

**„JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL:
TEORIE ȘI PRACTICĂ” S.R.L.**

**Publicație științifico-practică de drept
„НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА” O.O.O.
Научно-практическое правовое издание**

**„NATIONAL LAW JOURNAL:
THEORY AND PRACTICE” L.L.C.**

**Scientific and practical Publication in law
Certificat de înregistrare nr.1013600031111 din 30.09.2013
eliberat de Camera Înregistrării de Stat
ISSN 2345-1130**

Revistă inclusă în Registrul Național al revistelor științifice de profil prin hotărârea comună nr. 270 din 31.10.2013 a Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică și a Consiliului Suprem pentru Acreditare și Atestare al AȘM

Categoria C

Журнал включен в Национальный реестр профильных научных журналов совместным решением № 270 от 31.10.2013 Высшего совета по науке и технологическому развитию и Высшего Совета по аккредитации и аттестации Академии наук Молдовы

The magazine included in the national register of scientific magazines profile of joint decision nr. 270 of 31.10.2013 of the Supreme Council for science and technological development and the Supreme Council for accreditation and attestation of Academy of Sciences of Moldova

Fondatori:

**Instituția Privată de Învățământ
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată
Întreprinderea cu capital străin «Demsta» S.R.L.**

Se editează din martie 2013

Nr. 5 (21) 2016

Redactor-șef L. Arsene

Redactor științific O. Bejan, doctor în drept

Colegiul de redacție:

G. Alecu, doctor în drept, prof. univ., (Constanța, România); *P. Biriucov*, doctor în științe juridice, profesor (Voronej, Federația Rusă); *V. Bujor*, doctor în drept, prof. univ.; *G. Costachi*, doctor habilitat în drept, prof. univ.; *N. Egorova*, doctor în științe juridice, profesor (Volgograd, Federația Rusă); *N. Karpov*, doctor în științe juridice, profesor (Kiev, Ucraina); *M. Gheorghiuță*, doctor habilitat în drept, prof. univ.; *I. Guceac*, doctor habilitat în drept, prof. univ., membru corespondent al AȘ RM; *V. Guțuleac*, doctor în drept, prof. univ.; *E. Haritonov*, doctor în științe juridice, profesor, membru corespondent al AȘ din Ucraina (Odesa, Ucraina); *V. Șepitko*, doctor în științe juridice, profesor, membru corespondent al AȘ din Ucraina (Harkov, Ucraina).

Adresa redacției: Casa Presei et. 5, of. 512,
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD-2012, Republica Moldova
Tel.: 022-233790

E-mail: jurnaljuridic@mail.ru

Pagina Web: jurnaljuridic.md

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА
И ПРАВА, ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

Олександр ГРОМОВИЙ. Система злочинів проти моралі за нормами «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р.6

Валерій КРАВЧУК. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного управління11

Pavel MELNYK. Criminal law and crime prevention in Ukraine in the first half of the 1980s16

Тетяна ТАРАХОНИЧ. Правова ідеологія як внутрішня детермінанта правового впливу19

КОНСТИТУЦИОННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Наталія АГАФОНОВА. Окремі проблеми забезпечення ефективності конституційної реформи в Україні22

Лариса НАЛИВАЙКО, Максим РОМАНОВ. Поняття та ознаки транспарентності в контексті євроінтеграції 27

Оксана РОСОЛЯК, Ігор ГОНАК. Щодо вимог до кандидатів у народні депутати України в умовах удосконалення діяльності державного механізму30

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
И ПРОЦЕСС

Сергій БЕЗПАЛЬКО. Проблемні аспекти вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація34

Віктор БОГУСЛАВСЬКИЙ. Теоретична модель інформаційної діяльності суб'єктів забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку39

Дмитро ВЛАСЕНКО. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України 43

Віталій ГЛУХОВЕРЯ. Министерство внутренних дел Украины в системе правоохранительных органов государства48

Олена ЄВМЄШКІНА. Організаційно-нормативне забезпечення системи державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки 51

Наталія КОВАЛЕНКО. Обмеження прав людини адміністративно-правовими режимами: аналіз міжнародної практики55

Юлія ЛЕГЕЗА. Оскарження результатів діяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів ...59

Дарія МАРІЦ. Поняття та зміст інформаційних правовідносин 64

Юлія ПИРОЖКОВА. Охоронна функція адміністративного права України: поняття, особливості, інтегративні ознаки 68

Олег ПРЕДМЕСТНИКОВ. Статус і повноваження керівництва територіальних органів Міністерства юстиції України 72

Олег РЄЗНИК. Роль Служби безпеки України як правоохоронного органу в захисті фінансової системи держави 77

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Татьяна КОБЗЕВА. Понятие финансовой системы Украины как предмета административно-правового регулирования 80

Іван ПИСАРЧУК. Удосконалення правових основ діяльності підрозділів Департаменту захисту економіки з виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами 83

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Анна КОНДРАТОВА. Особливості спадкування прав на вклад у банку (інший фінансовій установі) 86

Юлія КРИВЕНКО. Правовое регулирование волонтерской деятельности в соответствии с законодательством Украины и Молдовы: сравнительный анализ 91

В'ячеслав ОЦЕЛ. Поняття та правова природа частки в статутному капіталі товариства з обмеженою відповідальністю 95

СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

Ольга РОЗГОН. Вплив походження дитини на можливість спадкування: національний та міжнародний аспекти 100

ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Вадим КОВЕРЗНЕВ. Правова природа і склад внутрішнькооперативних відносин 106

Андрій ЛЯШЕНКО. Особливості господарсько-правового регулювання туристичної діяльності в Україні та в зарубіжжі: досвід євроінтеграції та міжнародного співробітництва 110

Борис ОРЛЕНКО. Правовое регулирование дилерской деятельности в государствах романо-германской и англо-американской правовых систем 116

Карина ПОЧИНОК. Історія розвитку та перспективи державних реєстрів в Україні 122

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Лілія МЕЖЕВСЬКА. Відсторонення від посади судді: теорія та практика застосування законодавства 127

Оксана НОСИК. Умови трансформації кадрових підрозділів органів державної влади України 130

Денис ПУНТУС. Правовое регулирование массового высвобождения работников по инициативе работодателя: зарубежный опыт 135

Олена СОКОЛОВА. Зарубіжний досвід правового регулювання оплати праці державних службовців 138

ЗЕМЕЛЬНОЕ, АГРАРНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Дар'я БЛАВАЦЬКА. Порівняльно-правовий аналіз основ реформування екологічного законодавства України та Польщі 141

Алла СОКОЛОВА. Правовое обеспечение договора аренды вод 146

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Ростислав ГРЕНЬ. Виявлення ознак злочинів у сфері обігу наркотичних засобів 151

Михайло ПУЗИРЬОВ. Стимулювання правослухняної поведінки засуджених як принцип виконання покарань у Федеративній Республіці Німеччина 155

КРИМИНОЛОГИЯ

Ніна МІНЯЙЛО. Визначення сутності сучасної організованої злочинності в Україні 160

Арсен ПОЛІЩУК. Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія та Сінгапур 166

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

Василь БІЛОУС. Особливості впровадження в криміналістичну практику безпілотних літальних технологій, апаратів і систем 170

Володимир ГРИНЮК. Особливості реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод 176

Роман КАРПЕНКО. Напрями використання спеціальних знань під час розслідування тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми 181

Тетяна МАТІЄНКО. Соціально-психологічні засади становлення та розвитку поліцейського менеджменту 186

Ольга ПАСЬКО. Система підготовки
майбутніх працівників для національної
поліції191

Олександр ТРОХЛЮК. Судовий контроль
як механізм забезпечення доведення
винуватості на стадії досудового
розслідування195

Наталія ЧЕРНЯК, Аліна ГАРКУША.
Процесуальні особливості проведення
допиту та пред'явлення для впізнання
в режимі відеоконференції за законодавством
України.....199

Віктор ШЕВЧУК. Значення тактичних завдань
для побудови та реалізації типових тактичних
операцій у кримінальному провадженні204

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Анна ПРИХОДЬКО. Коренные народы
Украины в правовых актах и практике
международных организаций208

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Назар БЕНЧ. Правова природа
європейського ордера на арешт
у праві Європейського Союзу213

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

УДК 340.15(477)«1743»; 343.54

СИСТЕМА ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ МОРАЛІ ЗА НОРМАМИ «ПРАВ, ЗА ЯКИМИ СУДИТЬСЯ МАЛОРОСІЙСЬКИЙ НАРОД» 1743 Р.

Олександр ГРОМОВИЙ,
аспірант кафедри історії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»

SUMMARY

The article analyzes the role and place of crimes against morality in the criminal law of Ukraine Hetman under the “Rights, which is suing Malorussian people” in 1743. It is established that the criminal law and in particular the system of offenses against morality occupied an important place in this legislative-legal act. Also the article analyzes the main offenses against morality and punishment system that assumed for their commission.

Key words: crimes against morality, adultery, rape, fornication, “Rights, which is suing Malorussian people” in 1743, system of penalties.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу ролі і місця злочинів проти моралі в системі кримінального права України-Гетьманщини відповідно до «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. У ній встановлено, що норми кримінального права взагалі та система злочинів проти моралі зокрема посідали важливе місце в цьому нормативно-правовому акті. Також в статті проаналізовано основні склади злочинів проти моралі та систему покарань, які передбачалися за їх вчинення.

Ключові слова: злочини проти моралі, перелюбство, звалтування, блуд, «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р., система покарань.

Постановка проблеми. У процесі розбудови суверенної і незалежної Української держави історичне минуле, правова спадщина Українського народу відіграють важливу роль. Серед багатьох історико-правових явищ велике значення для юридичної науки має дослідження системи кримінальних злочинів та покарань взагалі та злочинів проти моралі зокрема. Актуальність дослідження зумовлюється кількома причинами.

По-перше, наявні сьогодні дослідження недостатньо мірою відтворюють становлення і розвиток системи злочинів проти моралі в «Правах, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. (далі – «Права...»). У наукових працях, як правило, ця проблематика висвітлюється фрагментарно.

По-друге, у сучасній Українській державі відбуваються складні і неоднозначні процеси реформування системи кримінального права: прийняття нових нормативно-правових актів сприяє демократизації та гуманізації сфери права, його пристосуванню до вимог сьогодення, до реалій повсякденного життя з урахуванням тих чинників, які склались у сучасному світі. З огляду на важливі перетворення у вітчизняному праві значущим і актуальним є здійснення цього історико-правового дослідження.

Актуальність теми. Питання історичного розвитку системи кримінального права України-Гетьманщини взагалі, та злочинів проти моралі в нормах «Прав...» зокрема були предметом досліджень таких вчених як І.Й. Бойко, К.А. Вислобов, М.І. Колос, В.С. Кульчицький, Д.І. Любченко, О.В. Макаренко, П.П. Музиченко, Т.О. Остапенко, В.А. Смолій, Н.В. Сушицька, І.Б. Усенко.

Слід сказати, що чималий перелік досліджень присвячено питанням злочинів проти моралі та історії кримінального права взагалі. Проте жоден із науковців досі не ставив собі за мету дослідити проблему законодавчої регламентації

цієї категорії злочинів в конкретні історичні періоди. Втім, є дисертація Л.С. Кучанської «Поняття та система злочинів проти моральності у кримінальному праві України» (2007 р.), у якій автор присвячує один з підрозділів історичним аспектам еволюції системи злочинів проти моралі в кримінальному праві України. Крім того, можна виділити низку дисертаційних праць з історії кримінального права, які торкаються питань розвитку системи злочинів проти моралі у досліджуваній період. Серед них можна назвати праці Н.В. Сушицької «Розвиток українського і російського кримінального права у другій половині XVII – XVIII ст.» (2011 р.), О.В. Макаренко «Злочини і покарання в праві Української Гетьманської держави 1648 – 1657 рр.» (2011 р.), Д.І. Любченка «Розвиток кримінального права Гетьманщини у другій половині XVII – XVIII ст.» (2006 р.), Т.О. Остапенка «Правова система України-Гетьманщини у другій половині XVII – 80-х рр. XVIII ст.» тощо.

Отже, **метою статті** є виявлення історичних закономірностей становлення та побудови системи злочинів проти моралі за нормами «Прав...» 1743 р. Для досягнення поставленої мети були визначені такі завдання:

- встановити, які саме види злочинів проти моралі регламентувалися нормами «Прав...»;
- з'ясувати, чому ця система протиправних діянь визнавалася злочинами в Україні-Гетьманщині;
- виявити, які покарання встановлювалися за скоєння цих злочинів в «Правах...».

Виклад основного матеріалу дослідження. Злочини проти моралі здебільшого передбачалися главою 23 «Прав...» «О казни и наказаніи прелюбодѣвъ, блудниковъ, насилниковъ женъ и дѣвиць, такожъ мужеложниковъ и скотоложниковъ».

Чотирнадцять артикулів цієї глави передбачали як традиційні склади злочинів (перелюбство, викрадення

чужих жінок, насильницьке одруження, багатоженство, кровозмішення, звідництво), так і відносно нові (мужолозтво, скотолозтво, розбещення малолітніх).

Артикул 1 «О прелюбодѣи и прелюбодѣйцѣ» передбачає кримінальну відповідальність за перелюбство. В цьому артикулі дається визначення перелюбства як діяння, що підлягало кримінальному покаранню. Під перелюбством законодавець розумів статевий зв'язок одруженого чоловіка або заміжньої жінки з іншими жінками або чоловіками, які знаходяться або не знаходяться у шлюбних стосунках. Важливою підставою для притягнення до кримінальної відповідальності за перелюбство була необхідність підтвердження факту здійснення цього протиправного діяння, що свідчить про певну прогресивність цього артикула [7, с. 440].

Артикул 2 «О казны за прелюбодѣяние» встановлює покарання за вчинення перелюбства та діянь, які впливають із вчинення цього злочину. Зі змісту пункту 1 цього артикула «Казнь прелюбодѣемь доказателствы из обличеннымь» впливає, що чоловік, який застав свою дружину з іншим чоловіком, повинен знайти свідків цього факту серед своїх працівників або сусідів, передати обвинувачених до відповідного суду для судового розгляду. Якщо суд визнає відповідних осіб винними у здійсненні перелюбства, то за вчинення цього злочину передбачається смертна кара у формі відсічення голови. Цікавим видається положення цього пункту, що передбачає випадок здійснення чоловіком самосуду над своєю дружиною та іншим чоловіком, з яким вона його зрадила. Якщо в суді буде доведено їхню провину, то чоловік, який здійснив самосуд, ніякому покаранню підлягати не буде.

Пункт 2 артикула 2 «О трикратномъ увѣщаніи прелюбодѣа» вказує на випадок настання юридичних наслідків в разі триразового попередження чоловіком іншого чоловіка, щоб той не підходив до його дружини, і застання його зі своєю дружиною у відлюдному місці. В цьому випадку чоловік міг доставити їх до суду для судового розгляду, а якщо він не зміг цього зробити і наніс ушкодження або вбив дружину з коханцем, то нести відповідальність в цьому випадку він не буде [9, с. 414].

Пункт 3 цього артикула «О муже от прелюбодѣа убитомъ» передбачає кримінальну відповідальність за вбивство коханцем законного чоловіка жінки. Законодавець передбачає досить суворі юридичні наслідки для коханця та дружини, які настають в разі вбивства законного чоловіка, а саме смертну кару для них обох. Крім того, цей пункт містить додаткову санкцію у вигляді матеріальної компенсації спадкоємцям вбитого за рахунок рухомого та нерухомого майна вбивці. Таким чином, це положення направлене не лише на охорону життя законного чоловіка, а й на охорону майнових прав та інтересів його спадкоємців.

Останній, четвертий, пункт другого артикула «О дѣвици или вдовѣ прелюбодѣйствующей» передбачає кримінальну відповідальність за перелюбство, яке здійснила дівка або вдова. Законодавець передбачає на цей випадок аналогічний порядок притягнення особи до відповідальності, як і у пункті 2 вказаного артикула. Але юридичні наслідки та санкції за цей злочин відрізняються – вони є більш м'якими, порівняно із вищезазначеним пунктом. На нашу думку, це можна пояснити тим, що перелюбство, здійснене законною дружиною, посягає не лише на певні моральні засади суспільства, а й на основи сімейного благополуччя. Цей пункт передбачає покарання у вигляді побиття плітми та розгами (якщо перелюбство вчинено дівкою або вдовою вперше) або у вигляді штрафу (залежно від особи, яка вчинила цей злочин).

Слід відзначити, що «Права...» захищали інтереси не лише чоловіка, але й дружини. Так, артикул 3 «В какихъ случаяхъ мужъ на жену свою за прелюбодѣяние

челобитствовать не можетъ» містить такий перелік причин, за яких чоловік не може оскаржити факт перелюбства своєї дружини:

1) коли і він сам здійснює перелюбство; в цьому випадку слід розуміти, що відповідний факт здійснення перелюбства з боку чоловіка також повинен бути підтверджений та доведений в суді;

2) якщо чоловік сам надав дружині певну причину для здійснення перелюбства або якщо він сам є такою причиною; щодо цього положення можна припустити, що такими причинами для її перелюбства може бути фізична або психічна образа з боку чоловіка, невиконання ним своїх подружніх обов'язків, певна хвороба тощо;

3) якщо дружина здійснила перелюбство не за своєї власної волі, а в результаті примусу або насильства; на нашу думку, в цьому випадку має місце не перелюбство, а інший склад злочину – згвалтування або примус щодо вступу до статевого зв'язку;

4) якщо дружина, здійснюючи перелюбство, вважала, що робить це зі своїм чоловіком; можна припустити, що така помилка в особі була можливою лише в певних особливих випадках: стані сп'яніння, певному психічному стані тощо;

5) якщо чоловік знав про факт здійснення перелюбства своєю дружиною, але продовжував жити з нею подружнім життям; в цьому випадку, на думку законодавця, має місце мовчазна згода чоловіка з фактом подружньої зради його дружини.

У всіх вищенаведених випадках чоловік не може скажитися до суду, а навіть якщо така скарга і буде здійснена, суд повинен її відхилити при доведенні хоча б однієї зі вказаних причин [3, с. 49].

Наступним злочином проти моралі, який було передбачено «Правами...», є викрадення чужої дружини. Склад цього злочину регламентовано артикулом 4 «О похитителяхъ чужихъ женъ», із аналізу змісту якого видно, що законодавець передбачав міру покарання у вигляді смертної кари за вчинення цього злочину. Причому суб'єктами цього злочину були як чоловік, що викрав чужу дружину, так і сама дружина, якщо акт викрадення було здійснено з її волі. Цікаво зазначити, що важливу роль в процесі призначення покарання за цей злочин відіграє сам законний чоловік, який має право помилювати свою дружину. Також, як і в попередніх артикулах, «Права...» встановлюють додаткову відповідальність майнового характеру в разі викрадення майна законного чоловіка. Відшкодування таких майнових збитків, якщо вони мали місце, здійснювалося за рахунок майна викрадача після його страги. Крім того, законодавець вказує, які юридичні наслідки настають в разі вбивства законного чоловіка викрадачем або вбивства викрадача особою, що його переслідувала. В цьому випадку в дію вступає відсилка до артикула 1 вказаного розділу, тобто справа вирішувалася в порядку, що передбачав кримінальну відповідальність за вбивство законного чоловіка в разі перелюбства.

Наступний цікавий склад злочину проти моралі, який необхідно розглянути, – це насильницьке одруження дівчини або вдови. Кримінальну відповідальність за це злочинне діяння передбачає артикул 5 «О насилномъ взятіи в супружество дѣвицѣ или вдовы», який містить два пункти: «О казны за насилно взятую в супружество и о награжденіи за безчестіе и убытки», «О дѣвици, уведеной без вѣдома родителей и сродниковъ по ея соизволенію».

Аналіз змісту пункту 1 цього артикула дає змогу встановити, що об'єктивна сторона цього злочину включала в себе низку дій, які вчиняв злочинець, а саме викрадення дівки, дружини або вдови, умовляння або погроза священнику з метою їхнього заручення та вступ у статевий зв'язок із викраденою. За вчинення відповідних дій «Пра-

ва...» передбачали смертну кару у вигляді відрубання голови. Крім того, як і попередні артикули, цей пункт вказує на матеріальне відшкодування шкоди, яку отримала потерпіла, – 1/3 частина від вартості майна злочинця, а у випадках завдання потерпілій більшої шкоди закон встановлював необмежену матеріальну відповідальність. Як і в попередніх артикулах, злочинець міг бути помилуваний в разі, якщо потерпіла побажає взяти його за законного чоловіка [4, с. 78].

Пункт 2 артикула 5 передбачає наслідки на випадок добровільного одруження дівчини без відома та згоди батьків та родичів. В такій ситуації закон передбачав лише міру майнової відповідальності по відношенню до неї, яка також була передбачена в іншій главі «Прав...». Дівчина позбавлялася права на будь-яке батьківське або материнське майно та спадщину, а також повинна була повернути речі або майно, яке взяла із собою під час втечі з обвинуваченим. Чоловік, який взяв за дружину цю дівчину, звільнявся від смертної кари, але за рішенням суду також повинен був компенсувати вартість майна, яке дівчина забрала під час втечі у своїх батьків.

Важливе місце в системі злочинів проти моралі норми «Прав...» відводили дво- та триженству, дво- та трижеству. Цьому складу злочину в цій главі присвячено артикул 6 «О тѣхъ, которымъ по двѣили по три жены, такожъ двухъ или трехъ мужей в другъи мѣють». Артикул складається із двох пунктів: «Казнь тѣмъ, которые остава своихъ супруговъ с другими бракомъ сочтываются», «Супругъ, оставивший супруга своего и с другимъ бракомъ сочтавшийся, когда воленъ от смерти». Як видно зі змісту першого пункту цього артикула, суб'єктами вказаного злочину можуть бути як чоловік, так і жінка, які при наявності свого законного живого чоловіка або дружини та законного живого чоловіка або дружини особи, з якою вступають у шлюб, уклали інший шлюб. Важливою ознакою суб'єктивної сторони цього злочину є факт обізнаності особи про наявність живого законного чоловіка або дружини у особи, з якою укладається шлюб. Санкція, передбачена цим пунктом, – смертна кара. Виключенням із цього положення є випадок, коли шлюб із попередньою особою було розірвано належним чином відповідно до церковних канонів або коли укладення такого нового шлюбу було здійснено без відома самої особи.

Другий пункт також передбачає певні обставини, за яких особа, що вчинила це діяння, звільняється від смертної кари. В цьому пункті законодавець, як і в деяких попередніх артикулах цієї глави, покладає можливість звільнення від смертної кари особи, що вчинила цей злочин, на законного чоловіка або дружину.

Значна увага в цьому нормативному акті приділена такому злочину, як кровозмішення. Кримінально-правова регламентація вказаного протиправного діяння здійснена в артикулі 7 цієї глави, який має назву «О кровосмѣшеніи». Як і попередній, цей артикул складається з двох пунктів, які передбачають різні види кровозмішення як злочинного діяння: «О кровосмѣшеніи сродства в ближайшомъ степени» та «О кровосмѣшеніи сродства в дальшомъ степени и о блудодѣяніине с сродствѣ». Як видно із самих назв пунктів, вони регламентують кримінальну відповідальність за кровозмішення в різних ступенях спорідненості.

Отже, пункт 1 встановлює смертну кару у вигляді відрубання голови, якщо особи, які знаходилися в близькому ступені спорідненості і які відали про це, вступили у статевий зв'язок. Цікаво, що законодавець в цьому пункті не вказує, які саме особи вважаються близькими родичами, тобто не уточнює поняття «близького ступеня спорідненості», посилаючись лише на церковні та світські заборони щодо укладення шлюбу [9, с. 415].

Більш докладний зміст можемо знайти у пункті 2 цього артикула, який містить певну диференціацію покарань за кровозмішення залежно від майнового стану особи та повторності діяння, яка вперше зустрічається в тексті «Прав...» стосовно відповідальності за злочини проти моралі. Для осіб, які знаходилися у дальньому ступені спорідненості («Права...», як і в попередньому пункті, не вказують, які саме особи відносяться до цієї категорії), встановлювалися такі санкції за кровозмішення:

1) для бідних осіб, які вчинили цей злочин вперше, – тілесні покарання;

2) для бідних осіб, які вчинили цей злочин вдруге, – тілесні покарання, але вдвічі жорстокіші, порівняно з першою категорією;

3) для бідних осіб, які вчинили цей злочин втретє, – вигнання з міста та виключення з числа порядних людей;

4) для заможних осіб, які вчинили цей злочин вперше, – арешт та штраф;

5) для заможних осіб, які вчинили цей злочин вдруге, – арешт та штраф, удвічі більший, порівняно з попередньою категорією;

6) для заможних осіб, які вчинили цей злочин втретє, – вигнання із суспільства та виключення із складу добрих та порядних осіб, а також публічне оголошення про їхній безчесний вчинок.

Серед злочинів проти моралі «Права...» також вказують звідництво. Відповідальність за цей злочин регламентується артикулом 8 вказаної глави, який має назву «О наказаніи и казни сводниковъ и сводницъ». Слід зазначити, що суб'єктами цього злочину «Права...» визнають не лише осіб, які шляхом умовляння схиляли дівок, вдів або заміжніх жінок до блудного та непристойного життя, але й осіб, які про це знали, але не повідомляли, а також батьків відповідних осіб, які втягували у непристойне життя своїх дітей. Важливою ознакою цього злочину також є корисливий мотив, тобто факт отримання прибутку від зайняття вказаними особами непристойною діяльністю. За вчинення цього діяння вперше передбачалися членушкодувальні та тілесні покарання у вигляді відрізання вух та носу, биття розгами, а також вигнання з міста. За повторність діяння передбачалася смертна кара шляхом відрубання голови. Аналогічне покарання законодавець передбачає для третьої категорії суб'єктів, певним чином розглядаючи родинний зв'язок як обтяжуючу обставину. Цікавим видається той факт, що особи, які в результаті цих дій займаються блудом та непристойними справами, ніякої відповідальності за цим артикулом не несуть.

Достатньо новим складом злочину, який передбачено нормами «Прав...», є скотолозтво, мужолозтво та інші види неприродного статевого зв'язку. Покарання за вказані злочини передбачені артикулом 9 цієї глави «О казни противестественно блудящихъ». Як видно зі змісту артикула, законодавець встановлює дуже жорстоке покарання за ці злочини, – кваліфіковану смертну кару шляхом спалення. Таку жорстокість, на нашу думку, слід пояснити тим, що ці діяння посягають не лише на моральні засади суспільного життя, але й на певні церковні канони, про що також вказано в артикулі.

Велику увагу «Права...» приділяють такому злочину, як вбивство жінкою своїх незаконнонароджених дітей, відносячи це діяння до системи злочинів проти моралі. Кримінально-правову характеристику вказаного злочину містить артикул 10 цієї ж глави, який має назву «О казны женска пола за убійство дѣтей, блудно прижитыхъ». Артикул містить чотири пункти, які вказують на різновиди цього злочину. Пункт 1 вказує на загальне правило, яке застосовується при вчиненні цього злочину. Отже, жінка, яка народила дитину в результаті незаконного статевого

зв'язку, а також чоловік, від якого її було народжено, в разі вбивства цієї дитини підлягають смертній карі шляхом відрубання голови [1, с. 256].

Другий пункт артикула 10 вказує на випадок таємного поховання вбитої незаконнонародженої дитини. Отже, якщо жінка таємно поховала свою новонароджену дитину, а в суді сказала, що народила мертву, суд не повинен вірити її показанням без суттєвих доказів. Вважалося, що така жінка накликала на себе підозру тим, що нікого не позова-ла і здійснила акт поховання таємним шляхом. Якщо така жінка в результаті слідчих дій зізнавалася у цьому злочині, то вона підлягала смертній карі, як у попередньому пункті. Якщо вона не визнавала свою провину, то відносно неї застосовувалося покарання за блуд та перелюбство.

Третій пункт вказує на вбивство жінкою ще не народженого живого плоду. Як бачимо зі змісту цього пункту, жінка, яка здійснила вбивство ненародженого плоду, підлягає смертній карі. Також пункт передбачає і додаткових суб'єктів цього злочину, – осіб, які допомагали в здійсненні цього злочину. Ці особи також підлягають смертній карі.

Останній, четвертий, пункт цього артикула регламентує покарання у разі пошкодження жінкою свого ненародженого плоду. У цьому разі законодавець передбачає менш суворе покарання за ушкодження плоду, незалежно від того, народжувала чи не народжувала жінка дитину до цього. Санкція цього пункту передбачає публічне покарання або штраф. Цікаво, що суб'єктом вказаного злочину за цим пунктом може бути лише сама жінка. Ніякі інші особи, які могли допомагати їй в цьому, як суб'єкти злочину не передбачені.

Наступний склад злочину проти моралі передбачено артикулом 11 «О наказаній или казни блудницъ, которые дѣтей своихъ подкидываютъ, но не умершвляють». В ньому йдеться про підкидання жінкою своїх незаконнонароджених дітей. Артикул складається із двох пунктів. В пункті 1 регламентується випадок, коли жінка залишає свою новонароджену дитину в безпечному місці, намагаючись лише приховати свою ганьбу. В цьому пункті міститься відсилка до пункту 2 артикула 7, який передбачає відповідальність за кровозміщення, а саме тілесні покарання, штраф, вигнання з міста тощо. Вид та ступінь тяжкості покарання також залежав від майнового та суспільного стану злочинця.

Другий пункт передбачає кримінальну відповідальність за полишення новонародженої дитини жінкою на смерть. В цьому пункті законодавець передбачає два випадки, встановлюючи за них різну міру покарання, залежно від наслідків цього злочинного діяння:

– якщо жінка залишила дитину в небезпечному місці, усвідомлювала це, бажала смерті дитині і дитина померла; в цьому випадку встановлюється міра покарання у вигляді смертної кари;

– якщо жінка залишила дитину в небезпечному місці, усвідомлювала це, бажала смерті дитині, але дитина була знайдена живою; в цій ситуації простежується досить цікавий підхід законодавця щодо встановлення відповідальності – передбачається застосування санкції пункту 1 цього артикула, але міра покарання є вдвічі жорстокішою.

Одне із визначних місць в системі злочинів проти моралі за нормами «Прав...» посідає згвалтування. Цьому злочину присвячено артикул 12 «О насиліи двѣицы или жень», який складається із п'яти пунктів.

Перший пункт цього артикула встановлює покарання гвалтівнику та його помічникам. Як ми можемо побачити із тексту цього пункту, потерпілою в цьому злочині могла бути як дівка, так і вдова або заміжня жінка. Важливою ознакою для встановлення факту згвалтування повинен бути крик потерпілої, також наявність свідків, які прибігли на цей крик. Саме ці люди, а також сама потерпіла своїми показаннями в суді могли довести факт вчинення згвалтування.

Вельми цікаве положення міститься в пункті 2 цього артикула. Вказаний пункт встановлює відповідальність за згвалтування жінки «нечесного стану», тобто такої, що раніше була звинувачена у вчиненні злочину проти моралі. Законодавець охороняє статеву свободу такої жінки так само, як і будь-якої іншої.

Пункт 3 регламентує випадок, коли на крик потерпілої ніхто не прибіг. В цій ситуації для доведення факту згвалтування жінка повинна представити вагомні докази у вигляді слідів на тілі, а також підтвердити це присягою в суді. Як і в низці попередніх артикулів, законодавець передбачає можливість звільнення гвалтівника від покарання, якщо потерпіла побажає взяти його за чоловіка. Щоправда, це не звільняє його від судового покарання, сутність якого не вказана у тексті цього пункту [9, с. 415].

Четвертий пункт вказує на випадок виникнення сумнівів у вчиненні згвалтування через певні причини. Відповідно до цього пункту до таких причин відноситься випадок, коли дівчина мала можливість кричати, але не кричала під час здійснення злочину. Крім того, якщо така дівчина повідомляла про факт її згвалтування лише через певний час, то потенційний гвалтівник ніякої відповідальності не ніс. На нашу думку, в цьому пункті законодавець захищав права чоловіка від наклепу в здійсненні цього злочину з метою його шантажування тощо.

Нарешті, останній, п'ятий, пункт встановлює кримінальну відповідальність за згвалтування у безлюдному місці. Для доведення вини гвалтівника навіть за вчинення злочину у безлюдному місці потрібні певні докази, якими можуть бути свідчення осіб, до яких прийшла постраждала дівчина. Це можуть бути її батьки, родичі або будь-які особи, що зустрінуться їй на шляху після цього злочину. Міра покарання за згвалтування у безлюдному місці не відрізнялася від попередніх пунктів – смертна кара.

Особливий вид згвалтування та відповідальність за нього регламентуються артикулом 13 цієї глави «О насиліи монахинъ». Цей артикул передбачає наявність особливої категорії потерпілих – черниць. Як впливає із цього артикула, особа потерпілої в цьому випадку є кваліфікуючою ознакою згвалтування, за що встановлюється більш жорстока міра покарання – смертна кара шляхом відрубання голови та матеріальна компенсація за рахунок майна злочинця як додаткове покарання. Як і в попередніх артикулах, на нашу думку, це пояснюється більш широким об'єктом злочину, до якого включається не лише суспільна мораль та статеві свободи, але й певні церковні правила та канони.

Останній склад злочину проти моралі, що передбачався «Правами...», регламентує артикул 14 «О дѣторастителяхъ», який характеризує низку дуже тяжких злочинів цієї категорії: статевий зв'язок із малолітньою особою, розбещення малолітньої особи, згвалтування малолітнього неприродним способом тощо. За ці злочини встановлено найсуворішу міру покарання, передбачену цією главою, – четвертування або спалення в поєднанні з матеріальною компенсацією за рахунок майна злочинця. Артикул передбачає і певну обтяжуючу обставину, якою є смерть потерпілої особи. В цьому випадку законодавець встановлює разом із вказаною смертною карою вдвічі більший розмір матеріальної компенсації родичам померлої особи.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз положень «Прав...», присвячених характеристиці злочинів проти моралі, дає змогу говорити про досить високий рівень регламентації цієї категорії злочинів на законодавчому рівні, порівняно з попередніми історичними періодами та попередніми джерелами кримінального права на українських землях. В цьому документі існує широка класифікація таких злочинів, а також докладно встановлюється система покарань за їхнє скоєння.

Список використаної літератури:

1. Бойко І.Й. Кримінальні покарання в Україні (IX – XX ст.) : [навч. посібник] / І.Й. Бойко. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2013. – 546 с.
2. Бойко І.Й. Цивільне право Гетьманщини за Кодексом 1743 р. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.Й.Бойко. – Львів, 1999. – 25 с.
3. Кистяковский А.Ф. Исследование «Прав, по которым судится малороссийский народ» / А.Ф. Кистяковский. – К. : Университетская типография, 1879. – 276 с.
4. Кульчицький В.С. Кодифікація права на Україні у XVIII столітті / В.С. Кульчицький. – Львів, 1958. – 372 с.
5. Месяц В.Д. История кодификации права на Украине в первой половине XVIII в. / В.Д. Месяц. – К. : ВИНТИ, 1964. – 433 с.
6. Музыченко П.П. История государства и права Украины в вопросах и ответах / П.П. Музыченко, Н.И. Долматова. – Х. : Одиссей, 1999. – 286 с.
7. Остапенко Т.О. «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. – важливий етап систематизації права України-Гетьманщини XVIII ст. / Т.О. Остапенко // Актуальні проблеми політики. – 2014. – № 51. – С. 440–450.
8. Остапенко Т.О. Правова система України-Гетьманщини у другій половині XVII – 80-х рр. XVIII ст. : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.О. Остапенко. – О., 2011. – 243 с.
9. «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. / Національна Академія наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського. – К. : Глобус, 1997. – 768 с.
10. Ткач А.П. Про кодифікацію права на Україні у XVIII – першій половині XIX ст. / А.П. Ткач // Вісник Київського університету, серія економіки та права. – 1961. – Вип. 1. – С. 231–240.



УДК 340.12:342.5

ПОЛІСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Валерій КРАВЧУК,
кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії прокуратури України

SUMMARY

This article summarizes the scientific positions of various scholars and practice to identify subjects of public control and classification. The analysis of the advantages and disadvantages a lot of subjects public control in public legal sphere. The author proposed a number of amendments to existing legislation to improve the efficiency and constructiveness of public control in the mechanism of governance.

Key words: social control, subjects, public administration, NGOs, civil society organizations, public.

АНОТАЦІЯ

У статті узагальнені наукові позиції різних вчених та практики щодо визначення суб'єктів громадського контролю та їх класифікації. Проведений аналіз переваг і недоліків полісуб'єктності громадського контролю у публічно-правовій сфері. Автор запропонував низку змін до чинного законодавства для вдосконалення ефективності та конструктивності громадського контролю у механізмі державного управління.

Ключові слова: громадський контроль, суб'єкти, державне управління, громадські організації, громадськість.

Постановка проблеми. Сфера громадського контролю у механізмі державного управління останнім часом постійно розширюється. Характеризуючи це, можна як виявити низку позитивних аспектів, так і виокремити деякі вагомні застереження. Проте загалом глибока інтеграція громадського контролю у процеси державного управління має поступальний і позитивний ефект для розвитку та утвердження демократичного суспільства.

Сьогодні можна говорити про утворення усталеної системи громадського контролю у публічно-правовій сфері. Важливими її складовими є предмет, об'єкти, суб'єкти, процедури, методи, способи та засоби громадського контролю. Кожний із зазначених елементів цілком можливо виділити для самостійного наукового опрацювання. У межах дослідження ми детальніше розглянемо особливості класифікації суб'єктів громадського контролю.

Актуальність теми. Питанням громадського контролю, у тому числі визначенню й характеристиці його суб'єктів, присвячені праці таких вчених, як, зокрема, С. Алфьоров, С. Денисюк, Є. Захаров, С. Косінов, А. Крупник, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Сушинський.

Отже, **метою статті** є узагальнення наукових позицій різних вчених і практики щодо визначення суб'єктів громадського контролю та їх класифікації, а також аналіз переваг і недоліків полісуб'єктності громадського контролю у публічно-правовій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед доречно зазначити, що полісуб'єктність – це наявність щонайменше більше двох рівноправних суб'єктів в одній сфері. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного управління має два значення. Перше полягає у загальній великій кількості суб'єктів, які здійснюють громадський контроль у публічно-правовій сфері, а друге полягає в тому, що кожна сфера державного управління є предметом громадського контролю декількох суб'єктів такого контролю або навіть кожного громадянина.

Важливо зауважити, що полісуб'єктність є також природною невід'ємною ознакою громадянського суспільства, однією з функцій якого є власне громадський контроль. Адже громадянське суспільство є передусім суспільством комунікативно полісуб'єктним, таким, де людина мис-

литься як цінність. Цінністю є й її право на особистий інтерес, на її індивідуальність як таку. Необхідною умовою функціонування громадянського суспільства є існування особистості такої якості, для якої характерні високий рівень індивідуальної автономії щодо соціуму взагалі й особливо у взаємодії з публічною владою. З іншого боку, цьому типу особистості притаманні здатність конструктивно взаємодіяти з іншими індивідами задля загальних цілей, інтересів, цінностей, а також спроможність підпорядковувати свої приватні інтереси й способи їх досягнення загальному благу, відображеному в правових нормах [1, с. 125].

Слід відзначити, що ні в нормативно-правових актах, ні в науковій літературі не встановлено загального вичерпного переліку суб'єктів громадського контролю. Більш того, серед науковців навіть відсутня єдність у застосовуванні тих чи інших підходів та критеріїв їх класифікації.

На думку В. Старчикової, суб'єктами громадського контролю в правовій державі є громадяни як учасники правовідносин, що дають змогу здійснювати різні правомірні дії; різні громадські об'єднання: політичні партії, профспілки, асоціації, правозахисні організації, громадські комітети і громадські ради при органах державної влади [2, с. 11]. Л. Рогатіна до суб'єктів громадського контролю пропонує зараховувати інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість й активність [3, с. 7]. Л. Акопов вважає, що повноцінним суб'єктом права контролю за органами державної влади (державою як такою) є народ загалом. Проте, на його думку, щоб насправді реалізувати контроль народу за органами держави, необхідно забезпечити народовладдя або принаймні домінування інститутів прямої демократії над представницькими установами [4, с. 47]. І. Сквірський усіх суб'єктів громадського контролю поділяє на фізичних осіб (громадяни України, іноземці та особи без громадянства) і юридичних осіб (приватного та публічного права) [5, с. 262]. Однак остання фактично не відрізняється від класифікації суб'єктів цивільного права, що свідчить про її загальність та неконкретизованість стосовно сфери громадського контролю.

О. Сушинський, наприклад, зазначає, що без асоційованих утворень народу і громаді як суб'єктам контрольних функцій де-факто здійснювати їх складно. Тому введення

у систему «народ – державна влада» низки суб'єктів дає додаткові можливості реалізувати як на вищому, так і на місцевому рівнях контрольні повноваження щодо суб'єктів відповідних владних повноважень.

У розумінні структурування принципу роздільного здійснення влади за функціональною та інституційною ознаками народ і громаду можна розглядати як окремі суб'єкти (органи) здійснення публічної влади загалом, тобто певного роду влади (яку можна назвати відповідно до інституційної ознаки народною чи громадською владою та відповідно до функціональної ознаки, наприклад, контрольною владою тощо), а не тільки якоїсь гілки влади [6, с. 92].

А. Крупник ще по-іншому класифікує суб'єктів громадського контролю, поділяючи їх на дві групи: організовану та неорганізовану громадськість. Організована громадськість – це органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи дослідник відносить й ті політичні партії, які на даний момент не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня.

Право здійснення громадського контролю має належати тим громадським організаціям, серед видів діяльності яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх установ. Безпосередньо контроль здійснюється представниками цих організацій – громадськими контролерами, кандидатури яких мають затверджуватися Уповноваженим з прав людини на певній території або громадською радою, що створюється з представників відповідної місцевої ради, адміністрації, та громадських об'єднань, які мають право здійснювати громадський контроль.

До неорганізованої громадськості він зараховує громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи [7].

Водночас це доволі узагальнена класифікація суб'єктів здійснення громадського контролю за ознакою організаційно-правової форми. На нашу думку, не слід до суб'єктів громадського контролю відносити політичні партії та їх осередки, оскільки основною метою їх діяльності є здобуття політичної влади. Через те, що парламентські партії та партійні осередки, які представлені у відповідних місцевих радах, є суб'єктами політичного контролю, який, хоч і має певні спільні риси з громадським, але має розглядатися окремо. У цьому сенсі необхідно погодитися з думкою І. Сквірського про те, що політичні партії, які переставлені у владі, взагалі не можуть бути визнані суб'єктами громадського контролю, оскільки вони беруть безпосередню участь у формуванні складу суб'єктів публічного управління, а тому не можуть неупереджено та об'єктивно підходити до оцінки їх діяльності [5, с. 261]. Водночас можна виокремити діяльність опозиційних політичних партій, які пропонують народу та / або громаді альтернативні програми розвитку, що також є вагомим елементом контролю за діяльністю діючої політичної влади. Однак навіть опозиційні політичні партії, хоч вони і є важливою складовою політичної системи суспільства, також не належать до суб'єктів громадського контролю.

С. Алфьоров та С. Вітвіцький, ґрунтуючись на аналізі різного правового статусу суб'єктів громадського контролю, виділяють неформальний і формальний громадський контроль. Перший здійснюється невідними суб'єктами винятково з їх ініціативи. Другий – через спеціально створювані структури: громадські палати, громадські ради, спостережні комісії, акредитованих експертів тощо.

Певним чином держава підтверджує компетенцію осіб, задіяних у структурах офіційного громадського контролю, і гарантує їм більшу можливість на його реалізацію. Однак вказані науковці дійшли висновку, що суб'єктний склад громадського контролю схожий зі складовими елементами громадянського суспільства, що вкотре доводить їх взаємозв'язок у демократичній державі [8, с. 105–106].

Цілком доречно твердження, що сфера громадського контролю є сферою публічного простору, оскільки суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як представники громадянського суспільства – на цьому акцентує увагу О. Савченко. У той же час дослідник у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади» зовсім мало уваги приділяє проблемі класифікації та правового статусу суб'єктів громадського контролю. Лише пропонує у проекті Закону України «Про громадський контроль в Україні» присвятити цьому питанню окремий розділ за одностайною назвою, у якому визначити поняття та перелік суб'єктів громадського контролю [9, с. 8, 19, 180, 215]. Але для цього, на нашу думку, важливо виробити критерії та систему ознак, які дають змогу класифікувати та упорядковувати суб'єктів громадського контролю, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню належного правового регулювання їх діяльності. До таких загальних ознак можна зарахувати аполітичність; публічний інтерес; громадську активність; незалежність від державної влади; фінансову автономію тощо.

Деякі науковці пропонують виокремлювати суб'єктів громадського контролю за кожним конкретним напрямом його здійснення. Так, С. Братель до суб'єктів громадського контролю (нагляду) за діяльністю міліції відносить громадян України, об'єднання громадян, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів та ЗМІ [10]. С. Динсюк, досліджуючи проблематику громадського контролю у сфері адміністративної діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, до суб'єктів такого контролю зараховує громадські та правозахисні організації; громадські ради; професійні та творчі спілки; організації роботодавців; благодійні та релігійні організації; органи самоорганізації населення; недержавні засоби масової інформації; інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства, а також населення [11, с. 327]. Втім, навряд чи на практиці такі суб'єкти як творчі спілки та релігійні організації здійснюють громадський контроль за означеним напрямом. Крім того, згідно з чинним законодавством представники вказаних суб'єктів громадського контролю не зможуть реалізувати громадський контроль у формі діяльності відповідних громадських рад, оскільки до складу громадської ради при органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які провадять свою діяльність у сфері, що пов'язана з діяльністю відповідного органу, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності [12, п. 5].

У практичній площині також перелік суб'єктів громадського контролю суттєво відрізняється залежності від напрямку його реалізації. Так, згідно з ч. 3 ст. 259 Кодексу законів про працю України громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання [13]. У ст. 190 Земельного кодексу України передбачено, що громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування [14]. Згідно зі ст. 20 Водного ко-

дексу України та ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадський контроль за використанням та охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього середовища, повноваження яких визначаються положенням, що затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів [15; 16]. Також поширена практика реалізації громадського контролю через громадські ради при органах влади. У ч. 2 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується КМУ з 15 осіб на підставі результатів конкурсу [17].

Згідно зі ст. 23 та положень розд. V Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», який регулює здійснення громадського контролю у вказаній сфері, суб'єктом громадського контролю визнаються навіть представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також за цільовим використанням гуртожитків як цілісних майнових комплексів та земельних ділянок, необхідних для їх утримання, громадський контроль мають право здійснювати всі його законні повнолітні та дієздатні мешканці (їх представники); об'єднання співвласників жилих та нежилих приміщень гуртожитку; власники гуртожитку (уповноважені ними особи); представники заінтересованих підприємств, установ, організацій; представники потенційних інвесторів, а також представники громадськості [18]. Однак законом не деталізовано, яким саме чином та у якій формі здійснюється громадський контроль вказаними суб'єктами.

Згідно з типовим статутом територіальних громад суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також за діяльністю органів самоорганізації населення є громадські організації, що діють на території громади, чи безпосередньо члени територіальної громади [19, с. 47].

Таким чином, аналіз багатьох напрямів громадського контролю у публічно-правовій сфері свідчить про те, що кожний з них може реалізовуватися різними суб'єктами громадського контролю, а деякі – лише спеціальними суб'єктами. Це пов'язано з необхідністю відповідного рівня кваліфікації останніх. На нашу думку, однією з проблем ефективної реалізації громадського контролю є юридична чистота дій громадських контролерів, тому спеціалізація у цій сфері або вимоги до певного рівня кваліфікації не є зайвими. Крім того, позитивні приклади юридично правильно здійсненого та оформленого громадського контролю є вагомим внеском у правозастосовчу практику у цій сфері.

Враховуючи вказане, на нашу думку, логічно запропонувати авторську класифікацію суб'єктів громадського контролю за ознакою компетентності:

- загальні суб'єкти громадського контролю (фізичні особи; громадські об'єднання, створені відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»; громадські організації з контрольною діяльністю суб'єктів владних повноважень; інші недержавні організації);

- спеціальні суб'єкти громадського контролю – суб'єкти, які набувають відповідного правового статусу після проходження встановлених законодавством процедур формування (громадські ради; громадські інспектори; громадські контрольні інспекції);

- фахові (кваліфіковані) суб'єкти громадського контролю – суб'єкти, до яких у законодавстві встановлюється вимога щодо певного рівня кваліфікації або досвіду роботи у відповідній сфері (наприклад, громадські інспектори у певній сфері; профільні громадські ради).

Також юридичний аналіз публічних правовідносин, у яких активно проводиться громадський контроль, дає змогу виокремити таких суб'єктів його здійснення: 1) громадяни України (активні та ініціативні); 2) громадські організації та їх представники; 3) громадські інспектори; 4) громадські контрольні інспекції; 5) громадські ради при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, їх члени тощо.

Звісно, основними суб'єктами громадського контролю за діяльністю публічної влади є громадяни України, оскільки усі інші суб'єкти фактично є похідними від них та їхньої волі. Проте громадяни нечасто індивідуально реалізують право громадського контролю, найчастіше це відбувається через членство у громадських організаціях. На цій основі також можна класифікувати суб'єктів громадського контролю за кількісним складом учасників: індивідуальні (громадяни, громадські інспектори), групові (без організаційно-правової форми об'єднання – група громадських активістів) та колективні (з організаційно-правовою формою об'єднання – громадські ради; громадські об'єднання). Останні за масовістю й універсальністю є найпоширенішими суб'єктами громадського контролю (у тому числі професійні спілки та їх об'єднання).

Як відомо, найбільш розповсюдженими видами діяльності громадських організацій в Україні є представництво та захист інтересів членів цих організацій, тренінги та консультивання, збір та поширення інформації, благодійництво, надання соціальних послуг, просвітницька діяльність, аналітичні дослідження, юридична допомога тощо. Однак згідно з даними реєстру громадських організацій в Україні такий вид діяльності, як «громадський контроль», окремо не представлений у переліку діяльності, якою останніми роками здебільшого займаються громадські організації в Україні.

Водночас у реєстрі громадських організацій в Україні зареєстровано понад 350 громадських організацій (як зі статусом, так і без статусу юридичної особи), у найменуванні яких використано слово «контроль» у різних словосполученнях «громадський контроль», «народний контроль», «демократичний контроль», «антикорупційний контроль» тощо [20]. Основна спрямованість діяльності вказаних громадських організацій у більшості з них зазначається правозахисна; у меншій частині – методично-консультативна та інформаційна; суспільно-політична; освітня або культурно-виховна.

Оскільки громадський контроль у діяльності громадських організацій тісно пов'язаний з правозахисною діяльністю, представництвом інтересів громадян, на нашу думку, необхідно внести зміни до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання», де передбачити, що метою діяльності громадських організацій може бути громадський контроль органів публічної влади, як загальний, так і експертний, а також інші спрямування діяльності, пов'язані з розвитком та утвердженням у державі конституційних принципів демократії, верховенства права, свободи слова тощо. А вже з урахуванням змісту вказаної норми законодавства у чинній редакції, при легалізації діяльності громадської організації чи громадської спілки органи легалізації часто відмовляють у реєстрації такого напрямку діяльності громадського об'єднання, яке не охоплюється змістом ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [21].

Загалом громадські об'єднання не обмежені переліком інтересів чи сфер суспільної діяльності, які перераховані у згаданому законі, проте обов'язково має вказуватись, що така діяльність здійснюється для задоволення та захисту прав та законних інтересів саме своїх членів, тобто громадян, які реалізують свої права через громадську організацію чи спілку, у тому числі право громадського контролю.

Полісуб'єктність громадського контролю має загалом такі переваги: 1) забезпечує можливість широкого залу-

чення громадськості; 2) надає можливість встановлення кваліфікаційних вимог до суб'єктів громадського контролю з окремих сфер державного управління; 3) породжує природну конкуренцію та альтернативність у здійсненні громадського контролю. До недоліків відносяться такі: 1) ускладненість нормативно-правового регулювання; 2) відсутність чітко визначеного вичерпного переліку суб'єктів громадського контролю; 3) перевантаження механізмів реалізації громадського контролю.

Враховуючи це, деякі науковці навіть висловлюють думку про необхідність монополізації права на здійснення громадського контролю діяльності суб'єктів владних повноважень [22, с. 15]. Також є спроба її реалізації в одному з проєктів Закону України «Про громадський контроль». Зокрема, шляхом введення обмежувальної норми, за якою спеціальні процедури громадського контролю (громадська експертиза; громадські перевірки; громадські розслідування) по відношенню до кожного окремого об'єкта громадського контролю має право здійснювати лише один суб'єкт громадського контролю, що утворений у формі громадської організації з контролю за діяльністю окремого суб'єкта владних повноважень. А право здійснення спеціальних процедур громадського контролю набуває громадська організація з контролю за діяльністю окремого об'єкта громадського контролю, яка після набрання чинності вказаним законопроектом першою повідомить про своє утворення орган виконавчої влади, на який відповідно до законодавства покладені повноваження з питань реєстрації громадських об'єднань, та відомості про яку включені до Реєстру громадських організацій з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень [23]. Однак, на нашу думку, монополізація у цьому випадку призведе до виникнення нових напрямів зловживання правом громадського контролю. Можливе також створення штучних перешкод з боку суб'єктів владних повноважень для реалізації ефективного громадського контролю, утворення «кишенькових» громадських організацій тощо. Більш того, цим фактично обмежується право на здійснення громадського контролю. Тому монополізація права громадського контролю навіть у межах спеціальних процедур громадського контролю, на нашу думку, є недопустимим. У цьому сенсі позитивним може бути лише встановлення кваліфікаційних вимог до суб'єктів громадського контролю, які здійснюватимуть спеціальні контрольні процедури, оскільки у чинному законодавстві такі вимоги не передбачені навіть до суб'єктів, які проводять громадську експертизу.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, слід додатково акцентувати увагу на таких положеннях.

1. Сьогодні громадський контроль у публічно-правовій сфері характеризується полісуб'єктністю, яка є позитивним фактором на шляху до вдосконалення та підвищення ефективності громадського контролю. Водночас це ускладнює нормативно-правове регулювання у цій сфері. Втім, як слушно зазначає Ю. Ячницька, надання якомога більшому колу осіб можливостей для участі у громадському контролі за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування здатне вплинути на ефективність та якість роботи останніх, а також стимулюватиме владні структури слухати і чути громадян [24, с. 150].

2. Суб'єкти громадського контролю доцільно класифікувати за ознакою компетентності (загальні, спеціальні, фахові) та за кількісним складом учасників (індивідуальні, групові, колективні).

3. У законодавстві про громадські об'єднання слід передбачити такий вид діяльності громадських організацій, як «громадський контроль» та можливість визначення його спеціалізації. Також необхідно встановити кваліфікаційні вимоги для окремих суб'єктів громадського контролю, які

здійснюють громадський контроль у спеціальних формах (громадська експертиза; громадські перевірки; громадські розслідування), що вимагає від них наявності спеціальних знань. На нашу думку, це суттєво підвищить ефективність та конструктивність громадського контролю у публічно-правовій сфері.

Список використаної літератури:

1. Метельова Т. Громадянське суспільство як чинник націотворення: ретроспектива і перспектива / Т. Метельова // Історико-політичні студії : зб. наук. праць / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київський нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Ін-т історії українського суспільства ; голова ред. кол. І.Д. Дудко. – № 1. – К. : КНЕУ, 2013. – С. 121–130.

2. Старчикова В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В. Старчикова. – М., 2014. – 193 с.

3. Рогатіна Л. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Л. Рогатіна. – О., 2011. – 17 с.

4. Акопов Л. Демократический контроль как государственное управление; административное право; муниципальное право» / Л. Акопов. – М. : РГБ, 1997. – 201 с.

5. Сквірський І. До питання про систему суб'єктів громадського контролю в Україні / І. Сквірський // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–1. – С. 261–264.

6. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

7. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – Вип. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bit.ly/2brgLYi>.

8. Алфьоров С. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства / С. Алфьоров, С. Вітвіцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 1. – С. 101–108.

9. Савченко О. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. Савченко. – Дніпропетровськ, 2016. – 283 с.

10. Братель С. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Братель. – К., 2007. – 269 с.

11. Динесюк С. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : [монографія] / С. Динесюк. – Х. : ТД «Золота миля», 2010. – 368 с.

12. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Урядовий кур'єр від 11 листопада 2010 року. – № 211 від 24 грудня 2012 року. – № 194.

13. Кодекс законів про працю України : Закон від 10 грудня 1971 року № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР від 17 грудня 1971 року. – Додаток до № 50.

14. Земельний кодекс України : Закон від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України від 25 січня 2002 року. – № 3. – Ст. 27.

15. Водний кодекс України : Закон від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР // Голос України від 20 липня 1995 року.

16. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України від 8 жовтня 1991 року. – № 41. – Ст. 546.

17. Про запобігання корупції : Закон від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України від 5 грудня 2014 року. – № 49. – С. 3186. – Ст. 2056.

18. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон від 4 вересня 2008 року № 500-VI // Урядовий кур'єр від 1 жовтня 2008 року. – № 182.

19. Типовий статут територіальної громади : практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Асоціація міст України з проектом «Діалог» USAID. – К., 2015. – 68 с.

20. Реєстр громадських об'єднань. Держінформ'юст [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rgo.informjust.ua>.

21. Про об'єднання громадян : Закон від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України від 4 січня 2013 року. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

22. Літвінов О. Інституційне забезпечення громадського контролю в Україні / О. Літвінов // Громадський контроль: теорія та практика : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф. – Дніпропетровськ, 2014. – С. 10–18.

23. Про громадський контроль : проект Закону від 14 квітня 2014 року № 4697 (внесений народним депутатом України С. Тігіпком) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646.

24. Яичникова Ю. К вопросу о субъектах общественного контроля / Ю. Яичникова // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 1 (12). – С. 149–150.



УДК 343:94(477)«1960/1991»

CRIMINAL LAW AND CRIME PREVENTION IN UKRAINE IN THE FIRST HALF OF THE 1980S

Pavel MELNYK,

Postgraduate of Department of Law and State of
Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article defines the main directions of the criminal-legal counteraction to crime in the first half of the 1980s. Quantitative indicators of the level of crime, the identification of factors that influenced their dynamics and regions features of making crime were analyzed. The amnesty influence on recidivism was defined. The personalities without permanent residence influence on involving young people to commit a crime were illuminated. The drunkenness influence on committing a crime and their character under the alcohol intoxication was shown. The number of economical crimes increasing reasons and the criminal-law prevention character was defined.

Key words: crime, criminal law and crime prevention, economic crime, hooliganism, crime repetition.

АННОТАЦИЯ

В статье определены основные направления криминально-правового противодействия преступности в первой половине 1980-х годов. Проанализированы количественные показатели уровня преступности с определением факторов, которые влияли на их динамику, и региональных особенностей совершения определенных преступлений. Определено влияние амнистии на рецидивную преступность. Освещено влияние личностей без постоянного места проживания на втягивание в преступность молодежи и совершение преступлений. Показаны влияние пьянства на совершение преступлений и характер совершаемых преступлений под воздействием опьянения. Определены причины возрастания количества экономических преступлений и характер криминально-правового противодействия их совершению.

Ключевые слова: преступность, криминально-правовое противодействие преступности, экономические преступления, хулиганство, рецидивная преступность.

Formulation of the problem. During the first half of 1980s the process of organizing countermeasures against crime was caused by a number of factors, determination of which was determined by ideas about the nature of criminal activity as fundamentally alien to Soviet society. In the development of the law continued to dominate the revolutionary class feasibility. Legal norms evolved under the direct influence of Bolshevik ideology and did not embrace the whole sphere of the legal action. The concept of the preventive sasquatches terror was dominated. Criminal law expanded the types of crimes and actors of the crimes and did more cruel punishments. The extremely high level of estetization was there. Soviet society contributed to the fact that the criminal law is actually not considered from the angle of reflection and implementing them in social values. Social danger of the crime was seen as a given that needed no substantive evidence, determining the changes of its degree, and hence the severity of the crime depending on the specific assessment of the social value of an object of criminal-legal protection and compliance with criminal law.

Relevance of the topic. In the post-Soviet period, published works, this had both theoretical and practical importance for the understanding of the process of combating crime. In this regard, we can highlight the studies of Yu.M. Antonyan [1], A.M. Bandurka and L.M. Davydenko [2], A.F. Zelensky [3], A.M. Litvak [4; 5], V.V. Luneev [6], V.M. Popovich [7].

So, **the purpose of the article** is determination of the main directions of the criminal-legal counteraction to crime in the first half of the 1980s.

The presentation of the main research material. In the early 1980s of the criminal law respond to the most pressing problems. So, when the increased dynamics of hooliganism, by a decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR "On strengthening responsibility for disorderly conduct" from June 5, 1981 has been strengthened criminal liability for that act, set tight timelines for investigation and trial on hooliganism. Established

more strict liability for hooliganism with the use or attempted use of weapons. In 1982–1985 in criminal law, changes were made to counter receding crime of theft of state and social property and speculation [9, p. 80]. Understanding overall negative impact proizonization of the population, the Soviet leadership favored the differentiation of penalties for different types of crimes with its amplification for serious crimes and the weakening of small. June 27, 1980, was adopted a Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR "About Amnesty of some categories of persons" convicted to deprivation of liberty and of persons who have committed crimes that are not serious. On the basis of Article 1 of the Decree of the places of deprivation of liberty was supposed to release 1 152 person, including 417 participants of the Second world war, 320 disabled I-II groups, 170 people over 60 years old, 37 women older than 55 years, and 208 women who had children under the age of 7 years and pregnant women. According to Article 3 of the Decree of correctional labor institutions were released and went on building the economy up to 13 500 people. According to the Decree ceased a criminal case on 2 300 people. Thus, according to the Minister of internal Affairs Golovchenko, the Decree of Amnesty of June 27, 1980, was extended to almost 17 000 people [10, p.60].

Next to this, steps were taken to end vagrancy, since a relatively large amount of crime is committed by persons who had no permanent place of residence, systematically drunk, not wanting to work. Another Decree of the CPSU Central Committee and USSR Council of Ministers dated February 23, 1970 (№ 136 "On measures on strengthening the struggle against persons evading socially useful labor and leading anti-social parasitic way of life" (resolution of the Central Committee of the Communist party of Ukraine and the Council of Ministers of the USSR from March 10, 1970 № 138) were provided for the systematic vagrancy, begging alms, and for keeping for a long time parasitic lifestyle criminal liability (Article 214 of the criminal code of the Ukrainian SSR). On this basis, only during

September-October 1980 under article 214 of the criminal code of the USSR was condemned by 1 300 people [10, p. 43–44]. On May 13, 1981 according to information on the number and composition of prisoners held in places of deprivation of liberty, on the territory of the USSR contained 172 800 arrested and convicted citizens. During 1978–1980 the number of prisoners increased to 23 300. Four months of this year the number has increased by 12 000 people. Moreover, among those who were serving sentences in colonies 51.1% of first-time convicted and each third convicted at the age of 25 years [13, p. 5]. During 1971–1980 the number of murders and attempted murders, committed in the Republic on the basis of family and domestic relations has increased by 22.5% and serious and moderate injuries by 35%. Their share among the total number of crimes specified categories was in 1980 respectively for 60.6% and 53.2%. The largest increase in homicides during the mentioned period took place in Zaporizhzhya region (238.9%), Dnipropetrovsk region (164.2%), Volyn (by 109%), and serious and moderate injuries in Kherson region (of 172.2%), Dnipropetrovsk region (133.7%), Mykolaiv region (111.8%) [14, p. 3].

One of the major factors which contributed to the spread of crime remained drunkenness. Drunkenness, which was typical of 95% of individuals who had conflicts in household relations, occurred in nine of ten cases of crimes [14, p. 4]. March 21, 1980 the Central Committee of the Communist party of Ukraine adopted a resolution “On additional measures on strengthening of struggle against drunkenness and alcoholism” in which law enforcement officials should take appropriate action.

According to the Minister of internal Affairs of the USSR, Golovchenko, 1980 in the interior Ministry was delivered 840 406 of persons in public places in a condition of strong alcoholic intoxication, of which 693 197 were in a medical sobering-up stations [14, p. 27–28]. Therefore, in the apparatus of the internal Affairs of regional Executive committees were established special departments for the disclosure of the most complex crimes. The devices of the criminal investigation Department were additionally introduced 375 people. In regional centers and major regional centers were created quickly—an investigation team on disclosure of burglaries, illegal acquisition of vehicles. The colleges with the participation of the officers of the criminal investigation were discussed measures to improve the investigative and intelligence work. Militia only anti-alcohol legislation was prosecuted 1.1 million (+11%), of which nearly 700 thousand (+7%) was contained in Mediterranean, and 16 000 chronic alcoholics were sent for treatment in 31 the medical-labor dispensaries of the Ministry of interior [14, p. 34–35].

As a whole in 1980 were revealed 112.4 thousand crimes or 21.2 thousand more than in the previous year. It was spotted almost 26 000 offenders (86.7% of those who were wanted). In 1980 it was exposed 4 000 criminal groups (+10% from the previous year). Among the perpetrators of crimes were 926 heads of enterprises and organizations, 1 500 production managers, 917 accountants. Criminals have seized the money and valuables amounting to 10 million rubles, 48 kg of gold. Due to the fact that the production was 247 000 criminal cases in 1980 in the state were additionally introduced 600 investigators. In 1980 it was 196 902 crimes (+14.1%). The rising number of crimes was due to the growth of hooliganism (+14.1%), theft of personal property of citizens (+3 706 persons), theft of state and public ownership (+3.600). 54 500 crimes were committed drunk. 93 000 crimes were committed by persons under the age of 29, of them 18 341 crime – persons who have not attained 18 years of age. 43% of registered offences were theft and embezzlement, and 16% – hooliganism [14, p. 36–37]. The rising number of crimes was one of the evidences of lack of efficiency of criminal legal counteraction to crime and about the need to expand methods of criminological impacts related to the prevention of criminal activity.

In 1985, in Ukraine there were \$249.6 m thousand crimes based on the number of crimes registered by the internal Affairs bodies. From this the number of crimes of embezzlement of state or collective property – 41.4 thousand, crimes against private property of citizens is 57.5 (theft – 46 thousand, robberies, and 7.6 thousand extortion – 0.2 thousand), speculation – 6.2 thousand, deception of buyers and customers – 2.4 thousand, a violation of trade rules and illegal trading activity – 1.1 thousand, bribery – 1, 6 thousand, a violation of the rules on foreign exchange transactions – 0.3 thousand, the manufacture or sale of counterfeit money or securities – 0,02 thousand, premeditated murder and attempted murder – 2.1 thousand, intentional severe bodily injury – 3.8 thousand, rape and attempted rape – 2.2 thousand, disorderly conduct – 18.9, violation of safety rules of movement and operation of transport by persons that drive vehicles – 17.3 thousand. Almost every other crime registered by the bodies of internal Affairs, seriously. In the Commission of serious crimes in 1985 were killed 7.4 thousand persons [8, p. 477–478]. Thus, among the offences were dominated thefts of state or collective property, crimes against individual property of citizens, hooliganism and violation of safety rules. Theft of property of citizens in the cities were made, as a rule, small organized groups, in which one of the participants was a qualified person for illegal penetration into premises with the destruction of the castles (“bearskin”), in the rural areas theft is mainly committed by inhabitants of the same locality, and a large percentage of thieves was alcohol addiction people. There were also cases of theft from the neighbors for their absence in their own home.

In the period under study has seen a dramatic increase in the number of economic crimes, the Commission of which was attended by local party and government leaders of the Vinnytsya region. Thus, under the guise of an extension to the house of life “Jubilee” in Vinnitsa was carried out unscheduled the construction of the Palace of registration of acts of civil status with a total value of 454 thousand RUBS. In the absence of plans of allocation for the acquisition of equipment which did not require installation, June 30, 1980, were paid for by 72.8 thousand rubles. For the manufacture of furniture for non-existent Houses of culture which do not need a rebuilt. Vinnytsya regional Executive Committee sought artificially to 1 July 1980 to increase the technical readiness of the House of culture in order to circumvent the decision of the CPSU Central Committee and USSR Council of Ministers decree of June 14, 1980 № 486. According to employees of inspection bodies in the field is firmly rooted in the practice of defrauding the state by false reporting. In 1978, in the construction of the Vinnytsya region of the control commissions was checked construction and installation works in the amount of 37.8 million. And was identified 277 thousand additions. In 1979, when the amount of proven work at 35.4 million RUB amount additions was amounted to 634 thousand rubles, or 2.3 times more. Despite the position of the employees of the Stroibank of the USSR, in 1979, in gross violation of rules of acceptance was put into operation power of the State bearing plant № 18 in Vinnytsa and Mogilev-Podolsk machine-building plant named after Kirov and two houses. In the field only in September 1980 was incorrectly made 5 projects with a total amount of defects over 200 000 rubles, which is 50 times more for the whole of 1979 [11, p. 34–35].

Another region where there was an increase in the number of cases of theft of state and public property was the Odessa oblast. So, in October 1980, the Prosecutor’s office of Odessa region exposed a criminal group in the collective farm named after Maxim Gorky, which with the use of official position during 1977–1980, he has committed theft of money and valuables, engaged in corrupt, causing the state losses in excess of 100 000 RUB. To the group of 13 included the Chairman of the collective farm V. Bocharov and the chief accountant E. Minkovich [12, p. 166].

Noteworthy is the relative spread of bullying, testified to the existence of serious problems in the organization of leisure of citizens. Only in 1980 for disorderly conduct were prosecuted 20 500 people (+18% compared to the previous year), 347 000 person (+6%) was punished for disorderly conduct. On the preventive account in militia there were almost 900 000, including juvenile offenders 95 000, 83 000 persons who arrived from places of imprisonment [14, p. 33]. The greatest number of crimes was made in 1985 in Ukraine in the Dnipropetrovsk region – 25.6 thousand, Donetsk – 40.6 thousand, Zaporozhye – 12.1 thousand, Lugansk – 14.3 thousand, Odessa – 17 thousand, the Autonomous Republic of Crimea is 14.5 m. Kiev is 9.8. The smallest number of crimes in Volyn region – 3.3 thousand, Transcarpathian 2.3 thousand, Ivano-Frankivsk – 3.4 thousand, Rivne – 4.1 thousand, Ternopil – 2,8 thousand, in Khmelnytskyi – Chernivtsi 4 thousand and 2.7 thousand [8, p. 479].

In General, Ukraine in 1985 was convicted 173.9 thousand persons [8, p. 482]. In 1985 to imprisonment were convicted of 37.8% of convicts sentenced to imprisonment with suspended execution of the sentence of 9.9%, to correctional labor without deprivation of freedom – 22%, to conditional deprivation of liberty and punitive deduction of earnings for a probationary period of 2.8%, to fine – 16.6%, to other penalties of 10.9% [8, p. 483].

Comparison of the number of sentences, their quality characteristics, as well as the number of cases and convicted suggests a high proportion of sentences involving deprivation of liberty. However, the proportion of persons convicted to deprivation of freedom has to some extent declined in comparison with 1960s. The General trend was a decrease in punishment for minor crimes and a significant increase for serious crimes. Courts of first instance typically prescribed more severe punishment, which in some cases POM actualize in the higher courts. To attention, as a rule, were taken of the circumstances of the offense and certain characteristics of the individual offender. Gradually spread the awareness that only the strengthening of criminal repression, the criminalization of the offences and as a result, the increase in the number of persons who were in prisons, contributes to the overall criminalization of society, the spread of the ethics of relations, the spread among the prisoners and persons who have served their sentences.

In 1985 young people under the age of 30 years was committed for 47.3% of the total number of crimes in the Republic. The proportion of young people among the perpetrators of theft of personal property of citizens was 68.3%, the looting of personal property of citizens – 80.2%, speculation – 27%, premeditated murder and attempted murder – 43.4%, intentional injury – 43.7% of rape and attempted rape was 86.2 %, hooliganism – 71.5% violation of safety rules of movement and operation of transport of 52.4% [8, p. 484].

In 1985 it was condemned 11 927 minor, including theft of state or collective have in – 2 492, theft of personal property of citizens – 3 711, for robbery of individual property of citizens – 1 473, for premeditated murder and attempted murder – 104, for intentional grievous bodily harm – 127, rape or attempted rape – 678, for disorderly conduct – 1 782, violation of safety rules of movement and transport operation – 226 [8, p. 485]. At the same time with the existence of a General trend of rising crime in the world the level of reported crime in the USSR was 8 times lower than in England. The differences in the developed Western countries in the field of crime rate were a few percent. However, a different picture was in the Asian and Pacific regions, where analyzing the gap reached significant values. The number of crimes on 100 thousand persons of the population of New Zealand, for example, in the middle of 1980s was 10 times higher than in Japan, and 236 times higher than in Bangladesh [6, p. 56].

Conclusions. The sanction system created by the Soviet criminal law, focused on the criminalization of acts that are not crimes, and tendencies to qualitative criminalization, that is,

strengthening existing sanctions for certain crimes, or extending the scope of their application. In fact, the positive impact of the law on people to some extent depends on the definition of the system of norms of the Special part of the Penal code. But in the Soviet period was established tradition of determining the criminal law sanctions without conducting large-scale sociological and psychological research, but only taking into account the “socialist consciousness” and the policy of the ruling party. In addition, the Soviet state started the practice of acquisitive crimes to be punished more severely than violent destructive behavior.

At the same time, the gradual replacement of imprisonment with probation, the imposition of temporary stays of execution and to bring those responsible to bail to labor groups to some extent improved the situation, but failed to stop the overall rise in crime. In the sphere of combating crime by influential authorities tried to turn the labor collectives, public organizations, meetings of veterans, and also public teams of law enforcement. However, the problem of legal education remained the generally accepted rules of drinking as the celebration of professional events that they sought to impose Soviet bodies instead of religious festivals, the beginning and the end of work, “promotion”. Increasingly common acquired use of drunkenness as a natural payment for work done or services rendered. It often happened that persons, who thus carried out the settlements for the work performed, in a state of intoxication committed crimes, including as a result of quarrels between them. Disorderly conduct drunk became a means of spending free time and often was not seen as anti-social behavior. On the contrary, participation in hooligan actions of the workers were perceived as protecting their “territorial” interests, as a demonstration of belonging “to their” team, street, or rural or regional community.

The actual implementation of decisions sometimes differed from those planned depending on changes in the situation that existed when the immediate threat of exposure at the place of crime, young people mostly refused from completing the crime. However, with the revelations at the crime scene, there were cases of resistance (including armed (mostly bladed weapons) not only to police officers, but citizens tried to prevent the criminal act.

References:

1. Антонян Ю.М. Криминология. Избранные лекции / Ю.М. Антонян. – М. : Логос, 2004. – 448 с.
2. Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : [монография] / А.М. Бандурка, Л.М. Давыденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.
3. Зелинский А.Ф. Криминальная психология / А.Ф. Зелинский. – К. : Юринком Интер, 1999. – 236 с.
4. Литвак О.М. Державний вплив на злочинність: кримінологічно-правове дослідження / О.М. Литвак. – К. : Юринком-Интер, 2000. – 307 с.
5. Литвак О.М. Держава і злочинність / О.М. Литвак. – К. : Атіка, 2004. – 301 с.
6. Лунев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / В.В. Лунев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 912 с.
7. Попович В.М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки : [монографія] / В.М. Попович. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2001. – 524 с.
8. Статистичний щорічник України за 1994 рік / Міністерство статистики України / відп. за випуск. В.В. Самченко. – К. : Техніка, 1995. – 574 с.
9. Терлюк І.Я. Огляд історії кримінального права України / І.Я. Терлюк. – Львів : Ліга-Прес, 2007. – 92 с.
10. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України). – Ф. 1. – Оп. 25. – Спр. 2104. – 62 арк.
11. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 25. – Спр. 2107. – 53 арк.
12. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 25. – Спр. 2166. – 235 арк.
13. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 25. – Спр. 2265. – 34 арк.
14. ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 25. – Спр. 2267. – 46 арк.

УДК 340.1

ПРАВОВА ІДЕОЛОГІЯ ЯК ВНУТРІШНЯ ДЕТЕРМІНАНТА ПРАВОВОГО ВПЛИВУ

Тетяна ТАРАХОНІЧ,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

SUMMARY

Approaches to understanding of such important categories of legal science as “legal awareness”, “legal ideology” and “legal influence” have been characterized in this article.

It has been highlighted that legal awareness is formed in society and state under influence of particular historical conditions, and it takes important place in mechanism of legal influence alongside legal culture, principles of law and other legal phenomenon, it is a kind of human consciousness, a form of reflection of certain phenomena and processes through the system of legal assessments, views, etc.

The interrelation between legal ideology and legal influence and its place in structure of legal awareness have been determined. The notion and specific features of legal ideology have been determined and characterized on general theoretical and methodological level. It has been highlighted that legal ideology forms subjects’ awareness, motivation of their behavior, is basis for development of legal culture of society, a determinant of legal influence and basis for improvement of legal regulation.

Key words: legal influence, mechanism of legal influence, legal awareness, legal psychology, legal ideology.

АНОТАЦІЯ

У статті охарактеризовано підходи до розуміння таких важливих категорій юридичної науки, як «правова свідомість», «правова ідеологія», «правовий вплив».

Підкреслено, що правосвідомість формується в суспільстві, державі під впливом конкретно-історичних умов. Їй належить важливе місце в механізмі правового впливу поряд із правовою культурою, принципами права та іншими правовими явищами. Вона є різновидом свідомості людини, формою відображення певних явищ, процесів через систему правових оцінок, поглядів, уявлень тощо.

Прослідковано взаємозв'язок правової ідеології та правового впливу, визначено її місце в структурі правосвідомості. На загальнотеоретичному та методологічному рівні виокремлено та охарактеризовано поняття та особливості правової ідеології. Підкреслено, що правова ідеологія формує правову свідомість суб'єктів, мотивацію їх поведінки, є базовою основою розвитку правової культури суспільства, детермінантою правового впливу та піддруктям вдосконалення правового регулювання.

Ключові слова: правовий вплив, механізм правового впливу, правосвідомість, правова психологія, правова ідеологія.

Постановка проблеми. Правосвідомість та її складові формуються в суспільстві, державі під впливом конкретно-історичних умов їх функціонування. Їм належить важливе місце в механізмі правового впливу поряд із правовою культурою, принципами права та іншими правовими явищами, вони є формою відображення певних явищ, процесів через систему правових оцінок, поглядів, уявлень, емоцій, психологічних проявів тощо.

Ідеологічний аспект правосвідомості знаходиться під впливом сформованих ідей, поглядів, концепцій щодо правової реальності. Поряд із цим правова реальність усвідомлюється не лише на рівні знань, теорій, а й існує на рівні емоцій, почуттів, настроїв, що надає можливість говорити про психологічну складову правосвідомості.

Зазначене свідчить, що правосвідомості властивий як ідеологічний, так і психологічний аспект. Поряд із цим правосвідомість та її складові (правова ідеологія, правова психологія) займають певне місце в механізмі правового впливу, що свідчить про актуальність теми дослідження та необхідність подальшого опрацювання концептуальних теоретичних та методологічних аспектів правової ідеології як складової правової свідомості та механізму правового впливу.

Дослідженню поняття правової ідеології, правового впливу та його механізму присвячені фундаментальні праці С.С. Алексєєва, В.Д. Бабкіна, С.В. Бобровник, Є.В. Бур-

лай, А.М. Вітченко, В.М. Горшеньова, С.Д. Гусарева, С.О. Комарова, М.І. Козюбри, Л.О. Макаренко, М.І. Ма-тузова, О.М. Мельник, М.П. Недюхи, В.С. Нересєянца, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, Е.М. Пенькова, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, О.Д. Тихомирова, Н.Н. Тарасова, В.Д. Сорокіна, В.М. Сирих, В.М. Селіванова, Ю.С. Шемшученко, О.І. Юшика тощо.

Метою статті є необхідність узагальнення наукових поглядів щодо правової ідеології та визначення її місця як внутрішньої детермінанти правового впливу.

Виклад основного матеріалу. Правосвідомість є багатограним та багатоаспектним явищем. Ряд вітчизняних учених розглядають правосвідомість як різновид, форму суспільної свідомості. Так, Н.М. Пархоменко зазначає, що правосвідомість – це форма суспільної свідомості, що містить у собі сукупність поглядів, почуттів, емоцій, ідей, теорій та концепцій, а також уявлень та настанов, які характеризують ставлення особи, суспільної групи і суспільства в цілому до чинного чи бажаного права, а також до всього, що охоплюється правовим регулюванням [1, с. 40]. Правосвідомість структурно представлена, як зазначають зарубіжні вчені, когнітивними, раціональними компонентами, що об'єднуються поняттям «правова ідеологія» та психологічними утвореннями, що охоплюються поняттям «правова психологія» [2, с. 458].

Аналізуючи структуру правосвідомості, ряд вітчизняних науковців підкреслюють, що правова ідеологія властива не «кожній» правосвідомості, не є обов'язковим структурним елементом будь-якої правосвідомості. Правову ідеологію логічніше розглядати як форму вияву чи форму відображення правосвідомості, яка більше властива юристам, науковцям [3, с. 31]. Поряд із цим слід зазначити, що правова ідеологія властива не лише науковцям та практикуючим юристам, вона формується також і в межах суспільства, відображає його інтереси та потреби, має певну спрямованість. Враховуючи класичний підхід до структури правосвідомості, звернемо увагу на її місце та роль у структурі правового впливу.

Термін «вплив» означає певну систему дій із використанням різноманітного інструментарію по відношенню до чогось. У цьому контексті С.О. Комаров зазначає, що поняття вплив більш широке за змістом, ніж регулювання, оскільки вплив включає як регулювання за допомогою правової норми, так і інші правові засоби та форми впливу на поведінку людей. Тим самим він відносить правові засоби та форми не тільки до поняття правового регулювання, а вважає, що вони притаманні і правовому впливу [4, с. 412]. Серед зазначених правових засобів, форм прояву важливе місце відводиться мотиваційному, інформаційно-психологічному та ідеологічному інструментарію.

Правовий вплив формується та знаходить свій вияв у соціальному середовищі, є продуктом людської діяльності. Вихідною основою пізнання певного явища чи категорії, а в даному випадку категорії «правовий вплив», є неусвідомлене, інтуїтивне знання про неї. Процес його пізнання відбувається як процес усвідомлення, кристалізації його сутності. Сутність правового впливу – це його основа, визначальна характеристика, обумовлена внутрішніми процесами його розвитку, що формується на рівні мислення. Важливим аспектом у формуванні розуміння даної категорії мають також традиції як певної держави, так і науково-теоретичні традиції, які встановлюють межі правового усвідомлення цього предмета. Вивчаючи сутність правового впливу, суб'єкт дослідження знаходиться в межах цих традицій і використовує вже існуючі знання про цей предмет. Пізнати сутність правового впливу як певне ціле можливо лише на підставі вивчення інших явищ правової дійсності. (Наприклад: дія права, правове регулювання, правосвідомість, правова ідеологія, правова психологія тощо).

Визначаючи поняття правового впливу, дослідники ґрунтуються на одній або декількох його ознаках. Сутнісні ознаки правового впливу можуть бути систематизовані та представлені таким чином: правовий вплив здійснюється за допомогою правових засобів та інших правових явищ, які мають різне правове оформлення та юридичне забезпечення, формують мотиви поведінки суб'єктів, впливаючи на її активність, спрямовані на впорядкування суспільних відносин; правовий вплив не завжди зумовлює свідоме нормування суспільних відносин та пов'язаний зі встановленням суб'єктивних прав та обов'язків суб'єктів (М.Г. Матузов, О.В. Малько [5, с. 480]); правовий вплив має певний механізм, який визначає місце та роль різних правових засобів та інших явищ правової дійсності в суспільному житті.

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що правовий вплив – це складова дії права, яка обумовлює вплив правових та інших явищ правової дійсності на суспільний порядок, поведінку суб'єктів, на систему сформованих у них правових цінностей. Важливе місце в структурі засобів правового впливу належить правовій ідеології.

В енциклопедичній літературі правова ідеологія розглядається як система наукових ідей, теорій, понять, норм, поглядів, заснованих на певних наукових та політичних знаннях та уявленнях [6, с. 659]. У дано-

му контексті зміст правової ідеології визначається як сукупність концептуально чи доктринально обґрунтованих поглядів, ідей, пропозицій щодо розуміння права та розвитку правової системи та її складових. Правова ідеологія формує правову свідомість суб'єктів, мотивацію їх поведінки, є базовою основою розвитку правової культури суспільства, детермінантою правового впливу та підґрунтям вдосконалення правового регулювання. Правова ідеологія ґрунтується на основі демократичних цінностей та принципів побудови правової держави та міжнародних стандартів, які мають місце в світі.

Правова ідеологія має багатоаспектний характер. М.П. Недюха акцентує увагу на тому, що правова ідеологія може розглядатися як суспільне явище, правова категорія, структурний елемент правосвідомості, як складова ідеологічної функції держави, як теоретична основа державної правової політики [7, с. 44]. Звернемо увагу на основні аспекти розуміння правової ідеології.

Правова ідеологія аналізується як результат відображення правової дійсності через сукупність правових ідей, поглядів, переконань тощо та як складова правосвідомості. Так, у науковій літературі правова ідеологія розглядається як уявлення, погляд, поняття, переконання, теорії, концепції про правову дійсність [8, с. 288]. Ряд вітчизняних учених підкреслюють, що правова ідеологія – це сукупність ідей, принципів, теорій, концепцій, які в систематизованій формі відображають і оцінюють правову дійсність [9, с. 535]. Дану думку підтримують зарубіжні вчені, підкреслюючи, що правова ідеологія є складовою правосвідомості, являє собою сукупність поглядів, цілеспрямованих концепцій, політико-правових прагнень та уявлень, які в концентрованому вигляді відображають та оцінюють правову дійсність, визначаючи її стан та бажані перспективи розвитку [10, с. 485]. Заслугує на увагу розуміння правової ідеології як особливого типу інтелектуально-духовного, концептуального в своїй сутності осягнення правової дійсності, виходячи з національних інтересів, як відправних і визначальних щодо функціонування права як у державі, так і в суспільстві, в його основних сферах із людиною включно [11, с. 12].

Даний підхід до розуміння правової ідеології характеризує правову ідеологію як складову правосвідомості, показує її взаємозв'язок із правовою дійсністю шляхом виокремлення певної сукупності концептуально обґрунтованих ідей, поглядів, напрямів вдосконалення правового регулювання. Менталітет держави, її ціннісна спрямованість, правова дійсність, особливості правового регулювання впливають на процес формування, збагачення, виникнення нових концептуально обґрунтованих поглядів та ідей.

Ряд учених розглядають правову ідеологію через відношення суб'єктів до права, зазначаючи, що правова ідеологія – це система ідей, теорій та понять, в яких відображається та оцінюється відношення людей до права [2, с. 458]. Цю думку підтримує В.М. Сиріх, зазначаючи, що зміст правової ідеології складають ідеї, погляди, пропозиції щодо шляхів вдосконалення діючого права з метою надання йому найбільшій адекватності соціальним та іншим умовам того суспільства, в якому право діє [13, с. 141].

Поряд із цим правова ідеологія розглядається як сукупність правових поглядів, заснованих на певному соціальному досвіді і наукових знаннях [14, с. 557]. Вона формується в процесі розвитку суспільства під впливом тих цінностей, які в ньому сформувалися, стимулює розвиток науки, акумулює наукові ідеї, формує певні погляди та впливає на право.

Тісний взаємозв'язок існує також між діяльністю держави та правовою ідеологією, яка в ній сформувалася. Правова ідеологія є одним із напрямів діяльності держави, є засобом досягнення завдань держави в ідеологічній сфері.

Так, М.П. Недюха підкреслює, що реалізація ідеологічної функції держави обумовлюється як історико-культурними умовами, звичаями і традиціями народу, так й ідеологічними системами (ціннісно-духовною та інструментальною) і моделями – ідеократичною та маніпулятивною. Зазначене надає можливість ученому виокремити різні типи ідеології держави: духовно-ціннісний тип, що притаманний давнім і середньовічним державам, а за умов сьогодення деяким теократичним державам, в яких визначальною є релігійна ідеологія; інструментальний тип ідеології, що отримав поширення практично в усіх країнах Західної Європи. У відповідності до даних типів ідеології науковець виокремлює ідеократичну та маніпулятивну її моделі [11, с. 14].

Правова ідеологія, що культивується в державі, впливає на її цілісність, моральність, подолання проявів правового нігілізму, позначається на зовнішній політиці держави, можливостях пошуку консенсусу та компромісу тощо. Поряд із цим держава впливає на формування тих чи інших видів ідеології, на їх пріоритетність.

Правова ідеологія впливає на правову політику держави. Вітчизняні вчені підкреслюють, що правова ідеологія і правова політика є взаємопов'язаними сферами діяльності, що обумовлюється: а) їхньою універсальністю та б) взаємодоповнюваністю. Зважаючи на ту обставину, що ідеологія ціннісно наповнює державну правову політику, орієнтує її, надає бачення механізмів досягнення цілей тощо, будь-який дефіцит правової політики, можливі її слабкості компенсуються значною мірою правовою ідеологією [14, с. 14].

Аналізуючи особливості правової політики, слід підкреслити, що вона є різновидом державної політики, закріплюється правовими нормами в принципах права тощо, формується відповідними державними органами, що зумовлює її державно-владний характер, має на меті забезпечення законності та правопорядку, гарантування прав та свобод людини та громадянина, спрямована на досягнення ефективності механізму правового регулювання.

Зазначене надає можливість виокремити певні рівні правової ідеології, а саме: доктринальний, на якому правова ідеологія розглядається як сукупність концептуально чи доктринально обґрунтованих ідей, поглядів, теорій тощо розуміння права, правової системи тощо; нормативний, що обґрунтовує через правову ідеологію шляхи вдосконалення діючого права, законодавства з метою забезпечення найбільшої їх адекватності соціальним та іншим умовам розвитку суспільства та діяльнісний рівень, який характеризує вплив правової ідеології на різні види правової свідомості.

На процес формування правової ідеології впливає цілий ряд факторів. На нашу думку, їх можна поділити на внутрішні та зовнішні, які знаходять прояв у різних сферах життєдіяльності суспільства. Серед внутрішніх факторів заслуговують на увагу: соціальні, що пов'язані з розвитком суспільства та формуванням державності; процеси конституціоналізації, розвиток правової системи, її складових та необхідність формування в свідомості суб'єктів ідеологічного підґрунтя їх діяльності, мотивації їх поведінки; процеси, які відбуваються в державі по вдосконаленню політичної системи та її інституцій тощо. Серед зовнішніх факторів заслуговують на увагу глобалізаційні, інтеграційні процеси, які мають місце в світі.

Висновки. Підсумовуючи, слід підкреслити, що:

– використання в межах правового впливу на суспільні (соціальні) відносини різноманітного юридичного інструментарію (правових засобів, інших правових явищ, серед яких важливе місце відводиться правовій ідеології, правовій психології тощо) дозволяє визначити його ефективність у конкретних умовах, вибрати найбільш оптимальні варіанти поєднання правових засобів та спрогнозувати їх результативність;

– серед правового інструментарію, який використовується в процесі правового впливу, важливе місце належить правовій ідеології. Правова ідеологія має багатогранний, багатоаспектний характер та може бути охарактеризована як правова категорія, структурний компонент правосвідомості, як складова ідеологічної функції держави, як внутрішня детермінанта правового впливу;

– функціональне призначення правової ідеології полягає в тому, що вона є одним із засобів забезпечення регулятивного впливу на процеси, які мають місце в суспільстві та державі, пізнання сутності права, формування оціночних суджень щодо права, діяльності суб'єктів, щодо моделі їх поведінки, а також правових установок.

Список використаної літератури:

1. Пархоменко Н.М. Революційна правосвідомість і правопорядок в умовах сучасних перетворень / Н.М. Пархоменко // Альманах права. Правовий світогляд: людина і право. – Вип. 5. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. – С. 38–44.
2. Червонюк В.И. Теория государства и права: [Учебник] / Червонюк В.И. – М.: Инфа-М, 2006. – 704 с.
3. Рабінович П.М., Бачинський Т.В. Формування основ правового світогляду, правової свідомості та правової культури шкільної молоді (теоретико- й соціолого-правове дослідження) / Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України / [Редкол.: П.М. Рабінович (гол. ред.) та ін.] / П.М. Рабінович, Т.В. Бачинський. – Серія 1. Дослідження та реферати. – Вип. 29. – Львів: Видавництво ЛЮБФ «Медицина і право», 2015. – 224 с.
4. Комаров С.А. Общая теория государства и права: [Учебник] / С.А. Комаров. – 7-е изд., – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.: ил. – (Серия «Учебник для вузов»)
5. Матузов М.И., Малько А.В. Теория государства и права: [Учебник] / Матузов М.И., Малько А.В. – М.: Юристъ, 2001. – 512 с.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998 – 2004. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – 744 с.
7. Недюха М.П. Правова ідеологія українського суспільства: [Монографія] / М.П. Недюха. – К.: «МП Леся», 2012. – 400 с.
8. Общая теория права и государства: [Учебник] / [Под ред. В.В. Лазарева]. – 5-е изд., перераб. и доп., М.: Норма: ИНФА-М, – 2014. – 592 с.
9. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АпрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АпрН України О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
10. Проблемы теории государства и права: [Учебник] / [Под ред. В.М. Сырых]. – М.: Эксмо, – 2008. – 528 с.
11. Сырых В.М. Теория государства и права: 3-е изд. перераб. и доп. [Учебник для вузов] / В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2007. – 704 с.
12. Теорія держави і права. Академічний курс: [Підручник] / [За ред.: О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 668 с.
13. Недюха М.П. Правова ідеологія в контексті парадигми українського державотворення / М.П. Недюха // Трипільська цивілізація. – № 8 (11). – 2012. – С. 11–15.
14. Недюха М.П. Сутність та призначення правової ідеології як визначальної складової правової політики України / М.П. Недюха // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – № 4. – 2013. – С. 10–15.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.4

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Наталія АГАФОНОВА,

кандидат юридичних наук, народний депутат України
Верховної Ради України

SUMMARY

The article examines topical issues of ensuring the effectiveness of the process of constitutional reform in Ukraine. Much attention is paid to key aspects of electoral reform in the light of the proper functioning of the principle of people's sovereignty and democracy of Ukrainian state as a whole. Analyzed scientific positions of supporters and opponents of a bicameral parliament in Ukraine. It is noted that prior to the establishment of bicameralism there is the necessity in effective social and political conditions in Ukrainian society and the state. The author also addresses the issues of the legal status of people's deputy of Ukraine, the legal institution of his immunity, the concept of imperative mandate.

Key words: constitutional reform, bicameralism, parliamentary immunity, judicial reform, electoral system, legislative process.

АНОТАЦІЯ

У статті вивчається актуальна проблема забезпечення ефективності процесу конституційного реформування в Україні. Значна увага приділяється ключовим аспектам реформи виборчої системи у світлі належного функціонування принципу суверенітету народу та демократизму Української держави загалом. Аналізуються наукові позиції прихильників і противників запровадження двопалатного парламенту в Україні. Наголошується на необхідності існування в державі дієвих і попередніх до встановлення бікамералізму суспільних і політичних умов розвитку українського соціуму й держави. Автор також звертається до проблем правового статусу народного депутата України, правового інституту його недоторканності, поняття імперативного мандату.

Ключові слова: конституційна реформа, бікамералізм, депутатська недоторканність, судова реформа, виборча система, законодавчий процес.

Постановка проблеми. Нещодавно впроваджений перший етап поточного періоду конституційної реформи у вигляді Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [1] і на його розв'язок Закону України «Про судову систему і статус суддів» [2], що підтвердили незворотність конституційної реформи в Україні та разом із тим ще більше актуалізували проблему забезпечення її ефективності й результативності, відповідності цілей реформи і потреб та запитів суспільства, її суспільної користі, що виявляється через низку показників політичного, економічного, соціального, культурологічного тощо розвитку суспільства.

По-перше, тому що цей перший етап ще потребує реалізації й поки що не можна прогнозувати, наскільки результативними в частині правосуддя стануть реформовані інституції в Україні. Це можна буде побачити вже після кількох років функціонування модернізованих інститутів судової системи і прокуратури.

По-друге, тому що залишаються нереалізованими інші задекларовані напрями конституційної реформи, ключовим із яких є децентралізація державної влади.

По-третє, тому що задекларовані напрями конституційної реформи не вичерпують проблемних «місць» Конституції України, зокрема щодо забезпечення належного поділу влади й системи стримувань і противаг, народовладдя, демократії, реалізації функцій держави як соціальної, забезпечення ефективності державної влади загалом, на чому неодноразово наголошувалось фахівцями [3–6].

По-четверте, невід'ємним напрямом конституційної реформи має бути парламентська реформа, тим більше, що це було визначено й у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

По-п'яте, ефективність конституційної реформи значною мірою залежить не лише від правильно визначених її напрямів, змісту конституційних новацій і їх розвитку в законодавстві України, а й від правильно обраної форми запровадження конституційних змін. Навіть більше, правильно обрана форма запровадження конституційної реформи є вагомим чинником забезпечення її ефективності й надалі стабільності Конституції України і її дієвості.

Актуальність теми полягає в тому, що означені та низка інших, похідних, проблем реформування Конституції України зумовлюють постановку питання про методологію конституційної реформи в Україні. У зв'язку з цим першочергово варто брати до уваги ключову роль Конституції для держави й суспільства – мету прийняття конституції. Більшість дослідників пов'язують її з потребою обмеження державної влади на користь прав і свобод людини. Ми вважаємо, що такий підхід не враховує розуміння сутнісного аспекту державної влади.

Отже, **метою статті** є аналіз ключових проблем першого етапу конституційної реформи в Україні з метою забезпечення її ефективності для держави й суспільства загалом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальновідомо, що сутність влади полягає у відносинах панування – підкорення. При цьому панування має у своїй основі силовий, підпорядковувальний і впорядковувальний аспекти. Безсила влада – це нонсенс. Так само не можна вести мову про владу за відсутності порядку (ладу). Тому коли йдеться про обмеження влади, його наслідком може бути тільки безладдя або свавілля. Обмежена влада не може володіти верховенством і незалежністю, без чого неможливий суверенітет держави. Обмежена влада неспроможна забезпечити права і свободи людини, безпеку суспільства і його прогресивний розвиток.

У правовій державі не може бути обмежена державна влада як така, але суб'єкти, які її уособлюють, – державні органи та посадові особи – можуть діяти виключно в межах наданих повноважень.

Задаючись питанням, яка конституційна реформа вважатиметься належною, слушно наголошується, що вона має бути спрямована «на встановлення більш виваженої та чіткої системи організації публічної влади. При цьому в Конституцію мають бути закладені механізми, які унеможливають зловживання повноваженнями з боку вищих органів влади на майбутнє. Основне завдання конституційної реформи полягає у встановленні більш ефективного державного механізму, що гарантуватиме діяльність владних суб'єктів у рамках правового поля. Важливість реалізації цього завдання важко переоцінити. Від нього залежить, що визначатиме засади політичного життя України: право чи свавільна воля людей, котрі перебувають при владі у даний момент» [7].

Конституція за своєю природою є основним засобом забезпечення гармонійних взаємовідносин у трикутнику «державна влада (в особі органів і посадових осіб) – громадянське суспільство – людина». У Конституції України формула цього трикутника визначена в найменуванні держави Україна суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою, що знаходить свій розвиток у конституційних принципах цінності людини та невідчужуваності її прав, народного суверенітету, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, верховенства права, політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя.

Ураховуючи причини й потребу конституційної реформи в Україні, можемо констатувати, що її поточним завданням має бути забезпечення взаємозв'язку основних конституційних принципів та інститутів.

Найбільш проблемним у плані конституційного забезпечення в Україні є демократизм Української держави і принцип народного суверенітету.

Щонайперше це стосується інституту виборів. Багаторічний пошук України найбільш прийнятної та оптимальної системи парламентських і місцевих виборів і багаторазові зміни виборчого законодавства, врешті, повинні закінчитися остаточним вибором такої системи, що відповідає сучасному етапові розвитку суспільства й державності в Україні. При цьому важливо забезпечити захист такому вибору якщо не конституційним, то принаймні органічним законом.

Поряд із проблемою остаточного вибору виборчої системи вкрай актуальними залишаються питання призначення виборів, транспарентності виборчого процесу, прозорості фінансування політичних партій, звітування кандидатів за використання коштів під час виборчого процесу, формування професійних і стабільних виборчих комісій, пошуку дієвого механізму для реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб і подолання браку історичної пам'яті безпосередніх учасників реформ [8, с. 51].

У рамках реформування конституційних засад виборчого законодавства, як слушно зазначає О.Л. Копиленко, необхідно зосередитись на двох основних завданнях. «По-перше, слід адаптувати наявну нормативну базу до європейських стандартів, зокрема, йдеться про положення Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, окремі універсальні акти органів Ради Європи, Кодекс належної практики у виборчих справах та інші документи Венеціанської комісії. У цьому контексті слід також взяти до уваги практику Європейського суду з прав людини. По-друге, необхідно розглянути можливість імплементації адресних рекомендацій для України, які було викладено у резолюціях Ради Європи

щодо ситуації в Україні та висновках Венеціанської комісії щодо чинних виборчих законів та наданих на її розгляд законопроектів» [8, с. 47].

Наявність політичної волі до реформування виборчої системи задекларована в Стратегії «Україна – 2020» і підтримується всіма політичними силами. Ми вважаємо, що запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками буде сприяти високій кваліфікованості парламентарів, усуне вплив великого бізнесу на політичну еліту, посилить вплив громадськості на народних обранців і підвищить їхню відповідальність перед суспільством, що стане одним із ключових принципів нової конфігурації взаємовідносин між органами влади [9, с. 19]. Думка про привабливість і доцільність для парламентських виборів пропорційної виборчої системи з «відкритими» списками є наразі переважною в експертному середовищі в Україні [10].

Разом із тим, як відзначено В.Л. Федоренком, «вибори парламенту, глави держави і місцеві вибори навряд чи будуть ефективними як розрізнені виборчі процедури, процеси і технології без врахування їх взаємозв'язків» [11, с. 136]. Вирішити цю проблему може розробка і прийняття Виборчого кодексу України. Така систематизація виборчого законодавства України з визначенням у Конституції України основних принципів виборчої системи сприятиме стабільності Конституції й конституційного розвитку Української держави.

Не менш вразливим є конституційно-правове регулювання ще однієї ключової форми безпосереднього народовладдя – всеукраїнського референдуму.

Зарубіжні експерти звертають увагу на необхідність зміни положень про ухвалення законів і зміни Конституції шляхом референдуму, зокрема, у зв'язку з ухваленням України до Європейського Союзу (далі – ЄС). Так, відомий в Україні фахівець із конституційного права М. Скубішевський відзначає, що для того щоб в Україні загалом з'явилася можливість ухвалення шляхом референдуму закону про входження України до ЄС, потрібна можливість оголошення відповідного референдуму державною владою (Президентом або парламентом). Експерт також звертає увагу на проблему, пов'язану з конституційною заборонаю проведення референдумів щодо законопроектів із питань податків, бюджету й амністії (ст. 74 Конституції України). «Входження України до Європейського Союзу буде пов'язане з прийняттям союзного податкового права, що означає, що законопроекти, які передбачають входження до Європейського Союзу, не можуть розглядатися на референдумі. Закони, які будуть слугувати поверненню миру в Україну, будуть імовірно передбачати амністію – відповідно, такі закони також не можуть бути ухвалені шляхом референдуму.

Щоб референдум міг стати знярядям, яке дасть можливість народу України вирішити питання про входження до Європейського Союзу, вирішити питання умов, за яких в Україну повернеться мир, необхідно скасувати ст. 74 Конституції» [12, с. 33–34].

Експерт зауважив і занадто жорсткі вимоги до народної ініціативи в частині трьох мільйонів підписів, порівнюючи ці вимоги з досвідом Швейцарії, де народна ініціатива зі зміни Конституції вимагає лише 100 тисяч підписів; протягом 20 років у Швейцарії було реалізовано понад 140 народних ініціатив, 10 із яких призвели до змін Конституції [12, с. 34].

Тож потреба вдосконалення інституту всеукраїнського референдуму сьогодні є очевидною як у зв'язку з необхідністю забезпечення легітимності конституційної реформи, так і загалом для реалізації основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову так само є досить проблемним у частині співвідношення його функціонального призначення в державі та практичної реалізації в Україні, що відтворена в конституційному статусі основних органів і державної влади, системи їх взаємовідносин між собою та у формі держави загалом.

Означене становить комплекс проблем, що потребують свого вирішення в процесі конституційної реформи. Частково цей блок проблем має вирішити один із анонсованих напрямів конституційної реформи щодо децентралізації.

Зазначимо, що, ухвалюючи Меморандум порозуміння і миру [13], Верховна Рада України анонсувала, що в основу конституційної реформи буде покладено децентралізацію державної влади, що передбачає, зокрема, закріплення статусу України як парламентсько-президентської республіки та встановлення балансу між усіма її гілками на центральному й місцевому рівнях.

Сьогодні більшість фахівців із конституційного права вважають парламентсько-президентську систему влади найбільш оптимальною для України й такою, що відповідає сучасному стану та рівню соціально-політичного розвитку суспільства. Водночас проблема визначення місця Президента в системі поділу влади, особливо його впливу на виконавчу гілку влади, політичних чинників його взаємовідносин із парламентом, визначення його повноважень, тлумачення функцій гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, не можна вважати вирішеною.

Зміст анонсованої в низці політичних документів парламентської реформи – ще один проблемний аспект конституційної реформи. Для кожного зрозуміло, що реформування допоміжних структур парламенту не є, по суті, парламентською реформою. Тож на порядку денному парламентської реформи можуть бути виключно питання організації та діяльності парламенту і його основних структур (політичної, організаційної тощо). Серед проблемних питань організації парламенту, окрім виборів, особливо складними з погляду суспільного консенсусу є питання одно/двопалатного парламенту й характер депутатського мандата.

Проблема вибору одно- чи двопалатного парламенту постала в Україні з часу проголошення незалежності держави. До прийняття Конституції України 1996 р. більшість проектів Конституції визначала двопалатну структуру парламенту України. Крім того, за підсумками Всеукраїнського референдуму 2000 р. 81,68% громадян від кількості тих, хто взяв участь у референдумі, висловились за формування двопалатного парламенту в Україні й унесення відповідних змін до Конституції України [14].

Відомо, що в сучасному світі бікамералізм немає прив'язки до форми територіального устрою держави і двопалатні парламенти успішно функціонують як у федеративних, так і в унітарних державах. Серед останніх лише в Європі двопалатні парламенти існують у Іспанії та Італії, в Нідерландах, Польщі, Румунії, Франції, Хорватії, Чехії. Потреба двопалатної структури парламенту в більшості сучасних держав зумовлена політико-правовою доцільністю й необхідністю підвищення ефективності діяльності представницьких структур.

В українському політикумі та експертному середовищі постійно обговорювана ідея двопалатного парламенту має як багато прихильників [15–19], так і чимало опонентів [20–22].

При цьому на кожний «плюс» бікамералізму завжди знаходиться рівноважний «мінус» або функціональна альтернатива. Так, якщо потреба двопалатного парламенту

викликана необхідністю забезпечення інтересів складових держави (суб'єктів федерації, регіонів тощо), то в унітарній державі він може сприяти автономізації регіонів. У цьому зв'язку альтернативою бікамералізму може бути певна модель виборів до парламенту, повноцінне місцеве самоврядування й упорядкування взаємовідносин центру та регіонів.

Якщо вважається, що двопалатна структура парламенту сприяє запобіганню поспішному прийняттю важливих рішень, що потребують зваженого підходу, то надто продовжений у часі законодавчий процес часто не дає змоги оперативної забезпечити необхідне правове регулювання суспільних відносин. Тоді як вирішенням проблеми запобігання поспішному прийняттю важливих рішень державного значення може бути вдосконалення законодавчого процесу в частині визначення різних процедур для прийняття законодавчих актів, що регулюють певні особливі сфери, режими тощо суспільних відносин, таких як, наприклад, виділення окремих сфер і процедур щодо конституційних, органічних і звичайних законів.

Якщо вважається, що верхня палата, яка зазвичай складається з фахівців-професіоналів (на відміну від нижньої, що формується на партійній основі з політиків, часто без фахового досвіду), може краще забезпечити зрівноважений підхід у законопроектній роботі, надати їй високого професійного рівня [15, с. 100], то альтернативою бікамералізму в питанні якісного складу парламенту може бути визначення в законі відповідних вимог, що висувуються до кандидатів (освітній ценз), щодо спеціальної підготовки (стажування) новобраних парламентарів із питань законотворчості, юридичної техніки тощо.

Але все ж, попри численні аргументи «за» і «проти» бікамералізму в Україні, більшість фахівців вважають, що для його запровадження та ефективного функціонування в державі необхідні певні умови, як-то: розвинений парламентаризм, належний рівень правової культури і правової свідомості суспільства, наявність консенсусу в суспільстві як щодо самого бікамералізму, так і щодо вирішення ключових проблем держави. І, найголовніше, запровадження бікамералізму вимагає одночасного створення потужного механізму забезпечення єдності держави, її територіальної цілісності, консолідації суспільства на основі базових цінностей демократії й верховенства права.

Ще одна постійно обговорювана в українському політикумі проблема – характер депутатського мандата й депутатська недоторканність. Згадаймо, що на Всеукраїнському референдумі 2000 р. 89% громадян (із кількості тих, хто брав участь) висловились за обмеження депутатської недоторканності народних депутатів і вилучення з Конституції України ч. 3 ст. 80.

Останні проекти конституційних змін 2015 р. [23] мали запровадити скасування недоторканності народних депутатів і суддів. Наразі питання суддівського імунітету вирішуватимуться в рамках Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) і нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Вирішення ж питання недоторканності народних обранців знову втратило гостроту для популістів.

Депутатська недоторканність, як було зазначено Конституційним Судом України в мотивувальній частині Рішення щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України [24], є важливою конституційною гарантією, яка має цільове призначення – забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх функцій; вона не є особливим привілеєм, а має публічно-правовий характер.

Парламентський імунітет, що виражається в недоторканності парламентаря, є однією з найважливіших гарантій його статусу. Недоторканність парламентарів –

конституційний інститут, характерний для всіх сучасних демократичних держав. Щоправда ступінь і темпоральний фактор недоторканності в кожній державі має свої особливості. Так, наприклад, згідно зі ст. 46 Основного Закону ФРН, депутата може бути притягнуто до кримінальної відповідальності тільки з дозволу Бундестагу, крім випадків затримання його на місці злочину або впродовж наступного дня. А депутатський імунітет зберігається протягом усього строку його повноважень. Такий самий підхід до терміну депутатського імунітету закріплюють конституційні акти Італії, Іспанії та інших держав.

Конституція США наділяє захистом від арешту членів Сенату й Палати представників лише під час сесії відповідної палати, включаючи час слідування на сесію та повернення з неї, крім випадків зради, тяжкого злочину або порушення громадського порядку.

В окремих державах, таких як, наприклад, Румунія, дозволено затримання й обшук депутата або сенатора в разі їх застання на місці злочину, про що Міністр юстиції має негайно повідомити голову відповідної Палати. В інших випадках депутат або сенатор не може бути затриманий, заарештований, обшуканий, підданий суду за злочини або проступки без дозволу відповідної Палати (ст. 69 Конституції Румунії).

Для України питання обмеження депутатського імунітету є актуальним з огляду на непоодинокі випадки використання окремими народними обранцями депутатського мандата для прикриття злочинних дій, про що досить часто повідомляють засоби масової інформації. Але, з іншого боку, обмеження депутатського імунітету не повинно використовуватись як інструмент політичної розправи. Тому знайти «золоту середину» в цьому питанні, не скасовувати недоторканність, а обмежити її обсяг є завданням парламентської конституційної реформи.

З проблемою конституційно-правового статусу парламентаря пов'язане питання характеру його мандата. Зауважимо, що більшість сучасних демократичних держав не визнає імперативного мандату, що, як правило, визначається в конституційних актах. Але конституційна практика свідчить про необхідність урахування політичного чинника, що формує імперативний характер мандата парламентаря.

Як слушно застерігає О.Л. Копиленко, попри те що міжнародні організації рекомендують запровадження імперативного мандата, така докорінна зміна виборчої системи може мати непередбачувані наслідки, використання позитивного досвіду зарубіжних країн на українському ґрунті може не мати успішної реалізації. «На сьогодні однією з прерогатив виборчої системи має стати баланс між ефективністю заходів та забезпеченням стабільності функціонування виборчих колегіальних органів. Тому вважаємо, що питання переходу до системи з імперативним мандатом є скоріш питанням середньо- або довгострокових реформ, і то лише якщо експертне середовище зможе реально обґрунтувати його відповідність національним інтересам» [8, с. 51].

Забезпечення конструктивної взаємодії політичної (партійно-фракційної) й організаційної (професійної) структур парламенту – це одна проблема, що потребує свого вирішення в контексті парламентської реформи. У цьому плані варто погодитись із думкою М.О. Теплюка щодо доцільності посилення організаційної ролі комітетів парламенту у вирішенні питань парламентської діяльності, а також загалом щодо упорядкування складу і предметів відання парламентських комітетів [25, с. 50].

Крім того, потрібно підтримати неодноразово висловлену в науковій літературі думку про потребу прийняття спеціального закону про Верховну Раду України. При цьому, безумовно, варто врахувати попередній негативний досвід вирішення цього питання 2008–2010 рр. [26–27].

Питання вдосконалення законодавчого процесу в контексті конституційної реформи має декілька напрямів. По-перше, йдеться про один із напрямів парламентської реформи, пов'язаний з удосконаленням законодавчої діяльності парламенту. По-друге, цей напрям має самостійне значення з огляду на необхідність визначити види законодавчих актів, вирішити проблеми конституціоналізації джерел міжнародного права. По-третє, від ефективності законодавчого процесу безпосередньо залежить результативність конституційної реформи.

У науковій літературі вже неодноразово доводилась потреба виділення в конституційному законодавстві, визначення нормативної ваги та особливостей законодавчих процедур конституційних, органічних, звичайних законів.

«Сьогодні вкрай важливим є вдосконалення законодавчого врегулювання участі в законотворчій діяльності органів державної влади та інших суб'єктів законотворчого процесу. Головними принципами юридичної регламентації законотворчої діяльності має стати закріплення її демократичного характеру і створення умов, які забезпечили б підготовку, розгляд і прийняття якісних законів. З метою поліпшення якості законотворчості вкрай необхідним є встановлення чіткої регламентації процедури прийняття, офіційного оприлюднення та порядку набрання чинності всіх видів законів в Україні у єдиному законодавчому акті» [28, с. 180].

Висновки. Ефективність конституційної реформи безпосередньо пов'язана і стосується сфери досягнення публічно-політичної мети – удосконалення державної організації суспільства – й засобів, якими вона досягається. Досягнення ефективності конституційної реформи, тобто її відповідності природі реформи як засобу забезпечення (сприяння) розвитку суспільства й держави та вирішення об'єктивних потреб удосконалення державного механізму, системи взаємовідносин влади, людини й суспільства, можливе виключно на основі громадянського консенсусу та демократизму.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII // Голос України. – 2016. – № 118.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 61.
3. Теоретичні проблеми розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі : [монографія] / [Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, О.В. Скрипнюк та ін.] ; за ред. Ю.С. Шемшученка. О.І. Ющика. – К. : Юридична думка, 2014. – 316 с.
4. Проблеми теорії конституційного права : [монографія] / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Парламентське видавництво, 2013. – 616 с.
5. Ющик О.І. Загальні теоретико-методологічні питання ефективного державного управління / О.І. Ющик // Право України. – 2015. – № 5. – С. 17–27.
6. Агафонова Н.В. Загальнотеоретичні підходи до поняття «конституційна реформа» / Н.В. Агафонова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – С. 5–11.
7. Коліушко І. Старт чи фальстарт конституційної реформи? / І. Коліушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/POLITICS/start_chi_falstart_konstitutsiynoyi_reformi_.html.
8. Копиленко О.Л. Удосконалення виборчої системи в контексті конституційної реформи / О.Л. Копиленко // Конституція і виборчий процес в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 червня 2015 р.). – К. : Юридична думка, 2015. – С. 47–51.

9. Агафонова Н.В. Деякі питання конституційної конфігурації відносин між органами влади / Н.В. Агафонова // Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 286 с.
10. Марцеляк О.В. Конституційна реформа і модернізація виборчої системи України в контексті світового досвіду / О.В. Марцеляк // Конституція і виборчий процес в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 червня 2015 р.). – К. : Юридична думка, 2015. – С. 58–69.
11. Федоренко В.Л. Виборча система України: стан і перспективи розвитку / В.Л. Федоренко // Конституція і виборчий процес в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 червня 2015 р.). – К. : Юридична думка, 2015. – С. 134–142.
12. Скубішевські М. Правила зміни конституції в демократичній державі, що входить до Європейського Союзу / М. Скубішевські // Конституція і виборчий процес в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 червня 2015 р.). – К. : Юридична думка, 2015. – С. 22–46.
13. Про Меморандум порозуміння й миру : Постанова Верховної Ради України від 20.05.2014 № 1280-VII // Відомості Верховної Ради України, 2014. – № 26. – Ст. 903.
14. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16.04.2000 : повідомлення ЦВК від 25.04.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00>.
15. Мартинюк Р. Чи потрібен Україні двопалатний Парламент? / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8. – С. 99–102.
16. Скрипнюк О.В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади / О.В. Скрипнюк // Право України. – 2009. – № 11. – С. 92–99.
17. Тацій В.Я. Актуальні проблеми системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні / В.Я. Тацій // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 92–98.
18. Створить двопалатний парламент – Юхновський дав поради українській владі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://1-12.org.ua/2015/05/12/3537>.
19. Онішук упевнений, що Україні потрібен двопалатний парламент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://for-ua.com/article/346841>.
20. Прозорова Н. Робесп'єр проти Монтеск'є, або знову про розподіл влад / Н. Прозорова // Віче. – 1995. – № 2 (35). – С. 5–9.
21. Кривенко Л. Верховна Рада України – однопалатний парламент / Л. Кривенко // Вісник України. – 1998. – № 4 (15). – С. 78–89.
22. Сіренко В.Ф. Інтереси і влада / В.Ф. Сіренко. – К. : Оріяни, 2006. – 536 с.
23. Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України і суддів : Законопроект № 1776 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602.
24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27.10.1999 № 9-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44.
25. Теплюк М.О. Конституційні основи ефективності державної вади в Україні в умовах здійснення реформ / М.О. Теплюк // Право України. – 2015. – № 5. – С. 47–53.
26. Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України : Закон України від 04.09.2008 № 374-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 12. – Ст. 147.
27. Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України : Закон України від 01.12.2009 № 1667-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 4. – Ст. 24.
28. Мурашин О. Стан та перспективи розвитку законодавчої діяльності в Україні / О. Мурашин // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 1 (2). – С. 174–180.

УДК 342.2

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Лариса НАЛИВАЙКО,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Максим РОМАНОВ,

член Асоціації українських правників,
курсант факультету підготовки
фахівців для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

In the article attempt of an integrated approach to the study of transparency and its characteristics as a constitutional principle and perspectives of the implementation of the relevant national legislation of Ukraine. Clarified that the relevant issue was studied by many domestic and foreign lawyers, which suggests that the emergency marked the relevance of the topic and the need to increase effective scientific research in the specified direction. Transparency understand how complex theoretical and legal category, content combines concepts such as “transparency”, “openness”, “transparency, publicity, accountability, access to public information” and “participation in the management of public Affairs”. Along with the above, to say that we attempted to identify six main features of transparency, which included: the priority of transparency over secrecy; the inherent relationship of transparency and the rule of law; completeness of information; timeliness of information; the actual opportunity of citizens to influence a decision; the integrity of the information.

Key words: transparency, definition, features, clarity, openness, glasnost, publicity, accountability.

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено спробу комплексного підходу до дослідження категорії транспарентності та її ознак як конституційного принципу та перспективи імплементації відповідного принципу до національного законодавства України. З'ясовано, що відповідна проблематика досліджувалась багатьма вітчизняними та зарубіжними правниками, це дає змогу говорити про надзвичайну актуальність визначеної авторами теми та необхідність збільшення ефективних наукових розвідок у вказаному напрямі. Транспарентність розуміють як складну теоретико-правову категорію, що змістовно поєднує в собі такі поняття, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами». Разом із вищезазначеним належить констатувати, що ми здійснили спробу виокремити шість основних ознак транспарентності, до яких віднесли пріоритет транспарентності над закритістю; невід'ємний взаємозв'язок транспарентності і законності; повноту інформації; своєчасність отримання інформації; реальну можливість громадян впливати на те чи інше рішення; цілісність інформації.

Ключові слова: транспарентність, поняття, ознаки, прозорість, відкритість, гласність, влада, підзвітність.

Постановка проблеми. Державно-правові реформи, що адаптують Україну для входження у європейське співтовариство, ставлять перед національною наукою ряд важливих завдань.

Принцип транспарентності є одним із невід'ємних складових існування правової державності, утвердження конституціоналізму та функціонування верховенства права на європейському просторі. З огляду на вищезазначене перед українською юриспруденцією постало питання про необхідність створення наукового підґрунтя для подальшої імплементації у національне законодавство категорії «транспарентність».

Одним із наріжних каменів юридичної науки сьогодення є проблема транспарентності, що постала зовсім нещодавно. Саме тому перед вченими постає питання, що потребує українського шляху вирішення з урахуванням міжнародного досвіду.

Саме тому необхідне дослідження відповідної категорії в аспекті з'ясування тлумачення понять та виокремлення ряду ознак з метою імплементації все віднайдене в національне законодавство.

Актуальність теми. Відповідна категорія неодноразово ставала предметом наукових розвідок як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких слід назвати таких,

як, зокрема, Д. Гунін, О. Кошова, О. Кудіна, П. Манченко, Л. Наливайко, М. Пашковська, Г. Пизіна, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

Стаття виконана в рамках теми науково-дослідної роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (номер державної реєстрації: 0112U003550).

Отже, **метою статті** є спроба тлумачення підходів до розуміння категорії транспарентності як конституційного принципу та її ознак в контексті перспективної імплементації віднайдених положень у національне законодавство. Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких завдань, серед яких, зокрема, слід назвати аналіз підходів до розуміння категорії транспарентності, узагальнення випрацюваної наукової тенденції до тлумачення відповідного поняття, спроба презентувати власний погляд щодо розуміння поняття транспарентності та його складових, дослідження наукових поглядів на питання ознак транспарентності, спроба тлумачення віднайдених ознак та спроба віднайти авторські.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «транспарентність», що є широко вживаним і бере свій початок з давніх-давен, має витоки в різних мовах. Так, зо-

крема, з англійської “transparency” перекладається як «прозорий» [1], але загальноприйнятим вважається єдине походження відповідного поняття з латини, де “transparere” дослівно перекладається як «щось прозоре та зрозуміле» [2].

Сьогодні відповідна категорія різними вченими трактується по-різному і, на жаль, відсутній єдиний погляд на вказану проблематику. Так, на думку О. Кошової, в більшості документів Організації з безпеки і співробітництва в Європі термін «транспарентність» використовується безпосередньо, а в матеріалах, пов’язаних із діяльністю Європейського суду з прав людини, частіше використовуються поняття «відкритість» і «публічність» [3]. Отже, виходячи із наведеної думки, ми можемо припустити, що термін «транспарентність» змістовно поєднує в собі вказані дві складові.

Разом із вищевказаним належить звернути увагу на думку Д. Співака про те, що в світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності державного управління для широкого громадського контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством [4], що говорить про вагомість відповідного принципу та необхідність його імплементації у національне законодавство.

В російській науці поняття транспарентності досліджується як політичне або соціальне явище, зокрема «транспарентність політичного процесу» є відкритістю його легальних сфер для суспільства, доступністю для громадян інформації про його цілі та шляхи їх реалізації [5].

Виходячи із такого розуміння транспарентності політичного процесу та керуючись думкою про те, що транспарентність є базовим функціональним принципом будь-якого політичного явища, його можна застосувати до державно-владних, соціальних та інших відносин у суспільстві. Виходячи із такого погляду, можна сказати, що «транспарентність» як правова категорія є поняттям базовим (засадничим).

Окрім того, у зарубіжних країнах, як вище було зазначено, транспарентність також розглядається як соціальне явище, як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних знань) про ту чи іншу діяльність (її об’єкти чи результати), котре дає змогу будь-якому зацікавленому суб’єкту мати повне уявлення про неї [6].

Про такий характер відповідного терміна говорять й інші науковці. Так, Е. Афонін та О. Суший сходяться на думці про те, що «транспарентність» – це засадна властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття рішень та активізації громадського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як «прозорість», «відкритість», «гласність», є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [7].

Належить також співвіднести отримані дані із думкою М. Пашковської про те, що транспарентність є засадничим поняттям, яке у собі в тісному взаємозв’язку поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі [8].

Така позиція, зокрема, співпадає і з поглядами С. Романюка, оскільки в сучасному людиноцентричному вимірі через об’єктивні обставини транспарентність поєднує у собі такі поняття, як, зокрема, «прозорість», «відкритість», «гласність», публічність», «підзвітність» [9].

Інші автори також долучають до вказаних вище складових транспарентності «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами» [10].

Проте, незважаючи на плюралізм розуміння транспарентності в аспекті засадничого поняття, існує також і протилежна думка, а саме думка про відмежування всіх зазначених характеристик транспарентності одна від одної та її самої.

Зокрема, на думку В. Ярошенка, відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів державного управління тощо. Відкритість влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади. Транспарентність (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст [11].

Хоча з точки зору принципів верховенства права, конституціоналізму та у зв’язку зі ст. 5 Основного Закону про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, розглядати відкритість влади як готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень є априорі неможливим.

Разом із вищезазначеним підходом до дослідження поняття транспарентності належить визначити ряд ознак, що притаманні цій категорії і що є її невід’ємними складовими.

Виходячи із зазначеного поняття, належить виокремити ряд ознак транспарентності, до яких слід віднести:

- пріоритет транспарентності над закритістю;
- невід’ємний взаємозв’язок транспарентності і верховенства права;
- повнота інформації;
- своєчасність отримання інформації;
- реальна можливість громадян вплинути на те чи інше рішення;
- цілісність інформації.

Говорячи про *пріоритетність транспарентності над закритістю* та прийняттям рішень владою «поза очі», автори мають на увазі те, що, оскільки пріоритет – це переважне значення чогось, або провідний напрям чого-небудь, що вимагає першочергової уваги [2], транспарентність є більш пріоритетною у функціонуванні органів влади; ця першість є однією з основних її ознак.

Важливою ознакою є також і *взаємозв’язок транспарентності і верховенства права*. Якщо останній розуміти як панування права в суспільстві, а транспарентність як принцип діяльності влади, що базується на її відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, публічності, гласності, доступі до публічної інформації та участі громади в управлінні державними справами, то очевидним є той факт, що принцип транспарентності і його основні організаційні елементи не можуть суперечити встановленому правом суспільному ладу, що панує у конкретному суспільстві.

Маємо на увазі, що певні владні рішення носять закритий характер і не розголошуються з причин збереження національної безпеки (наприклад, в нинішній обстановці – план проведення антитерористичної операції на сході країни), водночас зауважуємо на переліку інформації з обмеженим доступом, різних грифів секретності, що вказані в Законі України «Про державну таємницю» [3]. І саме через це верховенство права виступає певним об’єктивним обмеженням транспарентності.

Повнота інформації, виходячи із етимологічного тлумачення слова «повнота», є за своєю суттю тією властивістю, що передбачає отримання певного роду інформації про діяльність влади не у вузькому, а у найбільш широкому обсязі, оскільки складність здійснення державної влади полягає саме у тому, що одне рішення у вузькій сфері може впливати на всі інші і навіть ті, що до неї жодного відношення не мають. Саме тому належить надавати інформацію в тому обсязі, що найбільш повно відображає результати рішення органу влади.

Своєчасність отримання певної інформації чи на запит, чи у форматі публічності (безпосередньо від носія державної влади), чи іншим способом є однією із фунда-

ментальних ознак, що притаманні транспарентності. Процес розвитку держави та його вектор прямо залежать від прийняття рішень носіями державної влади, цей процес є досить динамічним, і з огляду на те, в який проміжок часу громадськість отримує доступ до тієї чи іншої інформації про такі рішення, прямо залежить рівень транспарентності влади (можливість вплинути на рішення, відкритість діяльності влади та публічність).

Реальна можливість громадян вплинути на те чи інше рішення означає, що категорія транспарентності має в собі ті складові, які передбачають і підзвітність влади, яка є обмежувальною характеристикою і відображає громадський контроль за її діяльністю.

Належить зауважити також на «реальності» такого впливу, який має бути ефективним і дієвим в будь-яких умовах. Виходячи із положень Основного Закону, можна сказати, що єдиним джерелом влади в Україні є її народ [4]. З цього випливає, що всі громадяни нашої держави мають право впливати на прийняття державно-владних рішень в обставинах, коли вектор державної політики їх не влаштує, саме тому реальна можливість громадян впливати на рішення влади є невід'ємною ознакою транспарентності.

Також належить розтлумачити *поняття цілісності інформації*, що отримує громадськість. З точки зору розмежування повноти інформації та її цілісності вказані положення є близькими за значенням, але їх розбіжність полягає в тому, що повнота певною мірою передбачає надання більшого спектру інформаційної маси стосовно конкретного питання та наслідків прийняття окремого рішення, а цілісність інформації є за своєю суттю однорідною інформацією, що надається громадянам в одному вигляді і в повному обсязі, інакше кажучи, без залишку, без вилучення окремих фраз із загального контексту, що можуть викривити сутність державно-владного рішення.

Висновки. Отже, на підставі проаналізованих даних належить аргументувати позицію щодо поняття транспарентності як складної теоретико-правової категорії, що змістовно поєднує в собі такі поняття, як «прозорість», «відкритість», «гласність», публічність», «підзвітність», доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами».

Також належить погодитись з тим, що прозорість – це обізнаність діям влади, а відкритість – це реальна можливість впливу, але із цього виходить, що, керуючись напрацьованими вчених, які уніфікують ці складові в категорію транспарентності, ми не просто спрощуємо понятійно-категоріальний апарат в сфері взаємодії громадськості та державної влади, а й відкриваємо нове поле для наукової дискусії, що може сприяти розвитку демократичної та соціальної держави в Україні.

Виходячи із такого розуміння категорії транспарентності, належить зауважити, що всі її органічні складові є неможливими одна без одної, одні є причиною інших, а інші є наслідком попередніх.

Тобто якщо прозорість – це рівень обізнаності в діях влади, а відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то ми можемо сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, поки влада не буде діяти відкрито.

Якщо гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед «публікою» (тобто особами, що її обрали), а підзвітність, у свою чергу, є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «публічна» діяльність влади

спричиняє громадське обговорення, а після – контроль (приводить до підзвітності). Разом із вищезазначеним належить констатувати, що ми здійснили спробу виокремити шість основних ознак транспарентності, до яких віднесли пріоритет транспарентності над закритістю; невід'ємний взаємозв'язок транспарентності і законності; повноту інформації; своєчасність отримання інформації; реальну можливість громадян впливати на те чи інше рішення; цілісність інформації. Виходячи із такого тлумачення, належить зауважити, що цей перелік не є вичерпним і така спроба визначеності сфери ознак транспарентності покликана створити фундамент для подальшої дискусії з цього питання у наукових колах.

Список використаної літератури:

1. Oxford Advanced Learner's Dictionary / ed. J. Crowther. – Oxford : Oxford University Press, 1998. – 1271 p.
2. Кудіна О. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення / О. Кудіна // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. – 2013. – Т. 21, Вип. 23 (4). – С. 33–38.
3. Кошова О. Транспарентність сучасної судової влади / О. Кошова // Філософські та методологічні проблеми права. – 2015. – № 1–2. – С. 209–216
4. Співак Д. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Д. Співак // Політологічні записки. – 2011. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48.
5. Политическая наука: Словарь-справочник / сост. И.И. Санжаревский. – М., 2010. – 544 с.
6. Гунин Д. Транспарентність і тайна інформації: теоретико-правовий аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Гунин. – Екатеринбург, 2008. – 12 с.
7. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : консп. лекц. до короткотерм. семін. в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад.: Е. Афонін, О. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>.
8. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління» / М. Пашковська // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 135–143.
9. Романюк С. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития» / С. Романюк. – М., 2005. – 181 с.
10. Наливайко Л. Транспарентність публічної влади: вітчизняний і зарубіжний досвід / Л. Наливайко, О. Чепік-Трегубенко // Право України. – 2015. – № 6. – С. 148–156.
11. Ярошенко В. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості / В. Ярошенко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія. – 2012. – Т. 182, Вип. 170. – С. 85–91.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Буцел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
13. Про державну таємницю : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.
14. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

УДК 342.534

ЩОДО ВИМОГ ДО КАНДИДАТІВ У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ

Оксана РОСОЛЯК,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Тернопільського національного економічного університету

Igor ГОНАК,

аспірант
Тернопільського національного економічного університету

SUMMARY

Analyzed legal aspects of changing requirements for candidates for deputies of Ukraine to ensure efficiency of legislative branch of government that can be implemented in Ukraine. The effectiveness of possible implementation of changes to requirements for MP candidates of Ukraine.

Key words: parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, candidate to MP (member of parliament) of Ukraine.

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано юридичні аспекти зміни вимог до кандидатів у народні депутати України для забезпечення підвищення ефективності діяльності законодавчої гілки державної влади, що можуть бути впроваджені в Україні. Обґрунтовано ефективність можливого впровадження зміни вимог до кандидатів у народні депутати України.

Ключові слова: парламент, Верховна Рада України, кандидат у народні депутати України.

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції нашої держави Україна є парламентсько-президентською республікою. У попередні роки, зокрема в 2014 році, до Основного Закону були внесені зміни для зменшення величезного впливу Президента (при майже повній відсутності відповідальності за свої дії) як на державний механізм у цілому, так і на діяльність законодавчої гілки в особі Верховної Ради України. Проте українські президенти навіть в умовах обмежених повноважень намагаються, і не безуспішно, впливати на державний механізм більше, ніж це дозволяють їх конституційні повноваження. Наприклад, Віктор Федорович Янукович у 2010 році домігся відміни конституційних змін 2004 року поза залом українського парламенту, а Петро Олексійович Порошенко зумів протягом двох років перебування на посаді Президента України сконцентрувати у своїх руках вплив майже на всі державні органи влади та фінансові потоки в країні. Наталія Васюнець стверджує, що західні аналітики знаходять дедалі більше спільних ознак між режимами Януковича і Порошенка [6, с. 1]. Якщо взяти до уваги два терміни президентських повноважень Леоніда Даниловича Кучми в умовах президентсько-парламентської республіки, то можна констатувати, що президентська посада незалежно від прізвищ тих, хто її займає, стимулює дрейф до президентського авторитаризму зі супроводжуваним зменшенням впливу механізму «стримувань і противаг», корупцією, помилковістю багатьох стратегічних і тактичних рішень, які безпосередньо впливають на функціонування державного організму. Всі вищепераховані аргументи стимулюють до конституційних змін щодо додаткового зменшення повноважень Президента України і їх передачі Верховній Раді України або повного скасування відповідного інституту в Україні (Українська держава вже має досвід функціонування державного механізму без Президента після втечі В.Ф. Януковича та до обрання Президентом України П.О. Порошенка: повноваження Президента були покладені на Голову Верховної Ради України, і державна влада функціонувала, незважаючи на екстремально соціально-економічні та політичні умови, досить ефективно).

Метою статті є визначення можливостей впровадження зміни вимог до кандидатів у народні депутати в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах функціонування парламентсько-президентської чи майбутньої парламентської республіки в Україні Верховна Рада України є головним органом державної влади.

Погоджуємося з думкою В.О. Ріяка, що «парламент – це виборний колегіальний орган держави, наділений нормотворчими, фінансовими та контрольними повноваженнями, що діє в умовах демократичного режиму. Парламентаризм у широкому розумінні слова – це система формування та діяльності верховного представницького органу держави, а також політико-державних відносин та інститутів, прямо чи непрямо пов'язаних із ним за умови існування у суспільстві демократичного режиму» [7, с. 127].

На думку М.В. Кравчука: «Верховна Рада України є єдиним загальнонаціональним представницьким органом законодавчої державної влади. Вона також бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі» [8, с. 124].

Ефективність функціонування парламенту є основним у дієздатності державного механізму. За твердженням Ю.С. Шемчушенка: «Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, парламент» [10, с. 343]. Вона правомочна вирішувати будь-які питання державного життя, крім тих, що вирішуються виключно всеукраїнським референдумом або віднесені відповідно до Конституції України до компетенції органів виконавчої чи судової влади [9, с. 115].

Згідно зі статтею 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України; призначення всеукраїнського референдуму з питань зміни території України; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; призначення виборів Президента України у стро-

ки, передбачені Конституцією України; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту); розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб із посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; прийняття Регламенту Верховної Ради України; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; встановлення державних символів України; надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України; обрання суддів безстроково; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; затвердження протягом двох днів із моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзви-

чайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї [1]. Тобто даний орган покликаний виконувати найважливіші питання життя суспільства та держави.

Разом із тим, окрім повноважень, які парламент здійснює як колегіальний орган за допомогою народних депутатів України, самі народні депутати як самостійні суб'єкти також наділені певними повноваженнями. Згідно зі статтею 86 Конституції України «народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності» [1].

Згідно з пунктом 1 статті 1 Закону України «Про статус народного депутата України» народним депутатом України є обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представник українського народу до Верховної Ради України і уповноважений протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України» [2]. «Народний депутат України покликаний виражати і захищати суспільні інтереси народу, брати активну участь у здійсненні законодавчої, установчої, контрольної, зовнішньополітичної та інших функцій Верховної Ради» [1, с. 50].

Зважаючи на величезний обсяг повноважень Верховної Ради України та її депутатів, вплив депутатів на інші органи державної влади та державні фінансові потоки, потрібно встановити відповідні вимоги до кандидатів у народні депутати України, щоб відсіяти некомпетентних, недосвідчених і недостойних.

У статті 76 Конституції України щодо вимог до кандидатів у народні депутати зазначено, що «народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку» [1]. Ці норми давали можливість ставати народними депутатами України людям без освіти, без життєвого досвіду, із кримінальним минулим.

Також є можливість для кримінальних елементів, прикриваючись положеннями статті 80 Конституції України про те, що «народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність» [1] та про те, що «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до відповідальності, затримані

чи заарештовані» [1], «ховатися» від кримінального переслідування через механізм обрання депутатом до Верховної Ради України.

На сьогоднішній день ми вважаємо, цих вимог недостатньо, тому пропонуємо статтю 76 Конституції України та статті 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» доповнити такими вимогами:

– кандидат у народні депутати України не має мати судимості за умисні кримінальні правопорушення (погашені чи непогашені), підтвержені довідкою із Міністерства внутрішніх справ України, не має бути об'єктом кримінального переслідування міжнародних чи національних правоохоронних органів;

– кандидат у народні депутати України повинен отримати у Службі безпеки України письмове підтвердження відсутності в минулому співробітництва з каральними органами СРСР (ГРУ, КДБ та іншими) та письмову згоду на опублікування інформації про таку співпрацю, якщо вона буде виявлена та документально підтверджена в майбутньому;

– вік кандидата у народні депутати України на день виборів має складати не менше тридцяти років. Цей вік дає можливість людині отримати освіту, певний час попрацювати чи займатись суспільно-корисною громадською діяльністю, отримати певний самостійний життєвий досвід;

– кандидат у народні депутати України повинен не тільки проживати в Україні на день виборів не менше п'яти років, а бути громадянином України не менше десяти років. У випадку впровадження двопалатної (бікамеральної) структури парламенту в Україні у верхню палату пропонується обирати депутатів, які на день виборів проживатимуть не менше п'ятнадцяти років у регіоні, від якого будуть обиратися;

– кандидат від мажоритарного округу повинен постійно проживати у відповідному регіоні не менше п'яти років для забезпечення від «десанту» фінансово забезпечених кандидатів із інших регіонів чи з багажем адміністративного ресурсу зі столиці;

– для уникнення непорозумінь під час внесення поправок у проєкти законів кандидат повинен вільно володіти державною мовою та в межах сесійної зали парламенту спілкуватися нею. Також кандидат повинен вільно володіти (із підтвердженням міжнародним загальною визнаним сертифікатом) як мінімум однією міжнародною мовою для вивчення особливостей законодавства іноземних держав та впровадження найефективніших норм закордонного законодавства в українське правове поле;

– кандидат має подати докладну автобіографію та декларацію про доходи за останні п'ять років свою та членів своєї родини;

– кандидат зобов'язаний продати або передати бізнес-активи в управління сторонній особі чи організації, власниками чи керівниками яких не є члени родини кандидата;

– надати медичний висновок про своє психологічне здоров'я та професійну придатність;

– письмове зобов'язання кандидата у народні депутати України про негайне добровільне чи примусове припинення виборчої кампанії при виявленні порушень чи неправдивих відомостей щодо попередніх пунктів.

Висновки. Враховуючи об'єм законотворчих і контролюючих функцій парламенту, у Верховній Раді України повинні працювати освічені, досвідчені та морально стійкі громадяни України.

Для підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України пропонуємо внести такі зміни у законодавство:

а) у статті 76 Конституції України записати замість слів: «Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року,

має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років», записати: «Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти років, має право голосу і є громадянином України протягом останніх десяти років»;

б) у статті 76 Конституції України передбачено, що «не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку», і ми пропонуємо залишити тільки слова «не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину» у зв'язку з тим, що людина, яка вчинила зумисний злочин, не відповідає етичним нормам і не має бути обрана депутатом;

в) у статті 80 Конституції України передбачити можливість дострокового припинення повноважень за голосування за інших депутатів та систематичні прогули засідань Верховної Ради народним депутатом України. Це підвищить відвідуваність засідань та ефективність роботи парламенту загалом;

г) у Законі України «Про вибори народних депутатів України» зазначити, що депутатом може бути людина з вищою освітою, пройшла тестування зі знань основ конституційного законодавства України (зокрема, Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та ін.), вільно володіє державною мовою, відповідає загальноприйнятим етичним і моральним нормам (наприклад, проходить таку перевірку, як майбутній співробітник СБУ).

Запровадження даних вимог і змін у комплексі дасть можливість оздоровитися державному механізму, уникнувши потрапляння у Верховну Раду України некомпетентних та недостойних громадян і громадян, які мають антидержавну позицію, забезпечити прийняття високопрофесійних законів, підняти престиж і довіру до органів державної влади серед українських громадян і за кордоном.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про статус народного депутата України» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993. – № 3. – ст. 17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
3. Закон України «Про вибори народних депутатів України» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012. – № 10–11. – Ст. 73. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. – № 13. – Ст. 222. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік». Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 5. – Ст. 54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19/page>.
6. Васюнець Н. Клан Порошенка, знайомтесь / Н. Васюнець // Експрес, 11.08 – 18.08.2016. – № 60 (8809). – С. 1–3.
7. Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник / В.О. Ріяка (керівник авторського колективу), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін.; За загальною редакцією В.О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
8. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти): навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М.В. Кравчук. – Видання 3-тє. Перероблене й доповнене. – Тернопіль: ТзОВ «Терно-граф», 2013. – 608 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Переклад із російської / О.Ф. Скакун – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

10. Юридична енциклопедія: В 6 томах. Том 1: А–Г / Редколегія: Ю.С. Шемчушенко (голова редколегії) та інші. – К.: «Українська енциклопедія», 1998. – 672 с.: іл.

11. Юридична енциклопедія: В 6 томах. Том 4: Н–П / Редколегія: Ю.С. Шемчушенко (голова редколегії) та інші. – К.: «Українська енциклопедія», 2002. – 720 с.: іл.



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СПОРІВ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКОНАННЯМ РІШЕНЬ СУДУ ПРО СТЯГНЕННЯ КОШТІВ, БОРЖНИКОМ ЗА ЯКИМИ Є ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН АБО ДЕРЖАВНА УСТАНОВА, ПІДПРИЄМСТВО, ОРГАНІЗАЦІЯ

Сергій БЕЗПАЛЬКО,

здобувач Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

SUMMARY

The article explores the problematic aspects of the administrative courts resolution of disputes that arise in connection with the performance of this court's decisions on collection of funds: a debtor which is a state organ or state institution, enterprise, organization. The absence of a unified approach of the courts in the resolution of the specified category of disputes. Supported and substantiated the position of the judicial authorities on the unconditional distribution of the three-month period of execution of court decision on recovery of funds of the state budget mestnogo enshrined in the Law of Ukraine "On state guarantees concerning execution of court decisions".

Key words: administrative court, enforcement of the judgment, debtor, public authority, period of execution, treasury, legislative regulation.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено проблемні аспекти вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація. Установлено відсутність єдиного підходу судів до вирішення зазначеної категорії спорів. Підтримана й обґрунтована позиція судових органів про безумовне поширення тримісячного терміну виконання судового рішення про стягнення коштів державного та місцевого бюджету, закріпленого в Законі України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду».

Ключові слова: адміністративний суд, виконання рішення суду, боржник, державний орган, термін виконання, органи казначейства, законодавче регулювання.

Постановка проблеми. Забезпечення ефективного захисту стягувачів від невиконання або затримки у виконанні рішення національного суду, за виконання якого держава несе відповідальність відповідно до принципів, установлених практикою Європейського суду з прав людини, є одним із найважливіших завдань нашої держави, задля вирішення якого прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» від 05.06.2012 № 4901-VI (далі – Закон) [1]. Законом упроваджено дію механізму, за яким виконання судових рішень про стягнення коштів із державних органів, підприємств, установ чи організацій, боржника-юридичної особи, примусова реалізація майна якого забороняється, здійснюватиметься за рахунок коштів Державного бюджету України, якщо неможливо виконати рішення суду за рахунок боржника. Проте в результаті реалізації зазначеного механізму на практиці було виявлено ускладнення, які стали наслідком виникнення спорів щодо правомірності зміни порядку та способу виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за яким є державний орган або державна установа, підприємство й організація тощо.

Виконання судових рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів регламентовано Законом України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 № 606 [2] Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05.06.2012 № 4901-VI, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів держав-

ного та місцевих бюджетів або боржників» від 03.08.2011 № 845 (далі – Порядок № 845) [3], які містять низку прогалин, колізій, спірних положень, на що вказує аналіз практики його застосування. Зокрема, нерегульованим залишається питання щодо черговості виконання виконавчих листів про стягнення коштів із державних органів, установ, підприємств та організацій за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

Актуальність теми. У науковій літературі мало уваги приділялось теоретичним і практичним засадам розгляду адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація. Окремі аспекти розгляду цієї категорії справ висвітлювались у роботах Б. Гук [4], Р. Ігоніна [5], В. Сьоміної [6], О. Хотинської [7], С. Щербак [8] під час дослідження правових засад виконавчого провадження.

З огляду на викладене вивчення проблемних аспектів розгляду адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація, є актуальним і доцільним.

Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо розгляду адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальновідомо, що Закон був розроблений на виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Іванов проти України» з метою усунення проблем, що призводять до тривалого невиконання рішень суду, проте не забезпечив тотальне їх усунення. Так, аналіз практики вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за яким є державний орган або державна установа, підприємство та організація, свідчить про поширені випадки виникнення спорів щодо невиконання органами, які здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (далі – органи Казначейства), зазначених судових рішень у визначені в Законі строки з тієї причини, що виконавчі документи виконуються в порядку черговості їх надходження. При цьому в процесі розгляду справ за позовами стягувачів до органів Казначейства з приводу невиконання останніми судових рішень адміністративні суди за однакових обставин справи по-різному кваліфікують дії цих органів щодо невиконання останніми рішень суду. Зокрема, в одних випадках визнають дії органів Казначейства щодо невиконання рішення суду неправомірними, в інших – правомірними.

Відстоюючи позицію про неправомірність дії органів Казначейства, суди зазначають, що судові рішення, яке набрало законної сили, підлягає безумовному виконанню в установленний законом строк. Наприклад, у постанові від 23.05.2014 у справі № 810/2490/14 Київський окружний адміністративний суд в обґрунтування задоволення позову вказав такі аргументи: «... обов'язковість судових рішень гарантується статтею 124 Конституції України та практикою Європейського суду з прав людини. Ефективний доступ до суду включає право на виконання судового рішення без невиправданих затримок. Крім того, відсутність у заявника можливості домогтися виконання судового рішення, винесеного на його користь, становить втручання у право на мирне володіння майном, як це передбачено пунктом 1 статті 1 Першого протоколу. Необґрунтовано тривала затримка у виконанні обов'язкового для виконання судового рішення може становити порушення Конвенції. Обґрунтованість такої затримки має оцінюватися з урахуванням, зокрема, складності виконавчого провадження, поведінки самого заявника та компетентних органів, а також суми і характеру присудженого судом відшкодування. У випадку, що розглядається, суд констатує, що жодних обставин, що стали перешкодою у виконанні рішення суду у встановлений законом строк, відповідач не надав. У контексті вищезазначеного, суд зазначає, що саме на державу покладено обов'язок дбати про те, щоб остаточні рішення, винесені проти її органів, установ чи підприємств, які перебувають у державній власності або контролюються державою, виконувалися відповідно до зазначених вимог Конвенції (рішення у справі «Ромашов проти України»). Держава не може виправдовувати нестачею коштів невиконання судових рішень, винесених проти неї або проти установ чи підприємств, які перебувають в державній власності або контролюються державою (рішення у справі «Шмалько проти України»). Держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному й вчасному виконанню, перебувають у межах контролю органів влади (рішення у справі «Сокур проти України»). У справі «Імобільяре Саффі проти Італії» наголошує, що право на звернення до суду також передбачає практичне виконання остаточних, обов'язкових для виконання судових рішень, які в державах, що поважають принцип верховенства права, не можуть залишатися невиконаними на шкоду стороні у провадженні. При цьому суд вважає, що викладені у листі Державної казначейської служби України посилання на пункт 3 По-

рядку, за яким рішення про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників виконуються у порядку черговості надходження таких документів, не можуть слугувати достатньою правовою підставою для порушення законодавчо встановленого строку виконання судового рішення. Так, вказана норма не встановлює жодних винятків для недотримання приписів статті 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» щодо тримісячного строку для перерахування стягнутих коштів та підлягає застосуванню виключно у системному взаємозв'язку із зазначеним законодавчим положенням» [9].

Указану позицію підтримано Вищим адміністративним судом в Ухвалі від 18.11.2014 [10]. Таку ж позицію з порушеного питання зайняв і Житомирський апеляційний адміністративний суд у справі № 806/1162/14 [11].

Друга судова позиція полягає у кваліфікації дії органів Казначейства правомірними з тих підстав, що Державна казначейська служба України діє в межах наданих повноважень, на підставі й у спосіб, визначений чинним законодавством, оскільки виконавчий лист Вишгородського районного суду Київської області від 09.11.2011 № 2-2725/2010 знаходиться на виконанні в Державній казначейській службі України, відповідачем не відмовлено у виконанні судового рішення, виконавчий лист виконується в порядку черговості надходження виконавчих документів, виконання судового рішення на користь позивача поза чергою призведе до порушення принципу рівності перед законом, оскільки будуть порушені права осіб, які подали виконавчі листи до відповідача раніше, ніж позивач, тому відсутні підстави для визнання дій відповідача протиправними. У таких випадках суди відмовляють у задоволенні позовів про визнання неправомірними дії казначейської служби щодо невиконання судового рішення [12].

Як свідчить вищевикладене, в процесі вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація, у судів виникає необхідність тлумачення відповідних норм, яке є різним і не сприяє подоланню прогалин відповідного законодавства.

Так, відповідно до ч. 2 і 6 ст. 4 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05.06.2012 № 4901-VI, якщо рішення суду про стягнення коштів із державного підприємства або юридичної особи не виконано протягом шести місяців із дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, **його виконання здійснюється** за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду; перерахування коштів за рішенням суду здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, **у тримісячний строк із дня надходження документів** і відомостей, необхідних для цього, з одночасним направленням повідомлення про виплату коштів державному виконавцю, державному підприємству або юридичній особі.

Поряд із цим, відповідно до п. 3 Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845, рішення про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників виконуються на підставі виконавчих документів виключно органами Казначейства **в порядку черговості надходження таких документів**.

Отже, у Законі визначено строк виконання судового рішення, а в Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, який затверджений Постановою Кабінету Міністрів Украї-

ни від 03.08.2011 № 845, ідеться про черговість виконання виконавчих листів, що унеможливило дотримання законодавчо закріпленого строку виконання судового рішення.

На недосконалість законодавства в цій частині звертали увагу ще в процесі його розробки. Так, М. Щербатюк, В. Яворський зазначали, що «у ст. 3 не визначено черговість виконання судових рішень, а також не визначено, що робити у випадку, коли судові рішення не буде виконано у встановлений частиною 4 цієї статті тримісячний строк. Тобто, ситуація, коли казначейство заявляє про відсутність коштів у бюджеті, залишається не вирішеною проблемою боржника» [13].

Заслужують на увагу висновки до проекту Закону, надані фахівцями Головного науково-експертного управління, в яких наголошується на тому, що в ст. 3 Закону необхідно визначитися з черговістю виконання відповідних рішень [13].

Фахівці Департаменту з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини Комітету Міністрів Ради Європи також звертали увагу на цей аспект і наголошували, що проєкт Закону не містить указівок на те, чи буде встановлено певну пріоритетність у виплаті заборгованості за різними рішеннями, і це при тому, що більшість рішень (принаймні тих, що перебувають на контролі в Комітеті Міністрів), боржниками за якими є держава або державні підприємства чи організації, стосуються заробітних плат та інших виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, в тому числі на користь найбільш уразливих категорій населення; для певної категорії осіб ці виплати становлять єдиний або основний дохід і тому є особливо важливими. Відповідно, для цієї категорії осіб будь-яка подальша затримка у виконанні рішень, винесених на їх користь, може становити надмірний і непропорційний тягар [14].

Зазначене підтверджує істинність твердження А. Мелешевич і К. Форстейн про те, що успішність, з якою цей Закон прийняв в другому читанні та загалом, свідчить, що головною причиною прийняття Закону № 4901-VI у тому вигляді, в якому він був прийнятий, було не бажання впровадити ефективний механізм, який би усунув перешкоди на шляху виконання судових рішень, а чергова спроба українських владних інституцій «відзвітувати» перед Радою Європи та ввести в оману цю міжнародну організацію [15].

У світлі наведеного є доцільним звернення до Закону України «Про виконавче провадження», який регулює подібні правовідносини, адже, на відміну від Порядку № 845, він визначає механізм виконання судових рішень про стягнення коштів із небюджетних боржників. Так, відповідно до ст.44 Закону України «Про виконавче провадження», якщо сума, стягнута з боржника, недостатня для задоволення всіх вимог за виконавчими документами, вона розподіляється державним виконавцем між стягувачами в порядку черговості, встановленому цією статтею: 1) у першу чергу задовольняються забезпечені заставою вимоги щодо стягнення з вартості заставленого майна; 2) у другу чергу задовольняються вимоги щодо стягнення аліментів, відшкодування збитків і шкоди, завданих унаслідок кримінального або адміністративного правопорушення, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, а також у зв'язку з утратою годувальника 3) у третю чергу задовольняються вимоги працівників, пов'язані з трудовими правовідносинами та зобов'язання за єдиним внеском на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 4) у четверту чергу задовольняються вимоги стягувачів за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, вимоги щодо збору на обов'язкове державне пенсійне страхування і страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 5) у п'яту чергу задовольняються вимоги щодо податків та інших платежів до бюджету, вимоги органів

страхування з обов'язкового страхування (крім вимог щодо збору на обов'язкове державне пенсійне страхування); 6) у шосту чергу задовольняються всі інші вимоги. Вимоги стягувачів кожної наступної черги задовольняються після задоволення в повному обсязі вимог стягувачів попередньої черги. Якщо стягнута сума недостатня для задоволення в повному обсязі всіх вимог однієї черги, вимоги задовольняються пропорційно до належної кожному стягувачу суми. Вимоги стягувачів щодо виплати заборгованості із заробітної плати задовольняються в порядку надходження виконавчих документів. Стягнута з боржника сума розподіляється між стягувачами згідно з виконавчими документами, за якими відкрито виконавчі провадження на день зарахування стягнутої суми на відповідний рахунок органу державної виконавчої служби.

Уважаємо, що підхід до задоволення вимог кредиторів має бути однаковим у випадку задоволення їхніх вимог як за рахунок бюджетних коштів, так і за рахунок коштів фізичних осіб і юридичних осіб приватного права. Отже, є необхідним запровадження черговості задоволення вимог кредиторів й у Порядку № 845. Під час визначення черговості задоволення вимог кредиторів варто враховувати, що в більшості випадків таке стягнення обумовлено заборгованістю держави в особі уповноважених органів чи підприємств, установ та організацій по соціальних виплатах, заробітній платі, порушенням умов цивільно-правових угод із бюджетними установами або підприємствами, присудженням судових витрат одній зі сторін, якщо судові рішення ухвалені на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень. Звісно, виконання означених судових рішень у порядку черговості не має значно затягувати строки виконання рішень. Очевидно, що під час установа тримісячного строку виконання судових рішень законодавець намагався створити умови для оперативного виконання державою або уповноваженими нею органами чи особами своїх зобов'язань.

Важливо, що при цьому підході справедливим є збереження вимоги щодо загального строку виконання судового рішення. Доцільність законодавчого закріплення строків виконання судового рішення важко переоцінити, адже, як слушно зазначає Ю. Шекера, питання розумних строків визначено серед найважливіших показників принципу верховенства права [16, с. 34].

Е. Борщевська вказує, що встановлення конкретних строків сприяє однозначному розумінню кожним із учасників судового процесу строків, протягом яких буде здійснена певна послідовність процесуальних дій, і дає можливість заздалегідь планувати заходи, спрямовані на максимально ефективний захист порушених прав та інтересів [17, с. 62].

Зазначимо, що в Законі України «Про виконавчі провадження» закріплено загальний строк виконання судового рішення. Так, відповідно до ч. 2 ст. 30 Закону України «Про виконавче провадження», державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом шести місяців із дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а з виконання рішення немайнового характеру – у двомісячний строк.

Ураховуючи вищевказане, варто констатувати, що збереження тримісячного строку виконання рішення суду про стягнення коштів із державного підприємства або юридичної особи сприятиме досягненню мети правосуддя, запобігатиме невинуватому затягуванню процесу виконання судового рішення та є достатнім для практичної реалізації дії, спрямованих на виконання судового рішення.

Більше того, вважаємо, що встановлення таких строків є необхідним з огляду на важливість реалізації принципу правової визначеності, який часто використовує Європейський суд з прав людини під час мотивації своїх рішень.

На думку А. Султанова, принцип правової визначено-

сті має на меті забезпечити учасників відповідних відносин можливістю точно спрогнозувати результат своїх дій, а також дати надію, що права цих осіб будуть захищені, що в процесі вирішення спору дії суб'єкта правозастосування також будуть прогнозовані й передбачувані, не змінюватимуться від однієї справи до іншої, що судові рішення, які набрали законної сили, виконуватимуться [18, с. 58].

Строк як важливу вимогу, що впливає з принципу правової визначеності, виділяє й Е. Борщевська, яка стверджує, що принцип правової визначеності має вираження у визначенні вимоги чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів щодо часових меж [17, с. 48].

На необхідності виконання судових рішень у розумні строки наголошує Європейський суд з прав людини в Ухвалі від 07.10.2003 у справі «Корнілов проти України» за заявою № 36575/02. Зокрема, суд стверджує, що ст. 6.1 Конвенції вимагає того, щоб усі стадії юридичних процедур для «визначення цивільних прав та обов'язків» без виключення стадій, які йдуть після винесення рішення по суті справи, були виконані в розумні строки [19].

У рішенні Європейського суду з прав людини відображена й позиція, яка зводиться до того, що право на судовий захист стало б ілюзорним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточно, обов'язкове судове рішення залишалося б недіючим на шкоду однієї зі сторін; виконання рішення, винесене будь-яким судом, має розглядатися як невід'ємна частина «суду» [20].

Утвердження правопорядку, який ґрунтується на засадах справедливого відновлення прав і свобод людини в розумні строки, визначено метою судової реформи в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [21].

Ураховуючи, що тільки за умови виконання судового рішення в розумні строки можна стверджувати про відновлення прав і свобод людини, недопустимо нехтувати встановленням у законодавстві строків виконання судових рішень. Отже, підхід судових органів щодо правомірності виконання органами Казначейства виконавчих листів у порядку черговості надходження таких документів без урахування строку виконання судового рішення, який закріплено в Законі, на нашу думку, є порушенням принципів правової визначеності й права на судовий захист і справедливий суд тощо.

Наступним аспектом, на якому треба зосередити увагу, є дотримання принципу законності в процесі вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація. В. Гаращук слушно підкреслює, що принцип законності є фундаментальним принципом, відповідно до якого всі без винятку суб'єкти влади мають справджувати свою діяльність [22, с. 22].

Отже, варто звернути увагу на юридичну силу нормативно-правових актів, якими врегульовано спірні питання, зокрема Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05.06.2012 № 4901-VI і Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників» від 03.08.2011 № 845, адже місце нормативно-правового акта в ієрархічній структурі таких актів відіграє важливу роль у їх правозастосуванні.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України, суд під час вирішення справи керується принципом законності, відповідно до якого:

1) суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України [23].

Згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначається порядок виконання судових рішень [24].

Відповідно до ст. ст. 113, 117 Конституції України, ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції й законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови та розпорядження.

Отже, постанови Кабінету Міністрів України мають видаватися в повній відповідності до Законів України, а отже, Постанова № 845 має відповідати Закону й ніяким чином не скасовувати дію його норм, у тому числі норми щодо встановлення строку виконання судового рішення.

Поділяємо позицію М. Щербатюк і В. Яворського, які констатують, що рівень юридичної сили актів органів виконавчої влади значною мірою поступається нормам Законів, оскільки Конституцією України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України (ч. 2 ст. 19) [25].

Отже, позиція судових органів про виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація, виключно в порядку черговості не корелюється зі змістом конституційного припису, за яким порядок виконання судових рішень визначається виключно законами України, якими й установлюються його особливості (п. 7 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Звісно, сьогодення свідчить про наявні перепони у правозастосуванні законодавства в цій частині. Так, згідно з ч. 1 ст. 3 Закону, виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у межах відповідних бюджетних призначень шляхом списання коштів із рахунків такого державного органу, а в разі відсутності в зазначеного державного органу відповідних призначень за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду. Доводиться констатувати, що в проекті Закону України «Про державний бюджет України на 2017 рік» у графі «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою» додатка 3 «Розподіл видатків державного бюджету на 2017 рік» передбачено тільки 500 000 грн. (для порівняння у 2013 році було передбачено 153 921 600,00 грн.) [26].

Водночас, згідно з інформацією на офіційному сайті Державної казначейської служби України, станом на серпень 2016 року в Державній казначейській службі України знаходиться понад 155 тисяч виконавчих документів на суму більше ніж 3,2 млрд. грн., які підлягають виконанню за бюджетною програмою [27]. В. Мисечко ще більше року тому прогнозував, що Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» так і залишиться на папері для більшості стягувачів [28]. Отже, залишається тільки сподіватися на врахування народними депутатами цієї обставини під час затвердження державного бюджету на 2017 рік.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що чинне законодавство потребує уточнення в частині визначення черговості задоволення вимог кредиторів у Порядку № 845. Під час розгляду справ за позовами стягувачів до органів Казначейства про визнання неправомірними дії в частині виконання судових рішень

про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів і зобов'язання вчинити відповідні дії треба брати до уваги, що п. 3 Порядку № 845 має застосовуватися з урахуванням (у рамках) загальних строків виконання рішень суду, які закріплені в ч. 2 ст. 3 і ч. 6 ст. 4 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05.06.2012 № 4901-VI.

Звісно, реалізація цієї пропозиції здатна забезпечити єдність судової практики з порушеного питання, своєчасне виконання рішень суду про стягнення коштів із державних органів, підприємств, установ чи організацій, боржника-юридичної особи, примусова реалізація майна якого забороняється, тільки у випадку наявності коштів або належного бюджетного фінансування. У цьому зв'язку Європейський суд з прав людини наголошував, що держава не може посилатися на відсутність коштів як на виправдання невиконання рішень національних судів, винесених проти неї, її органів та установ, а також підприємств, якими вона володіє або які контролює [29].

Список використаної літератури:

1. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 17. – Ст. 158.
2. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
3. Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 61. – Ст. 2431.
4. Гук Б.М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Б.М. Гук ; Акад. упр. М-ва внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.
5. Ігонін Р.В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.В. Ігонін ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
6. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.А. Сьоміна. – Х., 2005. – 212 с.
7. Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О.З. Хотинська. – К., 2006. – 195 с.
8. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.В. Щербак ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 16 с.
9. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 23.05.2014 у справі № 810/2490/14 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38832598>.
10. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 у справі № 810/2490/14 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41628938>.
11. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 23.06.2014 у справі № 806/1162/14 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39389412>.
12. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 25.11.2014 у справі № 363/3188/14-а // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41631065>.
13. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» (реєстр. № 9127 від 08.09.2011) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51795&pf35401=310948>.
14. Коментар Департаменту з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини Комітету Міністрів Ради Європи щодо проекту Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a40#Find.
15. Мелешевич А.А. Порівняльний аналіз пілотних рішень Європейського Суду з прав людини щодо України та Росії / А.А. Мелешевич, К. Форстейн // Наукові записки НаУКМА. – 2012. – Т. 129 : Юридичні науки. – С. 32–50.
16. Шекера Ю.О. Строки у господарському процесуальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Ю.О. Шекера. – Одеса, 2016. – 207 с.
17. Борщевська О.М. Строки у господарському судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / О.М. Борщевська. – К., 2016. – 252 с.
18. Султанов А.Р. Восстановление нарушенных прав и правовая определенность / А.Р. Султанов // Российская юстиция. – 2011. – № 4. – С. 58–61. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=1970>.
19. Корнілов проти України : рішення Європейського суду з прав людини від 07 жовтня 2003 // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/196167893>.
20. Дубенко проти України : рішення Європейського суду з прав людини від 11 січня 2005 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_251.
21. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 41. – Ст. 1267.
22. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [монографія] / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – С. 22.
23. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.
24. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
25. Щербатюк М. Коментар до Проекту Закону України № 7562 від 14.01.2011 року «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» / М. Щербатюк, В. Яворський // Офіційний сайт Української Гельсінської спілки з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/kerivni-orhany/>.
26. Проект Закону про Державний бюджет України на 2017 рік // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032.
27. Про стан та термін перерахування коштів за рішенням судів // Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/325444>.
28. Мисечко В. Перспективи Закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» / В. Мисечко // Інформаційне агентство «ЛІГА:ЗАКОН» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://jurliga.ligazakon.ua/blogs_article/235.htm.
29. Шмалько проти України : рішення Європейського суду з прав людини від 20.07.2004 // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/19628>.

УДК 342.1

ТЕОРЕТИЧНА МОДЕЛЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Віктор БОГУСЛАВСЬКИЙ,

капітан поліції, ад'юнкт кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
органів внутрішніх справ факультету № 2
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

In the article investigated the theoretical model of the information activities of personal security of personnel of forces of law enforcement. Used achievements of such sciences as administrative activities, philosophy, psychology, methodological theory of Used achievements of such sciences as administrative activities, philosophy, psychology, theory of methodological. Proved that components shouts theoretical model is the goal, objectives, process, subjects, methods of work. It is concluded that the purpose of provision of personal security makes the task of information security at the legislative and enforcement levels. These tasks are carried out by relevant functionaries of state authorities. The process tasks include cyclically repeated steps of receiving, organizing, analyzing and using information made in ways to bring people information about threats and shape their response.

Key words: information activities, personal safety, law enforcement forces.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено теоретичну модель інформаційної діяльності суб'єктів забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку. З використанням напрацьованих таких наук, як адміністративна діяльність, філософія, психологія, методологічна теорія діяльності, обґрунтовано, що складовими елементами теоретичної моделі є мета, завдання, процес, суб'єкти, способи діяльності. Зроблено висновок, що мета забезпеченості особистої безпеки ставить завдання інформаційного забезпечення безпеки на законодавчому та правозастосовному рівнях. Ці завдання виконуються відповідними функціонерами органів державної влади. Процеси виконання завдань включають циклічно повторювані дії з отримання, упорядкування, аналізу й використання інформації, що здійснюються в способи доведення до осіб інформації про загрози та форми їм протидії.

Ключові слова: інформаційна діяльність, особиста безпека, сили охорони правопорядку.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Крім того, ст. 27 Основного Закону України захист життя людини проголошено обов'язком держави. На виконання зазначеного обов'язку в державі сформовані сили охорони правопорядку, однак особиста безпека працівників цих сил також має велике значення. По-перше, особи, які входять до складу сил охорони правопорядку, також є людьми, а відтак їх життя і здоров'я, як зазначалося вище, є найвищою соціальною цінністю. По-друге, у разі спричинення істотної шкоди здоров'ю, не кажучи вже про позбавлення життя, людина не здатна ефективно охороняти правопорядок.

Отже, забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку завжди було актуальним, у зв'язку з чим привертало до себе увагу як дослідників-теоретиків, так і представників практики. Однак питанням інформаційної діяльності, шляхом якої здійснюється забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку, уваги приділено досить мало.

Актуальність теми. Як зазначалося вище, питанням інформаційної діяльності із забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку бракує уваги в наукових дослідженнях. Тому в роботі ми будемо спиратися на дослідження з інших сфер науки, при цьому не тільки юридичної. Так, для формування поняття інформаційної діяльності ми звернемося до праць Ю.С. Назара, І.П. Голосніченко, О.П. Рябенко, Є.М. Моїсєєва, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра, Я.М. Когута й ін., у яких наведено поняття адміністративної діяльності. Крім того, стануть у нагоді

й праці в інших галузях знань, де досліджується поняття «діяльність»: психології (О.М. Леонт'єв, В.С. Лазарєв), філософії (Є.Г. Юдін), методологічної теорії діяльності (Г.П. Щедровицький, А.Г. Раппопорт).

Метою статті є формування теоретичних уявлень про інформаційну діяльність суб'єктів забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для того щоб ґрунтовно дослідити теоретичну модель інформаційної діяльності суб'єктів забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку, ми маємо чітко визначити, що саме потрібно розуміти під теоретичною моделлю діяльності в її загальному значенні. Для цього передусім ми з'ясуємо мовознавчий аспект категорії «теоретична модель діяльності». Під терміном «теоретичний» прийнято розуміти такий, що пов'язаний із логічним узагальненням досвіду, практики, який ґрунтується на глибокому проникненні в сутність досліджуваного явища [2, с. 144]. Що стосується терміна «модель», то під ним розуміють зразок якого-небудь нового приладу, взірцевий примірник чого-небудь [2, с. 683].

Поеднавши зазначені дефініції, ми можемо запропонувати власне визначення категорії «теоретична модель діяльності», під якою розуміємо зразок (оптимальну модель) діяльності, що побудований на основі глибокого проникнення в її сутність.

Однак для того щоб побудувати теоретичну модель певного явища (в цьому випадку діяльності), його потрібно глибоко проаналізувати. У мовознавчому плані термін «діяльність» визначений як застосування своєї праці для чого-небудь [2, с. 306]. Однак ця дефініція є неконкретна

зованою, потребує істотного уточнення, яке ми спробуємо віднайти в навчально-методичній літературі з дисциплін, пов'язаних із адміністративною діяльністю.

Так, у навчальному посібнику з адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Ю.С. Назар визначає адміністративну діяльність органів внутрішніх справ як урегульовану звичай нормами адміністративного права підзаконну, підзвітну, державно-владну діяльність їх апаратів, служб і підрозділів, яка відбувається у співпраці з населенням і місцевими громадами та спрямована на організацію і практичне здійснення заходів щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, а також надання правоохоронних і адміністративних послуг [3, с. 18].

І.П. Голосніченко та О.П. Рябенко в підручнику з адміністративної діяльності міліції стверджують, що адміністративна діяльність міліції – це врегульована нормами адміністративного права специфічна виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання правопорушенням і припинення їх [4, с. 5].

Автори підручника «Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ» за редакцією Є.М. Моїсєєва, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра під поліцейською діяльністю в загальному значенні пропонують розуміти особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки й пов'язаної з застосуванням державного примусу [5, с. 115].

На думку Я.М. Когута, висловлену в навчальному посібнику з адміністративної діяльності, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це управлінські відносини, які складаються в сфері організації та практичного здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю й окремими адміністративними правопорушеннями в громадських місцях [6, с. 5].

Коментуючи вищезазначені дефініції, ми маємо враховувати, що ними визначаються явища, що не є повністю тотожними між собою. В одних випадках це адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, у других – міліції, в третіх – діяльність є адміністративно-юрисдикційною. Однак характерною особливістю всіх визначень є те, що вживаний у них термін «діяльність» роз'яснюється шляхом наведення переліку напрямів діяльності. При цьому в жодному визначенні не роз'яснено, що саме розуміється під терміном «діяльність».

Невизначеність терміна «діяльність» у юридичних джерелах змушує нас удатися до аналізу праць з інших наукових спеціальностей і напрямів: психології, філософії та методології.

Автори Психологічного словника трактують діяльність як активну взаємодію з навколишнім середовищем, у ході якої жива істота виступає як суб'єкт, що цілеспрямовано впливає на об'єкт і задовольняє так власні потреби [7, с. 91]. Розглядаючи розуміння діяльності з погляду психології, доречно також звернутися до праці О.М. Леонтьєва, який зазначив, що діяльність – це молярна (корінна), не адитивна одиниця тілесного життя матеріального суб'єкта [8, с. 81–82]. Ця позиція цікава в тому числі тим, що породжує певну дискусію серед представників психології. Так, В.С. Лазарев наголосив на таких недоліках психологічної теорії діяльності. Сутність діяльності в її психологічному розумінні зводиться до індивідуальної діяльності певної особи. Таке трактування діяльності не відрізняє її від поведінки [9, с. 35–36].

Стосовно іншого розуміння – філософського, то для його опрацювання доречно звернутися до таких праць. На думку Е.Г. Юдіна, діяльність є специфічною людською

формою активного ставлення до навколишнього світу, зміст якої становить зміна та перетворення цього світу на основі опанування й розвитку наявних форм культури [10, с. 267–268]. До складових елементів діяльності в такому її розумінні зараховують мету, засоби, результат і процес діяльності [11, с. 633–634].

Однак найбільш корисним для нашого дослідження ми вважаємо напрацювання саме в галузі методологічної теорії діяльності. Наприклад, Г.П. Щедровицький до структурних елементів діяльності зараховує мету, завдання, процедури, методи, засоби, вихідний матеріал, продукт [12, с. 393]. А.Г. Раппопорт розглядає діяльність як структуру функціональних елементів, базовий склад якої охоплює мету, суб'єктів, вихідний матеріал, засоби та результат [13, с. 362–369].

При цьому маємо звернути увагу на те, що, на відміну від психологічного й філософського розуміння діяльності, де діяльність розглядається як атрибут людини, тобто відокремлено від неї, методологічна теорія розглядає людину як суб'єкта, тобто окремий складовий елемент діяльності [14, с. 255]. На перший погляд подібний підхід видається доволі незвичним, оскільки розглядає людину як частину того, що ця людина робить. Однак при більш глибокому аналізі варто погодитися з його правильністю. Так, діяльність із охорони правопорядку здійснюється конкретними людьми. Але коли одні люди перестають брати участь в охороні правопорядку, то інші люди, які посідають вакантні місця, продовжують здійснювати цю діяльність аналогічно своїм попередникам. Тобто, людина хоча й обирає власний спосіб поведінки (діяльності), однак обирає її в межах правил, що прийняті в рамках відповідної діяльності (передусім вимог відповідних нормативно-правових актів).

Ураховуючи відсутність загальновизнаного переліку структурних елементів діяльності, ми маємо можливість, виходячи з особливостей досліджуваної діяльності, визначити власний їх перелік. Так, розробка теоретичної моделі діяльності щодо інформаційного забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку буде включати такі елементи: 1) мета, 2) завдання, 3) процес, 4) суб'єкти, 5) способи.

У семантичному значенні під метою розуміється те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль; заздалегідь намічене завдання; замисел [2, с. 661]. Звідси випливає, що метою досліджуваної нами діяльності є стан забезпеченості особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку. На загальнодержавному рівні зазначена мета закріплена в декларативних нормах, наприклад, у згаданій вище ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1].

Ця мета стоїть і перед особами, які мають забезпечити особисту безпеку осіб, які залучені до охорони правопорядку, і перед особами, які, будучи залучені до охорони правопорядку, мають забезпечити власну безпеку.

Розглядаючи завдання діяльності щодо інформаційного забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку, варто зауважити, що під завданням необхідно розуміти те, що потрібно зробити для досягнення мети. Ураховуючи, що забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку є багатоаспектною діяльністю, перед нею стоїть декілька взаємопов'язаних завдань.

Перше завдання полягає в тому, щоб забезпечувати особисту безпеку сил охорони правопорядку на законодавчому рівні. Для цього законодавство має містити низку норм: 1) норми матеріального права, які забороняють (під загрозою покарання) посягати на особисту безпеку сил охорони правопорядку; 2) норми процесуального права, які передбачають провадження за фактами посягання на особисту

безпеку сил охорони правопорядку; 3) норми, що уповноважують осіб, які залучаються до охорони правопорядку, носити зброю та спеціальні засоби, а також застосовувати їх під час охорони правопорядку; 4) норми, які усувають протиправність наслідків застосування зброї та спеціальних засобів, якщо їх застосування було викликано потребою убезпечитися від посягань на особисту безпеку й відповідало підставам і умовам застосування, що вказані в законі; 5) норми, які забезпечують нерозголошення персональної інформації про осіб, котрі залучаються до охорони правопорядку.

Зазначені норми, будучи різновидом суспільної інформації, у сукупності утворюють законодавчий механізм щодо забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку. На цьому місці маємо зробити таке зауваження. Ураховуючи, що законодавство вже містить зазначені норми, можна поставити питання: чи не є це завдання виконаним, а відтак наскільки це питання є актуальним для дослідження? У відповідь зауважимо, що в умовах постійної зміни суспільних відносин правові норми повинні відповідати актуальним суспільним відносинам, а не «відставати» від їх розвитку. Тому для цього постійно доцільно проводити «ревізію» чинного законодавства, своєчасно вносячи до нього необхідні зміни.

Другим завданням є забезпечення особистої безпеки на рівні діяльності виконавчої влади. Цей напрям включає як формування відповідної бази підзаконних нормативно-правових та індивідуально-правових актів, так і всю сукупність управлінських заходів.

Третім завданням є забезпечення особистої безпеки на рівні діяльності судової влади. Зокрема, оприлюднення судових рішень, якими притягують до відповідальності особи, котрі вчинили посягання на особисту безпеку сил охорони правопорядку.

Процес інформаційного забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку. З'ясування цього питання ми почнемо з аналізу загального значення терміна «процес». Цей термін уживається в значенні послідовної зміни станів, стадій у розвитку чого-небудь; ходу розвитку якого-небудь явища або сукупності послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату [2, с. 568]. У цьому контексті доречно звернутися до визначення процесу діяльності, що дається В.Г. Гороховим. Він розглядає цей різновид процесу як послідовність фаз або операцій, на кожній із яких досягаються окремі цілі та видається проміжний результат [15, с. 84].

Процес інформаційного забезпечення особистої безпеки складається з такого: 1) отримання (збирання чи прийняття) інформації про посягання на особисту безпеку сил охорони правопорядку, а також про заходи протидії таким посяганням; 2) упорядкування отриманої інформації про посягання на особисту безпеку та про заходи протидії таким посяганням; 3) аналізу отриманої інформації про посягання на предмет виявлення тенденцій до зміни динаміки (як у бік збільшення, так і в бік зменшення) посягань; 4) використання результатів аналізу цієї інформації як підґрунтя для а) внесення змін до законодавчих актів (уведення відповідальності, посилення відповідальності, надання додаткових повноважень особам, які охороняють правопорядок тощо); б) створення нових органів охорони правопорядку або внесення організаційно-штатних змін в наявні органи (розширення кількості, створення нових підрозділів тощо); в) внесення змін щодо управління процесами охорони правопорядку (оптимізація розташування сил охорони правопорядку, кадрові рішення, покращення матеріальної бази тощо).

При цьому зазначені процеси відбуваються циклічно, оскільки після закінчення четвертої фази (використання інформації) потрібно перевірити, наскільки ефективним

виявилось таке використання. Для цього потрібно заново збирати, упорядковувати, аналізувати інформацію, а за потреби використовувати її

Суб'єкти інформаційного забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку. Уважається, що коло значених суб'єктів залежить від напряму діяльності. Так, комплекс організаційно-правових заходів має забезпечуватися такими державними інституціями, як Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство внутрішніх справ України тощо [16, с. 144].

Проте ми вважаємо за потрібне уточнити цей перелік суб'єктів. Так, у законах передбачено низку випадків, коли державні органи зобов'язані забезпечувати безпеку своїх працівників. Так, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», гарантії незалежності прокурорів досягаються визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту [17]. Такі завдання покладено на підрозділи внутрішньої безпеки прокуратури. Як бачимо, забезпечення особистої безпеки є як умовою нормальної діяльності прокурорів, так і метою діяльності, суб'єктів, які мають її забезпечувати. У Державній прикордонній службі України створено підрозділи забезпечення власної безпеки. До структури Національного антикорупційного бюро України входять підрозділи забезпечення безпеки працівників (ч. 4 ст. 5 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» [18]). Водночас у Законах України «Про Національну поліцію» та «Про службу безпеки України» прямо не передбачено обов'язку певних структурних підрозділів щодо забезпечення особистої безпеки їх працівників. Однак до структури обох органів входять відповідні підрозділи внутрішньої безпеки.

Крім того, у законі передбачено спеціальний порядок забезпечення особистої безпеки тих осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [19], до таких органів зараховано 1) органи, які приймають рішення про застосування заходів безпеки: а) слідчий; б) прокурор; в) суд; 2) органи, які здійснюють заходи безпеки: а) органи служби безпеки; б) органи Державного бюро розслідувань; в) органи внутрішніх справ; г) органи Національної поліції; д) органи чи установи виконання покарань, слідчі ізолятори.

Зокрема, одним із заходів забезпечення особистої безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, є забезпечення конфіденційності відомостей про особу. Тобто, за відповідною постановою такої особи присвоюються вигадані анкетні дані (адреса такої особи здебільшого зазначається як адреса правоохоронного органу, службовцем якого винесено постанову). Така особа не залучається до проведення слідчих дій, у ході яких її можуть ідентифікувати інші особи. А в судовому розгляді вона допитується індивідуально суддею.

Крім того, до суб'єктів, які виконують організаційно-правові заходи, зараховують також керівників органів і підрозділів, які для ефективного вирішення питань особистої безпеки працівників повинні 1) аналізувати організаційно-правові та соціально-економічні умови здійснення правоохоронної діяльності й чинники, що визначають реальний рівень професійного ризику; 2) формувати та подавати у відповідні державні структури пропозиції щодо підвищення рівня захищеності й безпеки працівників, забезпечувати впровадження науково-практичних розробок із зазначеної проблеми; 3) здійснювати результативні контакти з державними органами, громадськими і приватними організаціями та об'єднаннями, засобами масової інформації, населенням з метою забезпечення більш високого рівня професійної захищеності й безпеки працівників; 4) мобі-

лізувати наявні економічні та матеріально-технічні можливості для підвищення рівня особистої безпеки працівників; 5) приймати спеціальні управлінські рішення з метою підвищення рівня професійної захищеності й безпеки; 6) організувати навчання працівників стратегії, тактики та засобів забезпечення особистої безпеки в системі бойової й службової, а також професійно-психологічної підготовки [16, с. 144–145].

Інший комплекс заходів – мотиваційно-особистісний – забезпечують таке коло суб'єктів, як працівники. Для цього вони повинні 1) знати й неухильно виконувати відповідні директивні вказівки керівництва; 2) знати основні тактико-операційні та психологічні прийоми забезпечення особистої безпеки в різноманітних ситуаціях професійної діяльності; 3) уміти аналізувати й узагальнювати досвід безпечної поведінки колег по роботі та інших працівників в екстремальних умовах оперативного-службової діяльності; 4) знати, застосовувати і творчо збагачувати практику, прийоми й засоби забезпечення особистої безпеки та безпеки колег [16, с. 145].

Коментуючи цитований вище фрагмент, маємо зауважити, що, попри його ґрунтовність, він може підлягати суттєвому доповненню. По-перше, до суб'єктів також варто зарахувати Верховну Раду України як законодавчий орган, оскільки особиста безпека забезпечується й на законодавчому рівні. По-друге, суди загальної юрисдикції також є суб'єктом забезпечення особистої безпеки, оскільки, призначаючи покарання за посягання на особисту безпеку особи, яка охороняє правопорядок, суд тим самим реалізує принцип невідворотності покарання, а інформує про це рішення громадськість, здійснює інформаційне забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку.

Досліджуючи способи інформаційного забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку, ми маємо зазначити таке. Ця діяльність сама по собі є одним зі способів у рамках діяльності вищого рівня – діяльності щодо забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку. Тому способами інформаційного забезпечення особистої безпеки є різні способи використання відповідної інформації. Так, до способів інформаційного забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку можна зарахувати такі: 1) інформування про можливі форми посягань; 2) інформування про найбільш розповсюджені умови посягань (місця, час, ознаки осіб, ознаки їх поведінки тощо); 3) інформування про оптимальні форми протидії посяганням; 4) інформування про недопустимість поведінки, яка провокує посягання; 5) інформування про підстави та умови допустимого застосування сили для протидії посяганням на особисту безпеку; 6) приховування інформації про персональні дані осіб, які охороняють правопорядок.

Висновки. Підводячи підсумки дослідження теоретичної моделі діяльності щодо інформаційного забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку, можемо зазначити, що ця діяльність є різновидом адміністративної та інформаційної діяльності, модель якої включає такі взаємопов'язані елементи: 1) мета, 2) завдання, 3) процес, 4) суб'єкти, 5) способи. При цьому мета, яка полягає в досягненні стану забезпеченості особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку, ставить низку взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних завдань, а саме: інформаційне забезпечення безпеки як на законодавчому рівні, так і на правозастосовному рівні (як органами виконавчої, так і органами судової влади). Ці завдання виконуються відповідними функціонерами органів державної влади. Процеси виконання завдань включають циклічно повторювані дії з отримання, упорядкування, аналізу та ви-

користання інформації, що здійснюються в способи оптимального доведення до відповідного кола осіб інформації про загрози й форми їм протидії.

Подальшими напрямками наукових досліджень цього питання є детальний аналіз кожного з цих елементів теоретичної моделі.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [навчальний посібник] / [В.В. Серета, М.П. Бурковський, Ю.С. Назар та ін.] ; за заг. ред. В.В. Середи. – Львів : ЛівДУВС, 2015. – 512 с.
4. Адміністративна діяльність міліції : [підручник] / [О.О. Бандурка, О.К. Безсмертний, К.А. Бугайчук та ін.] ; за заг. ред. акад. АПРНУ, проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.
5. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / за ред. С.М. Моїсеєва, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
6. Адміністративна діяльність : [навчальний посібник] / [М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калайнов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с.
7. Психологический словарь / под ред. В.В. Давыдова, А.В. Запорожца, Б.Ф. Ломова и др. – М. : Педагогика, 1983. – 448 с.
8. Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность / А.Н. Леонтьев. – М. : Политиздат, 1975. – 304 с.
9. Лазарев В.С. Кризис «деятельностного подхода» в психологии и возможные пути его преодоления / В.С. Лазарев // Вопросы философии. – 2002. – № 2. – С. 33–47.
10. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: методологические проблемы современной науки / Э.Г. Юдин. – М. : Наука, 1978. – 391 с.
11. Огурцов А.П. Деятельность / А.П. Огурцов, Э.Г. Юдин // Новая философская энциклопедия : в 4 т. – М. : Мысль, 2010. – Т. 1. – 2010. – С. 633–634.
12. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений : [учебное пособие] / В.М. Колпаков – 2-е изд., пер. и доп. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.
13. Раппапорт А.Г. проектирование без прототипов / А.Г. Раппапорт // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании. – М. : Стройиздат, 1975. – С. 299–392.
14. Щедровицкий Г.П. Теория деятельности и ее проблемы / Г.П. Щедровицкий // Философия. Наука. Методология. – М. : Шк. культ. полит., 1997. – С. 255–268.
15. Горохов В.Г. Методологический анализ системотехники / В.Г. Горохов. – М. : Радио и связь, 1982. – 160 с.
16. Юридична психологія : [підручник] / за заг. ред. Л.І. Казміренко, С.М. Моїсеєва. – К. : КНТ, 2007. – 360 с.
17. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
18. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
19. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>.

УДК 342.95

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Дмитро ВЛАСЕНКО,

аспірант

Міжнародного університету бізнесу та права

SUMMARY

The article discusses the concept, content and features of administrative and legal status of the National Police of Ukraine. It is stated that the rights, freedoms and legitimate interests of the workers of the National Police of Ukraine form the basis of their legal status and determine their position in the society and the state. Administrative and legal status of the National Police of Ukraine is determined as provided administrative law status of the National Police in the relationship of internal nature, as well as with the executive authorities, their officials and officers. It emphasized the need for the Disciplinary Regulations of the National Police.

Key words: administrative and legal status of the National Police, police officer, powers, rights, duties.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядається поняття, зміст та особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Вказується, що права, свободи і законні інтереси працівників Національної поліції України становлять основу їх правового статусу та визначають їх положення в суспільстві і державі. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України визначається як передбачене нормами адміністративного права положення Національної поліції у взаєминах внутрішнього характеру, а також з органами виконавчої влади, їх посадовими і службовими особами. Підкреслюється необхідність прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Національна поліція, поліцейський, повноваження, права, обов'язки.

Постановка проблеми. Теоретичне осмислення категорій, що характеризують правовий статус, у юридичній науці завжди викликало посилені інтерес. Сьогодні існують різні позиції з приводу визначення змісту правового статусу, однак майже всі вчені єдині в розумінні цієї категорії як сукупності прав, свобод та обов'язків. Категорія правового статусу головним чином відбиває зв'язок суб'єкта із суспільством і державою.

Актуальність теми. Питання змісту правового статусу тісно пов'язане з визначенням видів правового статусу. Останні визначаються з урахуванням того, який обсяг прав, свобод і обов'язків виділяється в статусі окремого суб'єкта – ті, які належать усім суб'єктам права, або ж членам певної соціальної групи, або ж окремо взятій особі. Окрім цього, критерієм поділу є також галузь законодавства, якою вид правового статусу регламентується. Як приклад О.В. Зайчук пропонує ділити правовий статус на загальний (конституційний), родовий (груповий), галузевий та індивідуальний [12, с. 81]. Незважаючи на те, що базовим є загальний правовий статус громадянина, у фокусі цього дослідження перебуває саме галузевий адміністративно-правовий статус. Адміністративно-правовий статус – це правове становище особи в її взаємовідносинах із суб'єктами виконавчої влади, що врегульоване нормами державного та адміністративного права [2, с. 61]. За децю іншим визначенням, яке дав Н.М. Конін, адміністративно-правовий статус громадянина – це сукупність його прав, свобод і обов'язків, які регулюються нормами адміністративного права й реалізуються в адміністративно-правових відносинах [4, с. 49]. Ю.А. Тихомиров розглядає наведену категорію як установлені законами та іншими правовими актами права, обов'язки й відповідальність громадянина, які забезпечують його участь в управлінні державою та задоволення публічних і приватних інтересів завдяки діяльності державних органів [1, с. 281]. Незважаючи на істотні теоретичні доробки у сфері дослідження адміністративно-правового статусу державних службовців, інститут

Національної поліції є відносно новим для національної правової системи, а тому детальних досліджень у вказаній сфері ще не проводилося.

Указаним питанням тісно чи іншою мірою приділяли увагу Д. Бахрах, Н. Вапнярчук, Л. Воеводін, Н. Конін, Ю. Тихомиров та інші.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під час розгляду адміністративно-правового статусу Національної поліції України варто звернути увагу на Закон України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [10]. У ч. 1 ст. 1 указанного Закону визначено, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку.

У ст. 3 Закону вказано, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки й порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Не менш важливим є розділ II Закону, де визначено такі принципи діяльності Національної поліції:

– верховенство права (поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст і спрямованість діяльності держави – ч. 1 ст. 6 Закону);

– дотримання прав і свобод людини (під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації – ч. 1 ст. 7 Закону);

– законність (поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що визначені Конституцією й законами України, – ч. 1 ст. 8 Закону);

– відкритість і прозорість (поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони й захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки й порядку – ч. 2 ст. 9 Закону);

– політична нейтральність (поліція забезпечує захист прав і свобод людини незалежно від політичних переконань і партійної належності – ч. 1 ст. 10 Закону);

– взаємодія з населенням на засадах партнерства (діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами і громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб – ч. 1 ст. 11 Закону);

– безперервність (поліція забезпечує безперервне й цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського – ч. 1 ст. 12 Закону).

У ч. 3 ст. 13 Закону визначено систему поліції, до якої включено:

- 1) кримінальну поліцію;
- 2) патрульну поліцію;
- 3) органи досудового розслідування;
- 4) поліцію охорони;
- 5) спеціальну поліцію;
- 6) поліцію особливого призначення.

Варто зазначити, що права, свободи й законні інтереси працівників Національної поліції України становлять основу їх правового статусу та визначають їх положення в суспільстві й державі. Разом із цим, окрім загальних ознак, правам, свободам і законним інтересам поліцейських притаманні низка ознак, які зумовлюються їх належністю до особливої соціальної групи, яка має на меті реалізацію оборонної функції держави та несення особливого виду державної служби. З огляду на це можна виділити специфічні види прав, свобод і законних інтересів, які притаманні виключно громадянам України, які є працівниками Національної поліції України. При цьому, оскільки працівники Національної поліції є особами, які наділені державно-владними повноваженнями, їхні права є так званими право-обов'язками, тобто повноваженнями. Указані повноваження визначено в ст. 23 вищевказаного Закону. Зокрема, поліція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини й умови, що сприяють учиненню кримінальних і адміністративних правопорушень, уживає в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю і здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; розшукує осіб, які переходять від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом тощо.

Визначено окремо й повноваження керівника поліції. Зокрема, керівник очолює поліцію та здійснює керівництво її діяльністю, забезпечує виконання покладених на неї завдань; у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції й законів України, актів Пре-

зидента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції; вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг; представляє у визначеному порядку поліцію у відносинах з іншими органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, іншими організаціями в Україні та за кордоном; звітує перед Міністром внутрішніх справ України про виконання покладених на поліцію завдань і повноважень; розподіляє обов'язки між своїми заступниками; підписує накази поліції; скасовує повністю чи в окремі частини акти територіальних органів поліції; у межах повноважень надає доручення, обов'язкові для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції; затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату поліції; приймає на службу та звільняє зі служби, призначає та звільняє з посад поліцейських відповідно до положень вищевказаного Закону; призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законом та іншими нормативно-правовими актами про державну службу, державних службовців апарату центрального органу управління поліції; приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, визначеному законодавством про працю, працівників центрального органу управління поліції; приймає у визначеному порядку рішення про заохочення і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських; приймає у визначеному законодавством про державну службу порядку рішення про заохочення і притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців апарату центрального органу управління поліції; приймає у визначеному трудовим законодавством порядку рішення про заохочення і притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників поліції; у визначеному порядку вносить подання про представлення поліцейських, державних службовців апарату центрального органу управління поліції та працівників поліції до відзначення державними нагородами України; присвоює спеціальні звання поліції відповідно до вищевказаного Закону; присвоює ранги державних службовців відповідно до законодавства про державну службу; вносить Міністру внутрішніх справ України пропозиції щодо утворення територіальних органів поліції, які є юридичними особами публічного права, у межах граничної кількості поліцейських, державних службовців і працівників поліції й коштів, визначених на її утримання, а також щодо їх ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України; утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, заклади та установи, затверджує їх положення (статути), у визначеному порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює інші повноваження з управління об'єктами права державної власності, що належать до сфери управління поліції; забезпечує дотримання визначеного Міністром внутрішніх справ України порядку обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України й поліцією; приймає у визначеному порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є поліція; виконує повноваження керівника державної служби в органі відповідно до законодавства про державну службу та здійснює інші повноваження відповідно до вищевказаного Закону.

Стосовно категорії юридичного об'єкту як елемента адміністративно-правового статусу Національної поліції детальне визначення юридичного об'єкту дав Л. Воєвідін, який розуміє під цим терміном закріплену в Конституції потребу (необхідність), що приписує кожному гро-

мадянину певний вид і міру поведінки й відповідальність за неналежну реалізацію цього припису [3, с. 35]. Відомий дослідник у галузі конституційних обов'язків людини Л. Летнянчин дав таке визначення поняття конституційних обов'язків: конституційні обов'язки – це різновид юридичних обов'язків, визнана й установлена державою в інтересах усіх членів суспільства й кожної особи зокрема, заснована на нормах Міжнародної хартії прав людини та загальнолюдської (християнської) моралі й закріплена в Конституції України необхідність, яка приписує кожному індивіду певні вид і міру відповідної поведінки [6, с. 31].

У теорії права завжди акцентувалася увага на значенні обов'язків одних суб'єктів права для забезпечення прав і свобод інших у контексті кореспондування та взаємозв'язку прав і обов'язків для забезпечення правопорядку, законності в суспільстві, гарантування прав громадян. Особливо такий підхід є властивим для працівників Національної поліції, служба яких зазвичай проходить у замкнутому колективі, і небажана поведінка одного чи кількох членів такого колективу може негативно позначитися на значній кількості осіб, які перебувають водночас у тому ж місці. Більше того, від якості діяльності працівників Національної поліції на пряму залежить рівень правопорядку й законності в Україні. Відповідно до ст. 19 вищевказаного Закону, поліцейський зобов'язаний неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, і Присяги поліцейського; професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва; поважати й не порушувати прав і свобод людини; надавати невідкладну, зокрема домедичну й медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я; зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків; інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на обійманій посаді [10].

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу поліцейських є наявність специфічних обмежень. Свого часу ще видатний правознавець М. Коркунов, досліджуючи питання реалізації прав людини, вказував, що право передбачає протистояння декількох самостійних інтересів, які протиставляються один одному й обмежують одне одного. Призначення права й полягає саме в розмежуванні інтересів, які стикаються між собою. Питання про право тільки тоді й виникає, коли одному визнаному інтересу протиставляється інший [5, с. 147]. Б. Ебзеев також підкреслює, що в процесі реалізації основних прав стикаються різні інтереси: суб'єктів цих прав, інших осіб, суспільства загалом. У силу цього визначення меж реалізації й порядку вирішення можливого конфлікту інтересів – об'єктивна потреба нормального функціонування соціуму, з одного боку, і свободи особистості – з іншого [9, с. 24].

А. Ноздрачов, досліджуючи питання цілей обмеження прав особи у сфері адміністративно-правового регулювання, дійшов висновку, що головна мета правообмежень полягає в забезпеченні ефективного функціонування державної служби, у встановленні правових перешкод можливому зловживанню державних службовців, створенні посадових повноважень і реалізації встановлених Конституцією прав і свобод службовців [7, с. 21].

Обмеження права – це здійснюване відповідно до передбачених законодавством підстав і в установленому порядку звуження його обсягу [9, с. 26]. Обмеження близько до заборони, проте воно розраховано не на повне витіснення того

або іншого суспільного відношення, а на утримання його в жорстко обмежуваних рамках [14, с. 157]. Обмеження прав громадян також визначають як такі, що вводяться в суворо визначених цілях, закріплені в нормативно-правових актах юридичні заходи, спрямовані на встановлення перешкод для реалізації громадянами тих чи інших прав і такі, що забезпечують дотримання необхідного балансу інтересів особистості, суспільства й держави [8, с. 46]. М. Утяшев укажує, що обмеження прав людини – це легітимна діяльність держави, спрямована на виконання її охоронної функції щодо введення певних меж у здійсненні прав і свобод з метою захисту конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони держави й безпеки країни [13, с. 113].

Доцільно ділити цілі обмеження прав поліцейських на загальні та локальні. Загальними цілями є масштабні результати, яких законодавець прагне досягти, ввівши інститут обмеження, – це досягнення високого рівня правопорядку й законності, нормальна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в демократичному суспільстві, досягнення належного балансу між інтересами окремої особи й суспільства загалом. Локальні цілі обмеження прав і свобод поліцейських пов'язані з необхідністю підтримання належного стану виконання службових обов'язків, налагодженості відповідних службових відносин.

Відповідно до ч. 2 ст. 61 вищевказаного Закону, не може бути поліцейським особа, визнана недієздатною або обмежено дієздатною особою; особа, засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку; особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої; особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження з nereабілітуючих підстав; особа, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією; особа, яка відмовляється від процедури спеціальної перевірки під час прийняття на службу в поліції або від процедури оформлення допуску до державної таємниці, якщо для виконання нею службових обов'язків потрібен такий допуск; особа, яка має захворювання, що перешкоджає проходженню служби в поліції. Перелік захворювань, які перешкоджають проходженню служби в поліції, затверджується Міністерством внутрішніх справ України спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; особа, яка втратила громадянство України й/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства; особа, яка надала завідомо неправдиву інформацію під час прийняття на службу в поліції. При цьому, згідно з ч. 4 і 5 ст. 61 вищевказаного Закону, поліцейський не може бути членом політичної партії, а також поліцейський не може організовувати страйки та брати участь у страйках.

Цікавою особливістю статусу поліції й поліцейських є суворого нормативна регламентація та обов'язковість. При цьому варто звернути увагу на одну важливу обставину, пов'язану з особливостями реалізації відповідних владних повноважень, з одного боку, а з іншого – суб'єктивним ставленням поліцейських до необхідності здійснити певні дії, пов'язані з виконанням того чи іншого наказу. Йдеться про те, що в певних випадках накази, які повинен виконувати підлеглий поліцейський, можуть не відповідати вимогам закону, а іноді виконання такого наказу може пов'язуватися зі здійсненням правопорушення, у тому числі злочину. Особливого значення це набуває в умовах реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів, зокрема режимів воєнного чи надзвичайного стану, що особливо актуально в умовах проведення антитерористичної операції на сході України.

Згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази [10]. Разом із цим не визначено особливості й порядок відмови від виконання такого роду наказів. З огляду на особливість взаємовідносин, що виникають у сфері діяльності Національної поліції України, під час вирішення цього питання потрібно акцентувати увагу на низці моментів. По-перше, варто приділити увагу питанням фіксації факту відмови від виконання наказу. По-друге, варто чітко визначити обов'язок розгляду звернення працівника поліції у зв'язку з фактом відмови від виконання наказу. По-третє, доцільно мати чітке уявлення про мотиви відмови від виконання наказу та відповідні фактичні дані, які є підставою для такого роду відмови. Не менш значущою є й необхідність належного обґрунтування рішення, пов'язаного з фактом відмови від виконання наказу, та доведення рішення, що приймається в результаті такої відмови, до відома суб'єкта, який відмовився виконати наказ. І, нарешті, варто визнати необхідною обов'язковість призначення службового розслідування по кожному факту відмови працівника поліції від виконання наказу, який, на його суб'єктивну думку, є протиправним. Усі ці питання потрібно вирішити в Дисциплінарному статуті Національної поліції України, проект якого сьогодні подано до Верховної Ради України [11].

Не менш важливим елементом адміністративно-правового статусу поліцейських є гарантії їхніх прав і свобод. Проголошення Конституцією України людини найвищою соціальною цінністю, а також закріплення широкого переліку прав і свобод людини та громадянина зобов'язує державу вчиняти певні дії, створювати умови, за яких відбуватиметься належна реалізація цих прав. Якісне проходження державної служби, дотримання прав і свобод поліцейських, ефективна й повна реалізація їхніх прав забезпечується системою спеціальних заходів – гарантії.

Сьогодні на теренах науки адміністративного права України ще не склалося єдиної закінченої, узгодженої й вичерпної системи адміністративно-правових гарантії прав і свобод людини. Уважаємо, що такий стан речей зумовлюється низкою факторів. По-перше, адміністративне право України перебуває в стані реформування та зміни основних пріоритетів і цінностей адміністративно-правового регулювання. Так, якщо за радянських часів органи виконавчої влади переважно виконували роль суб'єктів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження щодо підпорядкованих суб'єктів, то сьогодні їх основна роль – надання адміністративних послуг і створення належних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Ці тенденції неодмінно зумовлюють динамічний характер системи й сутності адміністративно-правових гарантії прав і свобод людини. По-друге, низка державних органів сьогодні перебуває у фазі реформування, тому реалізація окремих організаційно-правових гарантії має до певної міри нестабільний характер, що природно ускладнює чітке визначення їх місця в системі гарантування прав і свобод людини та громадянина. Важливо й те, що всі гарантії у своїй практичній реалізації супроводжуються застосуванням норм різних галузей права. Наприклад, право на звернення до суду закріплюється в загальному вигляді нормами конституційного права. Одночасно з цим, якщо ми говоримо про звернення до адміністративних судів, тут переважно йдеться про реалізацію норм адміністративного права, у випадку ж порушення трудових прав працівників власником або уповноваженим ним органом перший має право на звернення до суду вже в порядку цивільного судочинства. Разом із цим і в першому, і в другому випадках потрібно вести мову про реалізацію права на судовий захист як єдиної гарантії прав і свобод людини та громадянина.

У зв'язку з цими факторами важко говорити про єдину завершену систему адміністративно-правових гарантії. Водночас можна визначити основні напрями й головні форми адміністративно-правового гарантування прав і свобод людини та громадянина. Специфіка такого роду гарантії визначається головним чином предметом адміністративного права, а також його методом. Як відомо, предметом адміністративного права є суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного й самоврядного управління у сферах соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку й охорони громадського порядку. З урахуванням цього можна дійти висновку, що сутність адміністративно-правових гарантії зводиться до сукупності прийомів, способів і засобів, за посередництвом яких відбувається а) забезпечення прав і свобод громадян за участі і сприяння органів державної влади та органів місцевого самоврядування або ж б) захист прав і свобод людини та громадянина у випадках, якщо має місце порушення цих прав і свобод з боку органів публічної влади або потенційна можливість учинення такого порушення.

Згідно зі ст. 62 вищевказаного Закону України, поліцейський під час виконання покладених на поліцію повноважень є представником держави. Законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами. Поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому й прямому керівнику. Зазначено, що ніхто, крім безпосереднього і прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського, у тому числі діяльність, пов'язану з кримінальним провадженням або провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Не менш важливо й те, що поліцейський надає пояснення з приводу справ і матеріалів, які перебувають у нього в провадженні, а також надає їх для ознайомлення лише у випадках та в порядку, визначених законом. При цьому ніхто не має права покласти на поліцейського виконання обов'язків, не визначених законом. Не менш важливо й те, що втручання в діяльність поліцейського, перешкоджання виконанню ним відповідних повноважень, невиконання законних вимог поліцейського, будь-які інші протиправні дії стосовно поліцейського мають наслідком відповідальність відповідно до закону. У Законі також визначено, що правопорушення щодо поліцейського або особи, звільненої зі служби в поліції, її близьких родичів, учинені у зв'язку з її попередньою службовою діяльністю, мають наслідком відповідальність відповідно до закону. У разі затримання поліцейського за підозрою в учиненні кримінального правопорушення або обрання щодо нього тримання під вартою як запобіжного заходу його тримають у призначених для цього установках окремо від інших категорій осіб. Відповідно до ч. 10 ст. 62 Закону, поліцейський забезпечується належними умовами для виконання покладених на нього службових обов'язків; отримує в органах поліції в установленому порядку інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, і матеріали, необхідні для належного виконання покладених на нього обов'язків; користується повноваженнями, передбаченими цим Законом, незалежно від посади, яку він обіймає, місцезнаходження й часу; своєчасно й повною обсязі отримує грошове забезпечення та інші компенсаційні виплати відповідно до закону й інших нормативно-правових актів України; у повному обсязі користується гарантіями соціального та правового захисту, передбаченими цим Законом та

іншими актами законодавства; захищає свої права, свободи й законні інтереси всіма способами, що передбачені законом; під час виконання поліцейських повноважень користується безоплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського й 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 суднах. Під час службових відряджень поліцейські мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту й розміщення в готелях при пред'явленні службового посвідчення та посвідчення про відрядження; може бути переміщений по службі залежно від результатів виконання покладених на нього обов'язків і своїх професійних, особистих якостей. Указані гарантії прав Національної поліції України та поліцейських становлять важливий елемент їх адміністративно-правового статусу й дають поліцейським змогу діяти незалежно та якісно виконувати свої професійні обов'язки.

Висновки. Отже, адміністративно-правовий статус Національної поліції України доцільно визначати як закріплене нормами адміністративного права положення Національної поліції у взаємовідносинах внутрішнього характеру, а також з органами виконавчої влади, їх посадовими та службовими особами, громадськістю. Особливості цього статусу визначаються Законом України «Про Національну поліцію». Важливим необхідним кроком на шляху до оптимізації вказаного статусу сьогодні є прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України».

Список використаної літератури:

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2004. – 652 с.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР : [учебное пособие] / Д.Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
3. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности

советских граждан / Л.Д. Воеводин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1972. – 300 с.

4. Конин Н.М. Административное право России : [учебник] / Н.М. Конин. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2007. – 448 с.

5. Коркунов Н.М. Право и права / Н.М. Коркунов // Права человека и правовая мысль России (XVIII – начало XIX вв.) : [антология] / авт.-сост. А.А. Грачев, А.С. Куницын. – Курск, 2001. – 230 с.

6. Летнянчин Л.И. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / Л.И. Летнянчин. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. – 256 с.

7. Летнянчин А. Правоограничения государственных служащих в России / А. Летнянчин // Право и экономика. – 1995. – № 15. – С. 18–23.

8. Опалева С.А. О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан / С.А. Опалева // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 1. – С. 46–49.

9. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 20–42.

10. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

11. Проект Закону Про Дисциплінарний статут Національної поліції України від 01.02.2016 № 3857 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58005.

12. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.

13. Утяшев М.М. К вопросу об ограничении прав человека / М.М. Утяшев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 1. – С. 105–114.

14. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права : [курс лекций] / Ф.Н. Фаткуллин. – Казань : Изд-во Казанск. ун-та, 1987. – 336 с.

УДК 342.95

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

Виталий ГЛУХОВЕРЯ,
кандидат юридических наук, докторант
Запорожского национального университета

SUMMARY

The article lights up the problem of concept and essence of law enforcement authorities of Ukraine. In this connection an author tries to define the place of Ministry of internal affairs of Ukraine in this system, to light up the features of law-enforcement activity of this department.

Key words: state, law enforcement authorities, law-enforcement activity, Ministry of internal affairs of Ukraine.

АННОТАЦИЯ

Статья освещает проблему понятия и сущности правоохранительных органов Украины. В связи с этим автор делает попытку определить место Министерства внутренних дел Украины в данной системе, изучить особенности правоохранительной деятельности данного ведомства.

Ключевые слова: государство, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, Министерство внутренних дел Украины.

Постановка проблемы. Несмотря на многочисленные трудности, связанные с реформированием правоохранительной сферы государства, стоит заметить, что в обществе существует внутренний запрос на реформирование всех правоохранительных органов государства, которое, по нашему мнению, является залогом успешности реформ. Активное участие общественности, международных организаций создает необходимые предпосылки для эффективности процесса реформирования правоохранительной сферы. Сейчас трудно спрогнозировать, процесс реформирования правоохранительной сферы государства достигнет своих целей или станет дежурной неудачной попыткой. Однако сегодня наше государство имеет шанс получить вследствие реформ эффективную систему правоохранительных органов.

Актуальность темы. Теоретическое решение проблемы реформирования правоохранительной сферы в юридическом аспекте предусматривает выяснение научного содержания важнейших понятий и категорий, которые раскрывают данную проблему, в частности сущности правоохранительной сферы как объекта реформирования, а также места и назначения Министерства внутренних дел (далее – МВД) Украины в данных процессах. Исследуя сущность правоохранительной сферы государства, нельзя обойти вниманием то обстоятельство, что она (сфера) является отражением правоохранительной функции государства.

Теоретическим исследованием разных аспектов функционирования правоохранительной сферы посвящены труды таких ученых, как О.М. Бандурка, И.П. Голосниченко, А.Н. Колодий, В.В. Косюта, О.Н. Литвак, П.Н. Рабинович, Ю.С. Шемшученко и другие. Признавая существенный вклад данных ученых в разработку очерченной проблемы, следует все же указать на недостаточность научных исследований относительно сущности и назначения МВД Украины в современной системе правоохранительных органов.

Целью статьи является выяснение сущности и назначения МВД Украины в современной системе правоохранительных органов.

Изложение основного материала исследования. Выше уже отмечалось, как в законодательстве, так и среди ученых отсутствуют единственные взгляды относительно содержания понятия «правоохранительные органы».

Эта проблема касается и разного понимания данной категории как в законодательстве, так и среди ученых. Такое положение вещей обуславливает трудности в правоприменении, а также актуализирует объект и предмет реформирования. Осуществляя реформирование правоохранительной сферы государства, по нашему мнению, следует на законодательном уровне четко определиться, что такое правоохранительная функция государства и какие органы ее реализуют, то есть это касается понятия и видов правоохранительных органов.

В ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов» от 23.12.1993 отмечено, что правоохранительные органы – органы прокуратуры, Национальной полиции, Службы безопасности, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, органы охраны государственной границы, органы доходов и сборов, органы и учреждения выполнения наказаний, следственные изоляторы, органы государственного финансового контроля, рыбоохраны, государственной лесной охраны, другие органы, которые осуществляют правоприменительные или правоохранительные функции [1].

Широкое понимание правоохранительных органов предоставляется в ст. 1 Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами» от 19.06.2003, согласно которой правоохранительные органы – это государственные органы, которые в соответствии с законодательством осуществляют правоприменительные или правоохранительные функции [2]. Согласно ст. 1 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19.06.2003, правоохранительные органы – органы государственной власти, на которые Конституцией и законами Украины положено осуществление правоохранительных функций [3].

Следовательно, из вышеприведенных определений, которые предоставляет законодатель, можно сделать вывод, что правоохранительные органы – это органы, которые осуществляют правоохранительные функции, однако законодательное понимание термина «правоохранительная функция» отсутствует. По нашему мнению, такая норма-

тивная неопределенность приводит к проблемам в правоприменении того или иного нормативно-правового акта.

Содержание понятия «правоохранительные органы» было предметом исследований многих ученых, однако, несмотря на это, юридическая наука не выработала единственного взгляда относительно данного вопроса.

Так, А.П. Гель под правоохранительными органами понимает существующие в обществе и государстве учреждения и организации, что осуществляют правоприменительную и правоохранительную функции, основное задание которых заключается в обеспечении законности, защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, борьбе с преступностью и другими правонарушениями [4, с. 164]. Р.М. Билоконь считает, что правоохранительные органы – это государственные органы, которые в установленном законом порядке осуществляют правоохранительную функцию государства, направленную на охрану законности и обеспечение правопорядка в обществе, причем правоохранительная деятельность может быть как основной, так и не основной для таких органов [5, с. 13]. В.В. Молдован определяет правоохранительные органы как важное звено в системе органов Украинского государства, цель, задание и функции которой – обеспечение законности и правопорядка во всех сферах жизнедеятельности нашей страны [6, с. 64].

В этой связи становится актуальным выделение признаков правоохранительных органов, которыми данные государственные образования отличаются от других государственных органов, в том числе и тех, которые имеют правоохранительные функции.

Не входя в научные дискуссии по данному вопросу, мы полностью соглашаемся из П.И. Хамулою, который считает, что правоохранительным органам присущи следующие признаки:

1) правоохранительный орган является органом государственной власти (государственно-властный характер деятельности правоохранительного органа);

2) наличие полномочий на применение средств государственного принуждения;

3) выполнение специальных полномочий по реализации правоохранительной функции государства как цель и основное направление деятельности, которая осуществляется на профессиональной основе;

4) необходимость специального материально-технического и кадрового обеспечения деятельности (оружие, спецсредства, криминалистическая техника и тому подобное);

5) специальные требования и ограничения относительно кадрового состава, особый порядок отбора и прохождения службы, ответственность, дополнительные гарантии деятельности [7, с. 32].

Правоохранительные органы по своей природе являются военизированными и вооруженными, а это предусматривает особый порядок прохождения службы, назначения и освобождения, особый порядок служебных отношений, построенный на принципе субординации. Вооруженность данных органов предусматривает возможность использования ими во время выполнения служебных обязанностей огнестрельного оружия и специальных средств, потому эти органы порою называют «силовыми структурами» [8].

По нашему мнению, указанный перечень признаков следует дополнить еще одним, в частности главным признаком правоохранительных органов, которым они отличаются от других органов государственной власти, является реализация правоохранительной функции как основной, то есть осуществление полномочий, направленных на охрану и защиту прав и свобод человека, законности и правопорядка.

По данным причинам органы и наделяются государственно-властными полномочиями, в частности имеют право

легального применения принуждения, которое предопределяет особенности их статуса, накладывает на работников этих органов особые требования относительно профессиональной подготовки, психологических и моральных качеств. Кроме того, правоохранительные органы имеют в своем составе вооруженные формирования [7, с. 62].

По таким критериям, по нашему мнению, к правоохранительным органам можно отнести органы прокуратуры, Национальной полиции, Службы безопасности, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, органы охраны государственной границы, органы доходов и сборов, органы и учреждения выполнения наказаний.

Органы государственного финансового контроля, рыбоохраны, государственной лесной охраны, другие органы, которые осуществляют правоприменительные или правоохранительные функции и которые не принадлежат к субъектам, отмеченным выше, следует считать такими, которые наделены определенными контрольными и юрисдикционными функциями и для которых правоохранительная функция не является главной.

С учетом вышеизложенного МВД Украины можно отнести к правоохранительному органу, ведь, согласно Положению о Министерстве внутренних дел Украины, утвержденному Постановлением Кабинета Министров Украины от 28.10.2015 № 878, МВД является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, которая обеспечивает формирование государственной политики в сферах:

– обеспечения охраны прав и свобод человека, интересов общества и государства, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка, а также предоставления полицейских услуг;

– защиты государственной границы и охраны суверенных прав Украины в ее исключительной (морской) экономической зоне;

– гражданской защиты, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и предотвращения их возникновения, ликвидации чрезвычайных ситуаций, спасательного дела, гашения пожаров, пожарной и техногенной безопасности, деятельности аварийно-спасательных служб, а также гидрометеорологической деятельности;

– миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов.

Основными заданиями МВД Украины является обеспечение формирования государственной политики в сферах:

1) охраны прав и свобод человека, интересов общества и государства, противодействия преступности, обеспечения публичной безопасности и порядка, а также предоставления полицейских услуг;

2) защиты государственной границы и охраны суверенных прав Украины в ее исключительной (морской) экономической зоне;

3) гражданской защиты, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и предотвращения их возникновения, ликвидации чрезвычайных ситуаций, спасательного дела, гашения пожаров, пожарной и техногенной безопасности, деятельности аварийно-спасательных служб, а также гидрометеорологической деятельности;

4) миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов.

Выводы. Из приведенного видно, что правоохранительные функции МВД Украины являются основными,

хотя отдельные из них, например, в сферах гражданской защиты, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и предотвращения их возникновения, ликвидации чрезвычайных ситуаций, миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов, нельзя с уверенностью отнести к правоохранительной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами : Закон України від 19.06.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

4. Гель А.П. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.

5. Білокінь Р.М. Поняття правоохоронних органів / Р.М. Білокінь // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 13–15.

6. Молдован В.В. Правоохоронні органи. Курс лекцій : [навч. посіб.] / В.В. Молдован. – К. : Юмана, 1998. – 160 с.

7. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П.І. Хамула. – Х., 2016. – 235 с.

8. Горінецький І.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.І. Горінецький. – К., 2005.



УДК 341.1

ОРГАНІЗАЦІЙНО-НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Олена ЄВМЄШКІНА,
кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

SUMMARY

In the article is researched the organizational and regulatory support government strategic planning in the United States. It is a structured system with a clear functional component. Government Performance and Results Act of 1993 defines a hierarchy of strategic planning executive and timeframe for preparation of planning documents. GPRA Modernization Act 2010 established a common approach to the goals formation. The update is based on more than 15 years of experience. This experience included both the evolution of agency practices as well as increased access to information and collaboration via the Internet.

Key words: state strategic planning, government efficiency, effectiveness of the government, state level strategic planning.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто організаційне та нормативне забезпечення державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки. Воно є структурованою системою з чітко вираженою функціональною складовою. Досліджено систему виконавчої влади, що представляє державний рівень стратегічного планування. Детально розглянуто законодавчі документи, що визначають процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні. Закон «Про ефективність та результати діяльності уряду», ухвалений 1993 року, визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів. Модернізований Закон 2010 року встановив загальний підхід до формування цілей.

Ключові слова: державне стратегічне планування, ефективність уряду, результативність уряду, державний рівень стратегічного планування.

Постановка проблеми. В Україні на сучасному етапі проводяться реформи, спрямовані на підвищення ефективності управління, розроблення нових стандартів життя й виходу на провідні позиції в світі. Це широко висвітлено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Проведення реформ державного управління органічно пов'язане не лише із розробкою системи заходів щодо вдосконалення тих чи інших підсистем управління, окремих інститутів або органів державної влади, а й з формуванням стратегічного бачення перспектив формування майбутнього України. Процес успішного виходу України на вищий рівень життя обумовлений запровадженням ефективної системи державного стратегічного планування. Актуальним прикладом цілісного функціонування системи державного стратегічного планування є досвід Сполучених Штатів Америки, особливостями якого є високий організаційний та нормативно-правовий рівень забезпечення цього процесу.

Актуальність теми. Проблеми стратегічного планування на регіональному й муніципальному рівнях досліджені у працях науковців з державного управління Ю.П. Шарова, В.В. Тергички, О.І. Кілієвича. Зокрема, В.В. Тергичка вивчає зарубіжний досвід запровадження стратегічного планування. Проте поза увагою дослідників залишається детальне вивчення особливостей системи державного стратегічного планування Сполучених Штатів Америки.

Отже, **метою статті** є здійснення дослідження організаційного та нормативного забезпечення системи державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективність державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки зумовлена високим організаційним

та високим нормативним рівнями. Державний рівень тут представлений виконавчою владою. Згідно з Конституцією США Президент є главою виконавчої гілки влади протягом терміну своєї діяльності. Структуру виконавчої влади складає виконавча служба Президента, до якої входять Віце-президент і глави органів виконавчої влади. Це, зокрема, міністри сільського господарства, торгівлі, оборони, освіти, енергетики, здоров'я та громадських послуг, національної безпеки, житлового будівництва і міського розвитку, внутрішніх справ, праці, транспорту, фінансів,

Президент	
Віце-президент	
Виконавчий офіс Президента	
Рада економічних консультантів	Управління науково-технічної політики
Рада з якості навколишнього середовища	Управління торгового представника США
Рада національної безпеки	Управління віце-президента
Адміністративне управління	Управління Білого дому
Управління менеджменту і бюджету	
Управління національної політики контролю за оборотом наркотиків	

Рис. 1. Структура виконавчої гілки влади Сполучених Штатів Америки [5].

справ ветеранів, повірений адвокат. Віце-президент наділений повноваженнями сприяти успішній роботі структурних підрозділів виконавчої влади [6, с. 81].

Щорічні плани роботи міністерств і відомств координує та контролює департамент менеджменту та бюджету, який входить до складу виконавчої служби Президента. До компетенцій департаменту належать контроль та оцінювання річних і кварталних звітів за допомогою об'єктивного вимірювання і систематичного аналізу досягнення сформульованих цілей.

Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні, є закон 1993 року «Про ефективність і результати діяльності Уряду» (GPRA) [7]. Відповідно до цього Закону розробляються стратегії в різних сферах життєдіяльності. Як стверджує Я.В. Бережний, процес запровадження цього акта відбувався не одразу на всіх адміністративних рівнях та структурних одиницях центральних органів виконавчої влади, а шляхом встановлення пілотного чотирьохрічного періоду до 1997 року. Метою запровадження GPRA було створення чіткого та міцного зв'язку між фінансовими ресурсами, результатами діяльності органів державної влади та інституціоналізація стратегічного планування в державному управлінні як планування, орієнтованого на результат з дієвою системою звітності для міністерств та окремих управлінь (агенцій). Щодо політичних підстав до запровадження GPRA було не стільки встановлення ресурсно-результативного зв'язку в системі органів державної влади США, скільки встановлення і закріплення відповідальності цих органів за державну політику у сферах їх компетенції. [1, с. 147].

Закон визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів. Він складається з 11 розділів: «Коротка анотація», «Отримані дані та цілі», «Здійснення стратегічного планування», «Складання щорічних планів ефективності та механізм звітування», «Управлінська підзвітність та гнучкість», «Пілотні проекти», «Поштова служба США», «Законодавче забезпечення та нагляд Конгресу», «Здійснення підготовки», «Запровадження закону», «Технічні та узгоджувальні додатки». Згідно з цим законом розробляються стратегічні плани в США. Ним визначено, що не пізніше 30 вересня поточного року керівник кожного відомства подає директорові Адміністративно-бюджетного управління і Конгресові стратегічний план діяльності за програмами. Стратегічний план має охоплювати період не менше 5 років з фінансового року, у якому його подано, і повинен актуалізуватися й переглядатися щонайменше кожні 3 роки.

Цей стратегічний план має такі складові:

- комплексна місія, що відображає напрям діяльності установи;
- основні цілі і завдання, включаючи результати, пов'язані з цілями і завданнями, пов'язані з основними функціями установи;
- опис шляхів досягнення цілей і завдань, включаючи опис операційних процесів, навички і технології, людські ресурси, капітал, інформаційні ресурси, задіяні для досягнення поставлених цілей і завдань;
- опис того, яким чином продуктивні цілі, включені до плану, повинні бути узгоджені з основними цілями і завданнями в стратегічному плані;
- ідентифікація ключових чинників всередині установи і поза нею, що може істотно впливати на досягнення основних цілей і завдань;
- опис використаної програми оцінювання в налагодженні або перегляді основних цілей і завдань, з графіком для майбутньої оцінки програм.

Стратегічний план установи має узгоджуватись з планом продуктивності установи. План продуктивності спрямований на досягнення продуктивної мети, що означає цільовий рівень продуктивності. Вона виражається у вигляді матеріальної, вимірної мети, з якою фактичне досягнення можна порівняти, в тому числі мета виражається як кількісний стандарт, значення або швидкість.

На виконання стратегічного плану кожна установа готує щорічні плани продуктивності і звіти. Щорічний план продуктивності повинен:

- встановити цільові показники продуктивності для визначення рівня досягнення продуктивності при виконанні програми;
- коротко описати операційні процеси, навички і технології, людські ресурси, капітал, інформаційні ресурси, необхідні для досягнення продуктивних цілей;
- встановити показники результативності роботи, які будуть використовуватись для вимірювання або оцінки, вказати, який буде отримано результат;
- забезпечити основу для порівняння фактичних результатів програми зі встановленими цілями продуктивності;
- описати значення, які будуть використовуватися для перевірки.

Не пізніше ніж 31 березня поточного року керівники кожного органу влади повинні підготувати і подати Президентові і Конгресу звіт з програми ефективності за попередній фінансовий рік, в якому мають бути відображені вагомі результати діяльності.

У звіті про виконання програми повинні бути викладені показники ефективності, встановлені в плані продуктивності установи. Показник ефективності означає конкретне значення або характеристику, що використовується для вимірювання проміжного або кінцевого результату.

Кожен звіт повинен відображати стан досягнення цілей продуктивності у фінансовому році та оцінку плану виконання бюджету за поточний фінансовий рік у відношенні до продуктивності.

Протягом періоду існування закону постійно вивчався стан його впровадження в діяльності міністерств і відомств, проводилися слухання з цих питань. Зокрема, цікавими є рекомендації конгресменів, адресовані директору департаменту менеджменту і бюджету щодо впровадження закону:

- для забезпечення ширших перспектив і більш цілісної картини цілей і стратегій федерального уряду, для вирішення проблем діяльності органів виконавчої влади повністю впроваджувати вимоги закону у розвиток головного урядового плану;
- для підвищення якості стратегічних планів та річних планів продуктивності міністерств, а також їх звітів, з метою допомоги міністерствам працювати відповідно до вимог закону, прозоріше й постійно координувати діяльність міністерств у напрямі впровадження вимог закону; таке керівництво має включати стандарти про надання ключової інформації про продуктивність, в стислі часові рамки здійснювати аналіз тривалості, деталізованості документів;
- щоб допомогти міністерствам у вирішенні проблем вимірювання продуктивності, вести з ними постійний діалог з питань практики вимірювання їх продуктивності;
- з метою забезпечення результативно орієнтованої діяльності міністерств співпрацювати з міністерствами в напрямі забезпечення ними адекватних інструментів навчання продуктивному плануванню і вимірюванню, з особливим акцентом на те, як використати інформацію про продуктивність при удосконаленні програми продуктивності [2, с. 29–30].

Довготривалий досвід роботи, що включає в себе як розвиток практики міністерств і відомств, так і розши-

рення доступу до інформації через мережу Інтернет, послужив підставою для модернізації у 2010 році Закону про ефективність і результативність Уряду. На відміну від закону 1993 року, що вимагав від установи створення багаторічних, річних стратегічних планів, а також щорічні звіти про діяльність, новий закон вимагає більш частого звітування та оглядів (щоквартально замість разу на рік), які призначені для збільшення використання інформації про результати діяльності в програмі прийняття рішень. Закон вніс деякі зміни у діяльність виконавчої влади, створивши більш чітку фактичну основу для прийняття рішень щодо реалізації програм і орієнтації на результати [4]. З метою внесення змін до цього законодавства було заплановано такі заходи:

- перегляд вимог до стратегічного планування міністерства;
- перегляд вимог до планування річної продуктивності;
- перегляд вимог до звітності про результати діяльності органу влади;
- нові вимоги для визначення наскрізних федеральних пріоритетних цілей та пріоритетних завдань на рівні органу влади;
- нові вимоги до щоквартальних оглядів і звітів про виконання пріоритетних завдань на державному і виконавчому рівнях;
- кодифікація наявної структури управління, яка розвивалася протягом останніх 15 років. Зокрема, законодавчо створити (1) головного виконавчого директора (2) співробітників з поліпшення програми, (3) раду з підвищення продуктивності виконання загальнодержавних цілей (4) веб-сайт продуктивності на загальнодержавному рівні (веб-сайт продуктивності представляє цілісну картину всіх федеральних програм і пріоритетних завдань кожного федерального уряду і окремих відомств).

Удосконалення Закону 1993 року також полягало в тому, що новим Законом у 2010 році було встановлено вимоги, до яких формулюються пріоритетні цілі федерального уряду і органів влади, зокрема:

- 1) наскрізні цілі, орієнтовані на досягнення конкретних результатів;
- 2) мета, необхідна для вдосконалення управління на федеральному рівні, що включає:
 - управління фінансами;
 - управління людськими ресурсами;
 - управління інформаційними технологіями;
 - управління закупівлями і придбання;

– управління нерухомим майном.

Керівник департаменту менеджменту і бюджету повинен координувати діяльність установ з розробки пріоритетних завдань щодо підвищення ефективності та управління федерального уряду.

Цілі федерального уряду повинні бути довгостроковими, охоплювати як мінімум період чотирьох років. У разі необхідності управління менеджменту і бюджету може вносити корективи у сформульовані цілі для відображення змін у навколишньому середовищі [8].

Таким чином, новим законодавством встановлено загальний підхід до формування цілей та удосконалено управління продуктивністю на кожному рівні.

Встановлені модернізаційним актом 2010 року міжвідомчі пріоритетні цілі є інструментом керівництва для розвитку в обмеженому числі визначених президентських пріоритетів, де впроваджуються вимоги про співпрацю між декількома міністерствами.

Відповідно до вимог нового законодавства в США сформульовано міжвідомчі пріоритетні цілі терміном на чотири роки, зорієнтовані на місію і управлінську складову (табл. 1).

Визначені міжвідомчі пріоритетні цілі дають змогу вирішити горизонтальні проблеми через вертикальні організаційні заходи.

Висновки. З огляду на викладене вище можна зробити такі висновки.

1. Стратегічне планування в США на загальнодержавному рівні є структурованою системою з чітко вираженою функціональною складовою.

2. Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні, є Закон «Про ефективність та результати діяльності уряду», ухвалений 1993 року. Документ визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів.

3. Довготривалий досвід роботи, що включає в себе як розвиток практики міністерств і відомств, так і розширення доступу до інформації через мережу Інтернет, послужив підставою для модернізації у 2010 році Закону про ефективність і результативність Уряду. Закон вніс деякі зміни у діяльність виконавчої влади, створивши більш чітку фактичну основу для прийняття рішень щодо реалізації програм і орієнтації на результати.

4. Новим законодавством встановлено загальний підхід до формування цілей та удосконалено управління продуктивністю на державному, федеральному та місцевому

Таблиця 1

Міжвідомчі пріоритетні цілі [3]		
Ефективність	Місія	Менеджмент
<i>Креативніше, краще, оперативніше надавати послуги громадянам</i>	Кібербезпека; Психічне здоров'я ветеранів та військово-вослужбовців	Обслуговування клієнтів; Розумніше надання інформаційних послуг
<i>Максимізувати федеральні витрати</i>	Зміна клімату (діяльність на федеральному рівні)	Категорійний менеджмент; Загальні послуги; Бенчмаркінг і поліпшення роботи з підтримки досягнення місії
<i>Люди і культура: Розширити робочу силу світового рівня і створити культурні переваги</i>	Внутрішня загроза і безпека очищення реформ	Люди і культура
<i>Економічне зростання: Підтримувати інновації, економічне зростання, створити нові робочі місця</i>	Інвестиції в створення нових робочих місць; Модернізація дозвільної інфраструктури; STEM освіта	Відкритий доступ; Вивчення ринку

рівнях. Встановлені модернізаційним актом 2010 року міжвідомчі пріоритетні цілі є інструментом керівництва для розвитку в обмеженому числі визначених президентських пріоритетів, де впроваджуються вимоги про співпрацю між декількома міністерствами.

Список використаної літератури:

1. Бережний Я.В. Запровадження стратегічного планування в державному управлінні країн світу (на прикладі США, ЄС і Росії) / Я.В. Бережний // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2011. – Вип. 2. – С. 146–154.

2. 10 years of GPRA: results, demonstrated : hearing before the he Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management of the Committee on Government Reform, House of Representatives, One Hundred Eighth Congress, second session, March 31, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://catalog.hathitrust.org/Record/004907508>.

3. CROSS-AGENCY PRIORITY GOALS [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <https://www.performance.gov/cap-goals-list?view=public>).

4. Kamensky J.M. GPRA Modernization Act of 2010 Explained / J.M. Kamensky [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.businessofgovernment.org/blog/business-government/gpra-modernization-act-2010-explained-part>.

5. The government of the United States [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://presidentialtransition.sites.usa.gov/files/2015/11/Federal-Government-Org-Chart.png>.

6. The United States Government Manual 2014 // Office of the Federal Register National Archives and Records Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GOVMAN-2014-10-06/pdf/GOVMAN-2014-10-06.pdf>.

7. Government Performance and Results Act of 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fda.gov/ope/gpra/gpraover.htm>.

8. GPRA Modernization Act of 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/3853/text>.



УДК 342.9

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМИ РЕЖИМАМИ: АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Наталія КОВАЛЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

SUMMARY

The article analyzes the norms of international law, which define the legal basis limitation of human rights during the introduction of certain legal and administrative regimes, most of the state of emergency.

Key words: administrative and legal regime, human rights, state of emergency, European Court of Human Rights.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано норми міжнародного права, що визначають правові основи обмеження прав і свобод людини під час введення тих чи інших адміністративно-правових режимів, здебільшого режимів надзвичайного стану.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, права людини, надзвичайний стан, Європейський суд із прав людини.

Постановка проблеми. З моменту встановлення глобальних контактів і створення міжнародних організацій питання правового регулювання надзвичайних ситуацій і введення спеціальних режимів стало всесвітньою, глобальною проблемою. Проте окремого міжнародно-правового акта, який був би присвячений введенню та реалізації надзвичайних режимів, на рівні міжнародно-правового регулювання не існує. Його відсутність пояснюється обмеженістю міжнародного права фактом існування суверенного права кожної держави на самостійне внутрішнє управління; водночас слід зазначити, що сучасні держави добровільно відмовляються від частини власних суверенних прав для ефективної взаємодії у справах обмеження загроз, що зумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій.

Актуальність теми. З упевненістю можна сказати, що термін «адміністративно-правовий режим» міцно закріпився у вітчизняній правовій доктрині. І якщо раніше це поняття розроблялося переважно в межах загальної теорії права, то нині поняття «адміністративно-правовий режим» укріпило й дедалі поширює свої позиції як в адміністративно-правовій науці, так і в юридичній практиці. Питання функціонування адміністративно-правових режимів є предметом наукових досліджень таких відомих вчених, як, зокрема, Т.О. Коломоєць, Д.Н. Бахрах, В.Я. Настюк, Н.І. Матузов, Г.С. Беляєва, А.С. Спаський, Т.П. Мінка.

Отже, **метою статті** є аналіз норм міжнародного права, що встановлюють можливості обмеження прав, свобод людини через механізми адміністративно-правових режимів.

Об'єктом дослідження є чинні міжнародні нормативно-правові акти, що встановлюють обмеження прав людини через механізми адміністративно-правових режимів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тією чи іншою мірою питання правового регулювання надзвичайних ситуацій і введення спеціальних режимів висвітлені в низці міжнародно-правових актів, до яких слід віднести Конвенцію про мирне вирішення міжнародних сутічок від 5 (18) жовтня 1907 р.; Договір про відмову від війни як знаряддя національної політики від 27 серпня 1928 р.; Загальну декларацію прав людини від 10 грудня 1948 р.; Женевську конвенцію про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях від 12 серпня 1949 р.; Женевську конвенцію про поліпшення долі поранених, хворих та осіб, які зазнали корабельної аварії, із складу збройних сил на морі від 12 серпня 1949 р.; Жене-

вську конвенцію про поведження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р.; Женевську конвенцію про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р.; Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.; Конвенцію про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 14 травня 1954 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.; Декларацію про захист жінок і дітей в надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів від 14 грудня 1974 р.; Додатковий протокол I до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, від 8 червня 1977 р.; Додатковий протокол II до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру, від 5 червня 1977 р.; Конвенцію про заборону воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1978 р.; Конвенцію про фізичний захист ядерного матеріалу від 3 березня 1980 р.; Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведження і покарання від 10 грудня 1984 р.; Конвенцію про допомогу в разі ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації від 26 вересня 1986 р.; Конвенцію про оперативне оповіщення про ядерну аварію від 26 вересня 1986 р.; Конвенцію про права дитини від 20 листопада 1989 р.; Конвенцію про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 р.; Декларацію Ріо-де-Жанейро про навколишнє середовище і розвиток від 14 червня 1992 р.; Конвенцію про ядерну безпеку від 17 червня 1994 р.; Об'єднану конвенцію про безпеку поведження з відпрацьованим паливом та про безпеку поведження з радіоактивними відходами від 5 вересня 1997 р.; Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішення та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища від 25 травня 1998 р. [1–7] тощо.

Беручи до уваги важливість згаданих міжнародно-правових документів для питань правового регулювання адміністративно-правових режимів, розглянемо окремі їх положення більш ґрунтовно.

Безумовно, насамперед слід звернутися до положень Загальної декларації прав людини, прийнятої 10 грудня 1948 р. [2], яка є першим міжнародним актом, в якому

викладено громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні права людини та проголошено необхідність єдиного розуміння прав і свобод людини. При цьому в ч. 2 ст. 29 Декларації передбачені певні обмеження прав і свобод людини й оговорено можливість такого обмеження у разі чіткого передбачення його випадків на рівні законодавчого акта.

Обмеження прав людини стає змістом норм Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Так, у першому з зазначених документів містяться норми, що стосуються обмежень прав і свобод людини при надзвичайному стані. Це стосується відносин, які закріплені та врегульовані ст. ст. 4–8, 11, 15, 16, 18 Пакту [8].

Крім того, важливим в аспекті нашого дослідження є встановлене п. 3 ст. 8 Пакту правило, відповідно до якого накладається заборона на примушення особи до примусової чи обов'язкової праці. При цьому на підставі застережень це правило не поширюється на будь-яку службу військового характеру, а в тих країнах, в яких визнається відмова від військової служби з політичних чи релігійно-етичних мотивів, передбачається законом для осіб, які відмовляються від військової служби з таких мотивів; будь-яку службу, що вимагається у випадках надзвичайного стану або лиха, що загрожує життю чи благополуччю населення; будь-яку роботу або службу, яка входить до звичайних громадянських обов'язків.

Отже, згідно з цією нормою міжнародного документа національний законодавець має право встановлювати обов'язок щодо проходження військової або альтернативної служби, а також обов'язковість громадських робіт у разі введення спеціальних адміністративно-правових режимів надзвичайного або воєнного стану в державі.

Важливою, на наш погляд, є також Декларація про захист жінок і дітей за надзвичайних обставин і в період збройних конфліктів від 14 грудня 1974 р. [1], спрямована на захист найбільш незахищених верств населення – жінок і дітей. Зокрема, Декларація забороняє напад на цивільне населення і його бомбардування, використання хімічної та бактеріологічної зброї; усі форми репресій і жорстоке нелюдське поводження, включаючи ув'язнення, катування, каральні міри, принизливе поводження і насильство.

У п. 6 Декларації закріплено, що жінки і діти, які належать до цивільного населення, не повинні позбавлятися житла, їжі, медичної допомоги або інших невід'ємних прав [9, с. 263–268].

На наш погляд, ці міжнародні нормативні документи відображають правові аспекти важливої глобальної тенденції сучасного права – тенденції гуманізації, що, безсумнівно, стало рисою й адміністративно-правових режимів. Навіть в умовах, що потребують обмеження звичного обсягу прав і свобод особи, деякі права і свободи проголошуються обов'язковими для дотримання; навіть в умовах, небезпечних для всіх груп населення, деякі групи проголошуються такими, що потребують особливого захисту.

Приділивши увагу актам глобального рівня, звернемося до регіональних міжнародних нормативних документів. Так, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція) [4] належить до таких документів, що безпосередньо регулюють реалізацію адміністративно-правових режимів.

Підтримуємо позицію, згідно з якою ця Конвенція – чи не єдиний міжнародний документ, що не тільки закріплює права людини, але й конструє систему їх захисту: фіксація прав та свобод у ній супроводжується створенням спеціального механізму їх імплементації, сутність якого полягає у виникненні на європейському просторі особливого органу, першого у своєму роді у всесвітній історії, –

Європейського суду з прав людини. У цьому науковці вбачають визначальну рису Конвенції, її головну цінність [10, с. 128–129].

Європейська конвенція з прав людини за змістом є міжнародно-правовим інструментом, призначеним захищати права людини, а за формою – договором, юридично обов'язковим для Високих Договірних Сторін, який встановлює систему контролю за здійсненням прав людини в межах кожної країни – члена Ради Європи (України в тому числі). Як відомо, 9 листопада 1995 р. наша держава підписала Конвенцію; після її ратифікації Верховною Радою 17 липня 1997 р. Конвенція набула чинності для України. Таким чином, юрисдикція Європейського суду стала для України обов'язковою, що потребує гармонізації її правової системи з нормами і стандартами Ради Європи. До того ж згідно зі ст. 9 Конституції України міжнародно-правовим нормам в українській правовій системі віддається перевага перед національними. Тобто українська система захисту прав і свобод людини стала частиною наднаціональної європейської системи.

Обидва зазначені вище аспекти, а саме репрезентація Конвенції у вигляді міжнародної угоди, держави-учасниці якої брали на себе відповідні зобов'язання, і створення Європейського суду з прав людини як особливої системи контролю за дотриманням зазначених прав на рівні окремих держав, роблять Конвенцію про захист прав людини і основних свобод унікальним міжнаціональним правовим документом, призначеним для регулювання відносин між державою та її громадянами, дієвим знаряддям захисту особи від свавілля державної влади.

Зазначимо також, що ще 1980 р. Норвезьким інститутом з прав людини був уперше розроблений проект Декларації «Про мінімальні гуманітарні стандарти» [11], пізніше неодноразово змінений та доповнений (у 1987, 1990 та 1994 рр.). Декларація «Про мінімальні гуманітарні стандарти» роз'яснює такі аспекти адміністративно-правового режиму, як сфера дії і мета режиму надзвичайного стану; принцип рівності та недопущення дискримінації з будь-яких ознак; обсяг особистих прав людини, що не можуть бути обмежені за будь-яких обставин. Документом визначаються правила позбавлення волі; закріплюється принцип заборони нападу на осіб, які не беруть участь у конфлікті; закріплюються правила переміщення населення; визначаються норми процесуальних та судових процедур; визначається принцип захисту прав окремих етнічних і соціальних груп в умовах дії режиму надзвичайного стану тощо. Нині Декларація ще не прийнята міжнародною спільнотою як юридичний документ, однак її існування слугує підтвердженням гуманістичної еволюції міжнародно-правових норм стосовно захисту прав людини в екстремальних умовах.

Розглянуті документи окреслюють загальне коло прав і свобод людини, що є визначальним для інших міжнародних нормативних актів, покликаних регулювати надзвичайні ситуації режимними засобами. Зрозуміло, що якщо йдеться про наднаціональний рівень правових відносин, факторами введення адміністративно-правових режимів насамперед будуть виступати конкретні актуальні небезпеки. Пропонуємо розглянути міжнародні документи, покликані регулювати взаємодію держав у таких ситуаціях, за зазначеним розподілом.

Можемо зазначити, що міжнародно-правове забезпечення реакції на природні загрози – боротьби зі стихійними лихами – спеціалістами з цього напрямку визнається незадовільним. Так, австралійські фахівці Р.Дж. Хардкасл та А.Т.Л. Чуа, правознавці і члени Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, розглядають питання виведення права на отримання гуманітарної допомоги

у разі стихійного лиха на рівень принципу міжнародного права. На їхню думку, відсутність міжнародно-нормативної фіксації такого права призводить до того, що держави й міжнародні організації зтягають надання допомоги, тоді як зростаюча кількість стихійних лих потребує рішучих дій. Автори пропонують розробити й легітимізувати чіткий алгоритм взаємодії між державою, що потерпає від стихійного лиха, та державами, що згодні надати їй допомогу, через функціонування міжнародних гуманітарних організацій – спілок Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, організації «Лікарі без кордонів», Всесвітньої продовольчої програми ООН – та закріпити його в окремому міжнародно-правовому акті [12]. Іншими словами, створення особливого режиму взаємодії на міждержавному рівні в умовах стихійного лиха ще не відбулося, але діяльність у цьому напрямі проводиться.

До переліку міжнародних нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються правового регулювання спеціальних адміністративно-правових режимів у сфері охорони довкілля та мінімізації наслідків антропогенних катастроф, слід віднести насамперед Конвенцію про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 р. [13], в якій затверджено обов'язки держав вживати необхідних заходів для попередження зазначених аварій та забезпечення і підтримання відповідної готовності до надзвичайних ситуацій з метою ліквідації їхніх наслідків, визначено інформаційні, організаційні та процедурні аспекти ліквідації надзвичайної ситуації, встановлено джерело матеріальних ресурсів для проведення аварійних робіт.

Серед інших міжнародно-правових актів екологічної спрямованості у зв'язку з тематикою адміністративно-правових режимів слід виокремити ті, що встановлюють правила та алгоритми міжнародної взаємодії у випадку надзвичайної екологічної ситуації (наприклад, Міжнародна конвенція щодо втручання у відкритому морі у випадку аварій, які призводять до забруднення нафтою, від 29 листопада 1969 р., Міжнародна конвенція про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою від 18 грудня 1971 р., Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації від 26 вересня 1986 р.); для попередження надзвичайних екологічних ситуацій (Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду від 21 травня 1963 р., Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення від 13 січня 1993 р., Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22 березня 1989 р., Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, завдану в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів і їх видалення, від 10 грудня 1999 р.); на спеціальних (режимних) об'єктах (Договір про Антарктику від 1 грудня 1959 р., Протокол з проблем води і здоров'я до Конвенції про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер від 17 червня 1999 р.).

Серед міжнародних документів, що нормативно встановлюють порядок і умови ведення війн та збройних конфліктів, слід назвати Гаазькі конвенції та декларації 1899 і 1907 рр., Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р. і Додаткові протоколи до них 1977 р., резолюції Генеральної Асамблеї ООН. Значимо при цьому, що норми, які в них містяться, належать до галузі міжнародно-гуманітарного, а не адміністративного права; тому ми не будемо затримуватися на питанні стосовно змісту зазначених документів, переходячи до розгляду нормативного забезпечення адміністративно-правових режимів, пов'язаних із ситуаціями збройної агресії, в законодавствах окремих країн.

Висновки. У висновку слід сказати, що міжнародно-правове регулювання насамперед зосереджено на режимах надзвичайного стану. За типом загроз, що викликають необхідність у введенні зазначених режимів, можна умовно виділити три групи: режими, покликані ліквідувати загрози з боку природи, антропогенно-технічні або агресивно-війовничі загрози. Міжнародно-правове поле містить нормативні документи, присвячені юридичному забезпеченню режимів усіх трьох типів; при цьому міжнародні норми мають характер угод, в яких держави-сторони наділяються певними правами й обов'язками стосовно одна одної.

Визначальною рисою міжнародно-правового забезпечення адміністративно-правових режимів, на нашу думку, є те, що зазначені документи виводять на перші позиції не інтереси окремої держави й навіть не наднаціональні інтереси світової спільноти взагалі, а права особи і громадянина. Міжнародно-правові принципи режиму надзвичайного стану, що містяться у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про захист прав людини і основних свобод та інших документах, мають обов'язковий характер для національного законодавства держав, які беруть у них участь. При цьому функції контролю за практикою застосування міжнародного законодавства та вирішення спорів, що виникають у зв'язку з цим, покладаються на спеціальні міжнародні організації, а саме на Комітет з прав людини, Європейську комісію з прав людини, Європейський суд з прав людини.

Список використаної літератури:

1. Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных ситуациях и во время вооруженных конфликтов // Международное право в документах : [учеб. пособие] / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – 824 с.
2. Загальна декларація прав людини // Права людини (основні міжнародно-правові документи) : зб. док. / упоряд. Ю.А. Качуренко. – К. : Наук. думка, 1989. – 248 с.
3. Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера от 8 июня 1977 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.
4. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Международное право в документах : [учеб. пособ.] / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – 824 с.
5. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.
6. Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.

7. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.

8. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: позиція держави та погляд громадянського суспільства : збірка документів / Інститут законодавства Верховної Ради України; Міжнародний юридичний центр «Легітим» / О.М. Руднева (наук. ред.), О.М. Руднева (упоряд.), Г.О. Христова (упоряд.). – К. : Істина, 2007. – 240 с.

9. Магда С.О. Реалізація права на правову допомогу в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів /

С.О. Магда // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 37. – С. 263–268.

10. Басов А.В. Міжнародно-правова регламентація надзвичайного стану / А.В. Басов // Право України. – 2005. – № 12. – С. 126–129.

11. О минимальных гуманитарных стандартах: декларация, перепечатана в Доклад ООН E/CN.4/1995/116 от 31 января 1995 г.

12. Хардкасл Р.Дж. Гуманитарная помощь: о праве на доступ к жертвам стихийных бедствий / Р.Дж. Хардкасл, Т.Л.А. Чуа // Международный журнал Красного Креста. – 2004. – № 10. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/article/other/review-article-121004.htm>.

13. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

УДК 351:453

ОСКАРЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Юлія ЛЕГЕЗА,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

SUMMARY

The article deals with the problems of public administration to appeal the results of stake holder sphere of natural resources in the administrative proceedings. In a study described some examples of judicial practice for stake holders to appeal the results of public sector management of natural resources. Based on the results of the analysis of judicial practice by the author defined the boundaries of the intervention of administrative justice in the public administration sphere of natural resources. It is proposed that in the case established by the court illegal and unjustified refusal to issue an administrative act (licenses, permits, decisions, etc.) in the use of natural resources must be the establishment of a transparent and open system of attraction to administrative and disciplinary responsibility of officials in public administration entities case of improper performance of their duties.

Key words: administrative legal proceedings, use of natural resources, appeal, public administration, judicial practice.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються проблеми оскарження результатів діяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства. У науковій праці охарактеризовано окремі приклади судової практики з оскарження результатів діяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів. На основі проведеного аналізу результатів судової практики автором статті визначаються межі втручання адміністративної юстиції у публічне управління сферою використання природних ресурсів. Запропоновано, що в разі встановлення судом незаконної та необґрунтованої відмови у видачі адміністративного акта (ліцензії, дозволу, рішення тощо) у сфері використання природних ресурсів необхідно встановлення прозорості та відкритої системи притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації у випадку неналежного виконання ними покладених на них обов'язків.

Ключові слова: адміністративне судочинство, використання природних ресурсів, оскарження, публічне управління, судова практика.

Постановка проблеми. Публічне управління сферою використання природних ресурсів здійснюється у різних формах: процедури із забезпечення доступу до публічної екологічної інформації; дозвільно-ліцензійні процедури з надання адміністративних послуг; контрольне провадження; попередження та припинення адміністративних правопорушень (деліктне провадження).

Актуальність теми. Незважаючи на велику кількість адміністративних справ, предметом оскарження яких стало забезпечення охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (за період з січня 2014 року по вересень 2016 року це понад 10 000 справ від загальної кількості справ, що складає близько 2,5 млн. справ (2,5%)), і зараз відсутнє узагальнення судової практики у цій сфері.

Отже, **метою статті** є визначення особливостей оскарження результатів публічного управління сферою використання природних ресурсів на основі характеристики матеріалів судової практики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оскарження результатів діяльності чи бездіяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів здійснюється у порядку адміністративного судочинства. Основоположні засади здійснення провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації визначено у Конституції України, де зазначено, що кожна особа має право на судовий захист свого порушеного права.

Нормами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) не закріплено вичерпної характеристики процедури розгляду та вирішення публічно-право-

вих спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (суб'єктів владних повноважень), натомість законодавець визначив лише загальні правила здійснення правосуддя у цій категорії адміністративних справ (Розділи I–III КАС України). До цих правил можна віднести завдання провадження (ст. 2); принципи провадження (ст. ст. 7–14); підвідомчість провадження (ст. ст. 17–20); учасників провадження та процесуального статусу (ст. ст. 47–68); строки провадження (ст. ст. 99–103); стадії провадження (ст. ст. 104–170).

Проте процедура розгляду та вирішення деяких публічно-правових спорів, у тому числі спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, через їх суб'єктний склад, зміст та предмет оскарження певним чином визначена в КАС України [1]. Так, ст. ст. 171–176, 180–183 Гл. 6 Розд. III КАС України передбачено особливості провадження по 10 категоріях адміністративних справ, до яких віднесено, в тому числі, адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема щодо оскарження нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами владних повноважень (ст. 171 КАС України), та адміністративні справи щодо рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби (ст. 181 КАС України).

Метою оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів є забезпечення прав і законних інтересів природокористувачів. Втім, погоджуючись з В.П.Тимошуком, який зазначає, що за загальним правилом оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта, слід зазначити, що

предметом публічно-правового спору є встановлення правомірності відмови правостановлюючого акта. Виняток можуть становити лише процедурні дії та рішення, що суттєво впливають на розгляд і вирішення справи. Їх вичерпний перелік повинен міститися в законі. Бездіяльність адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження у випадку неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій). Тому зазначений порядок доцільно також відносити до процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг [2].

Суб'єктів-скаржників можна поділити на суб'єктів, які мають зацікавленість в оскарженні результатів публічного управління сферою використання природних ресурсів (особи, чий права порушено), та суб'єктів, зацікавленість яких є суто юридичною (законні представники, прокуратура, інші органи контролю й нагляду тощо). З огляду на це особа, чий права, свободи або законні інтереси було порушено результатом виконання адміністративної процедури, не завжди є суб'єктом відносин оскарження, проте таке оскарження здійснюється в її інтересах. У цьому разі КАС України в ст. 13 визначає таких осіб як «особи, які не брали участь у справі, проте якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки» [1].

Суб'єктами, уповноваженими розглядати спори аналізованої категорії, є суди. Незважаючи на обслуговуючий характер правовідносин із публічного управління сферою використання природних ресурсів, останні є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом публічного управління, а тому оскаржуються в порядку адміністративного судочинства та за правилами підсудності, визначеними КАС України [1], тобто до місцевих адміністративних судів. З огляду на відсутність особливої процедури оскарження результатів публічного управління сферою використання природних ресурсів населення такі спори розглядаються за загальними правилами адміністративного судочинства, а отже, судові рішення місцевого адміністративного суду може бути оскаржено в апеляційному й касаційному порядку.

Розглядаючи засади провадження з оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів, зазначимо, що загальноприйнятим для адміністративно-правової доктрини є підхід, відповідно до якого оскарження рішень, дій чи бездіяльності визнається стадією адміністративної процедури. За підходу, що оскарження результатів публічного управління у досліджуваній сфері є стадією всієї адміністративної процедури (хоча й необов'язковою), така стадія здійснюється як за загальними принципами судочинства, так і з огляду на спеціальні принципи (наприклад, за принципами оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, які передбачені ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року [3]). Проте окреслені специфічні принципи не знайшли відображення в КАС України.

О.С. Духневич відносить до стадій адміністративного процесу щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи такі: 1) порушення адміністративної справи в адміністративному суді (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі); 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження); 3) судовий розгляд адміністративної справи [4, с. 39–40].

Одним із прикладів судової практики у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління сферою природокористування є рішення Одеського окружного адміністративного суду від 16 берез-

ня 2015 року, винесене у справі № 815/4245/14. У справі позивач ТОВ «Спільне підприємство «Акваінтекс»» вимагало скасування припису Державної екологічної інспекції в Одеській області від 20 червня 2014 року про використання артезіанської свердловини без спеціального дозволу на водокористування та на користування надрами. В обґрунтування позовних вимог позивач посиляється на те, що він має дозвіл на спеціальне водокористування, але був позбавлений можливості звернутися до державного органу, який його видав, для продовження терміну його дії. До того ж позивач зазначає, що з моменту закінчення терміну дії дозволу ним сплачуються за водокористування грошові кошти у максимально можливому розмірі. Також ТОВ «СП «Акваінтекс»» стверджує, що воно здійснює водозабір води для власних побутових потреб з артезіанської свердловини № 5072/7828 – 90,0 м (дебіт – 9,0 м³/годину), максимально можливий забір води складає 216 м³ на добу, а тому у цьому випадку у нього відсутня необхідність отримання спеціального дозволу на користування надрами [5].

Відповідач – Державна екологічна інспекція в Одеській області з позовними вимогами не погоджується та вважає їх необґрунтованими з підстав, викладених у письмових запереченнях на адміністративний позов, наголошуючи, зокрема, на правомірності винесення оскаржуваного припису від 20 червня 2014 року б / н в частині щодо невикористання артезіанської свердловини без дозволу на спецводокористування до моменту отримання спецводокористування, отримання дозволу на спецводокористування, отримання спеціального дозволу на користування надрами, оскільки ТОВ «Спільне підприємство «Акваінтекс»» не отримало дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, дозволу на спеціальне водокористування, спеціального дозволу на користування надрами (підземними водами), у зв'язку з чим порушено вимоги абз. 2 ч. 1 ст. 10, ч. 5 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [6], п. 9 ч. 1 ст. 44, ч. 1 ст. 49 Водного кодексу України [7], ст. ст. 16, 19, 21, 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8].

Судом апеляційної інстанції з'ясовано, що ТОВ «СП «Акваінтекс»» після закінчення дії дозволу на спецводокористування не зверталось до уповноваженого органу щодо продовження дії вказаного дозволу з огляду на те, що Державне управління охорони навколишнього середовища в Одеській області, яке є уповноваженим органом з питань видачі та / або продовження дії дозволів на спецводокористування, згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, починаючи з 27 березня 2013 року, перебуває в стані припинення. Отже, судом апеляційної інстанції встановлено, що до закінчення процедури припинення юридична особа, в цьому випадку – Державне управління охорони навколишнього середовища в Одеській області, виконує відповідні функції органу виконавчої влади, покладені на нього чинним законодавством. При цьому доказів відмови зазначеного органу у продовженні дії дозволу на спецводокористування через наявність в Єдиному державному реєстрі запису про перебування в стані припинення ТОВ «СП «Акваінтекс»» надано не було. Таким чином, з 16 листопада 2013 року (дата закінчення дії дозволу на спецводокористування) ТОВ «СП «Акваінтекс»» здійснювало спеціальне водокористування без наявності відповідного дозволу, що є порушенням вимог ст. 49 Водного кодексу України [7].

Таким чином, Одеський апеляційний суд відмовив у задоволенні розглянутого адміністративного позову [5]. На це рішення було подано апеляцію ТОВ «Акваінтекс»» до Одеського апеляційного адміністративного суду. В стадії апеляційного оскарження було відмовлено у задоволенні позову [9; 10]. ТОВ «Акваінтекс»» подало касаційну

скаргу до Вищого адміністративного суду [11]. Станом на вересень 2016 року в зазначеній справі відкрите касаційне провадження за скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «Спільне підприємство «Акваінтекс»» на Постанову Одеського окружного адміністративного суду від 16 березня 2015 року та Ухвалу Одеського апеляційного адміністративного суду від 19 листопада 2015 року, змістом якої є часткове скасування припису Державної екологічної інспекції в Одеській області.

Наведемо приклад, де оскаржувалися протиправні дії суб'єктів публічної адміністрації в цій сфері і суд задовольнив позовні вимоги позивача-споживача адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів.

Так, 24 грудня 2015 року в Постанові Полтавського окружного адміністративного суду від 19 лютого 2016 року (справа № 816/4802/15) публічне акціонерне товариство «Транснаціональна фінансово-промислова нафтова компанія «Укртатнафта»» (далі – позивач, ПАТ «Укртатнафта») звернулось до Полтавського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до Головного управління Державної санітарно-епідеміологічної служби у Полтавській області, Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської обласної державної адміністрації (далі – відповідач-2, Департамент екології та природних ресурсів Полтавської ОДА) з урахуванням збільшених позовних вимог, викладених у заяві від 15 лютого 2015 року, про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії, а саме просить визнати протиправними дії Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області, які виявилися у відмові погодження видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для ставка-випарника ПАТ «Укртатнафта», а також дії Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської ОДА, які виявилися у відмові видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для ставка-випарника ПАТ «Укртатнафта». Також судовим рішенням суду першої інстанції встановлюється обов'язок Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської ОДА видати ПАТ «Укртатнафта» дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ставка-випарник) з необмеженим строком дії [12].

В обґрунтування своїх вимог позивач стверджував, що дії відповідачів про відмову у видачі ПАТ «Укртатнафта» дозволу з підстав наявності житлової забудови в межах санітарно-захисної зони є необґрунтованими, такі дії відповідачів свідчать про порушення права ПАТ «Укртатнафта» на здійснення господарської діяльності та права на оформлення дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Позивач зазначив, що ставка-випарник не впливає на якість атмосферного повітря в районі його розміщення; розмір санітарно-захисної зони для ставка-випарника ПАТ «Укртатнафта» на рівні 200 метрів належним чином обґрунтований профільними науковими та спеціалізованими установами з використанням наукових методів, сучасної апаратури та натурних досліджень. За доводами позивача, ПАТ «Укртатнафта» не є науковою установою і не може ставити під сумнів висновки науковців Міністерства екології та природних ресурсів України та спеціалістів, яким за законодавством надано право розробляти документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин. Представники позивача вимоги позовної заяви підтримали, просили суд адміністративний позов задовольнити [12]. Суд першої інстанції виніс постанову про повне задоволення позовних вимог позивача.

Після прийняття зазначеної постанови Головне управління Держсанепідслужби у Полтавській області подало апеляційну скаргу, про що є відповідна ухвала Харків-

ського апеляційного адміністративного суду від 25 березня 2016 року про відкриття апеляційного провадження [13]. Внаслідок з'ясування всіх обставин по справі Харківським апеляційним адміністративним судом від 28 квітня 2016 року [14] виносяться рішення про часткове задоволення вимог Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області, зокрема у частині встановлення обов'язку Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської обласної державної адміністрації розглянути питання щодо видачі Публічному акціонерному товариству «Транснаціональна фінансово-промислова нафтова компанія «Укртатнафта»» дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ставка-випарник) з необмеженим строком дії [14].

Таким чином, Харківський апеляційний адміністративний суд ухвалив рішення, де встановлює можливість для відповідача – Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області – на власний розсуд вирішити доцільність видання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ставка-випарник) з необмеженим строком дії, про що є відповідне обґрунтування. Так, відповідно до чинного законодавства України адміністративний суд не наділений повноваженнями втручатися у вільний розсуд (дискрецію) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за критеріями, визначеними ст. 2 КАС України [1]. Завдання правосуддя полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше порушується принцип розподілу влади. Принцип розподілу влади не допускає надання адміністративному суду адміністративно-дискреційних повноважень – єдиним критерієм здійснення правосуддя є право. Тому завданням адміністративного суду є контроль за легітимністю прийняття рішень. Виходячи зі змісту положень КАС України [1] щодо компетенції адміністративного суду, можна сказати, що останній не може підмінити інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу державної влади. Аналізуючи наведені норми, колегія суддів вважає, що в цьому випадку, задовольнивши конкретну вимогу, суд здійснить втручання у дискреційні повноваження відповідача (Департамент екології та природних ресурсів Полтавської обласної державної адміністрації) як суб'єкта владних повноважень.

Внаслідок цього на зазначену постанову Харківського апеляційного адміністративного суду Головне управління Держсанепідслужби у Полтавській області подало касаційну скаргу до Вищого адміністративного суду України, про що є відповідна Ухвала від 26 травня 2016 року К/800/14253/16 [15], в якій зазначено: 1) відкрити касаційне провадження за скаргою Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області; 2) відмовити в задоволенні клопотання Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області про зупинення виконання Постанови Полтавського окружного адміністративного суду від 19 лютого 2016 року та Ухвали Харківського апеляційного адміністративного суду від 28 квітня 2016 року [15].

Наведемо приклад, де адміністративний позов про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів було задоволено частково. Такою справою є справа № 822/2171/15, суттю позовних вимог якої є визнання незаконним рішення управління Держзмагента у Шепетівському районі Хмельницької області від 29 травня 2015 року № 0-2205-0.4-3076/2-15 про відмову в державній реєстрації земельної ділянки площею 111,5100 га і встановлення обов'язку ним провести державну реєстрацію земельної ділянки площею 111,51000 га відповідно до по-

рядку, визначеного ст. 24 Закону України «Про державний земельний кадастр» [16], а також зобов'язати реєстраційну службу Шепетівського міськрайонного управління юстиції провести державну реєстрацію права постійного користування публічного акціонерного товариства «Майдан-Вильський комбінат вогнетривів» земельною ділянкою площею 111,5100 га відповідно до порядку, встановленого ст. 15 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [17].

Враховуючи фактичні обставини справи, суд встановив, що відповідач не здійснив у встановленому порядку розгляд поданої позивачем заяви про проведення державної реєстрації земельної ділянки, не вчинив визначених чинним законодавством обов'язкових дій та не прийняв належного рішення за результатами розгляду такої заяви. Тому суд не може зобов'язати відповідача здійснити державну реєстрацію права за обставин, коли достеменно не встановлено, що усі подані документи є належним чином оформлені, а усі етапи їх перевірки – завершені.

Суд вважає, що з метою захисту порушеного права позивача необхідно зобов'язати Управління Держреагентства у Шепетівському районі Хмельницької області розглянути та вирішити заяву публічного акціонерного товариства «Майдан-Вильський комбінат вогнетривів» про державну реєстрацію земельної ділянки від 27 травня 2015 року відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року № 3613-VI [16] та в порядку, встановленому Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17 жовтня 2012 року №1051 [18].

Отже, з вищезазначеного прикладу ми бачимо бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації (управління Держреагентства) в розгляді можливості здійснити державну реєстрацію земельної ділянки як виду адміністративної процедури у сфері використання природних ресурсів відповідним суб'єктом звернення, що є неприпустимим з боку органів виконавчої влади, що, в свою чергу, підриває імідж демократичної та правової нашої держави на теренах світового співтовариства.

Розглядаючи процедуру оскарження результату надання адміністративної послуги у сфері екології та природних ресурсів, неможливо оминати увагою також дискусійні й перспективні аспекти цього питання. Так, останнім часом науковцями наголошується на дієвості та зручності для споживачів аналізованих послуг запровадження поряд із судовим адміністративного порядку оскарження [19; 20; 21].

Про позитивність запровадження адміністративного порядку оскарження результатів надання адміністративної послуги (причому сфера екології та природних ресурсів не є винятком) свідчить також зарубіжна практика. Так, у ФРН оскарження в адміністративному порядку рішень (дій, бездіяльності) з надання адміністративних послуг є обов'язковою передумовою можливості їх оскарження в судовому порядку [19, с. 71–72]. Варто підкреслити, що обов'язкове досудове оскарження результатів діяльності чи бездіяльності суб'єкта публічного управління сферою використання природних ресурсів України може стати лише ще однією з підстав для затягування розгляду справи та створення корупційних ризиків. Тому вважаємо, що впровадження принципу обов'язковості адміністративного порядку оскарження результатів правозастосовчої діяльності суб'єктів публічного управління є несвоечасною в Україні. До того ж на підтвердження такого висновку можна навести рішення у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам ст. ст. 157, 158 Основного Закону України, що підтверджує відповідність Конституції України запропонованих змін до ст. 124 Основ-

ного Закону України про можливість обов'язкового досудового порядку врегулювання спору, проте винятково за умови визначення законом [22]. Сьогодні закон не передбачає не лише обов'язковості адміністративного порядку оскарження, а й загалом такий порядок оскарження.

До порядку розгляду адміністративних скарг можна повною мірою застосовувати положення Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року [23]. Оскаржувати рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів можливо не лише до вищого за підпорядкуванням органу, а й до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Висновки. Таким чином, з огляду на особливості правовідносин у сфері екології та природних ресурсів доцільно розробити дієві механізми з адміністративного оскарження рішень дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, приділити увагу стандартам якості та розумним строкам розгляду скарг в зазначеній сфері тощо. Тому вважаємо, що в разі встановлення судом незаконної та необгрунтованої відмови у видачі адміністративного акта (ліцензії, дозволу, рішення тощо) у сфері використання природних ресурсів необхідне встановлення прозорої та відкритої системи притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб суб'єктів публічного управління у випадку неналежного виконання ними покладених на них обов'язків.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.П. Тимошук. – К., 2009. – 214 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Духневич О.С. Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Духневич. – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.
5. Постанова Одеського апеляційного суду у справі № 815/4245/14 від 16 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43265388>.
6. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-XI I // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
7. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР I // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 14 квітня 2015 року, справа № 815/4245/14 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49251509>.
10. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 19 листопада 2015 року, справа № 815/4245/14 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53736701>.
11. Ухвала Вишого адміністративного суду від 2 грудня 2015 року № К/800/50534/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54018254>.

12. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 19 лютого 2016 року, справа № 816/4802/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55924632>.

13. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 25 березня 2016 року, справа № 816/4802/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57491224>.

14. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 28 квітня 2016 року, справа № 816/4802/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57491224>.

15. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2016 року К/800/14253/16 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57958578>.

16. Про державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2405.

17. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т.1. – Ст. 1993.

18. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1051 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

20. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.Л. Бородін. – Х., 2004. – 405 с.

21. Голосніченко І.П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану / І.П. Голосніченко, Л.М. Черненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року по справі №1-15/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=299460>.

23. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

УДК 340:004(045)

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Дарія МАРІЦ,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри інформаційного права
та права інтелектуальної власності

Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

SUMMARY

The article is devoted to the concept of information. Despite the widespread use of mass communications, there are still many questions that have not been settled at the legislative level, and within the doctrine of the law. The article examines the question regarding the determination of information relations, the definition of information relations and its elements. It focuses on the definition of the subjective side of such relations. It discusses the possibility of passive participation of actors in the information relations. The author's definition of information is suggested.

Key words: information, actors of information relations, information relations, elements of information relations.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена найпоширенішим суспільним відносинам, а саме інформаційним. Незважаючи на широке використання інформації у сучасних комунікаціях, залишається чимало питань, які не врегульовані на законодавчому рівні та недостатньо досліджені в доктрині права. Так, у статті досліджується питання щодо визначення змісту інформаційних відносин, дається авторське визначення поняття інформаційних відносин, розглядається зміст таких відносин. Аналізуються елементи інформаційних правовідносин.

Ключові слова: інформація, суб'єкти інформаційних відносин, інформаційні відносини, елементи інформаційних відносин.

Постановка проблеми. В умовах сучасності складно заперечувати той факт, що сучасне суспільство перебуває під впливом інформаційної глобалізації, адже інформація пронизує усі сфери людського життя. Інформаційне суспільство – це, по суті, унікальне утворення без меж і кордонів, що дає змогу використовувати досягнення науки і техніки як в приватних, так і в публічних інтересах.

Актуальність теми. Сьогодні в літературі існує безліч визначень поняття «інформація», яке може стосуватись різних галузей науки. Однак для юридичної науки актуальним залишається питання визначення поняття інформаційних відносин та визначення їх змісту. Незважаючи на низку нормативно-правових актів вітчизняного законодавства, жоден не містить легального визначення поняття «інформаційні відносини», хоча законодавець оперує таким терміном у ряді законів. Тому для інформаційного права, як і для будь-якої іншої галузі права, вкрай важливо виробити власний понятійно-категоріальний апарат.

Отже, **метою статті** є аналіз наявної доктрини інформаційного права, законодавства України, що дасть змогу сформулювати визначення інформаційних відносин та визначити його зміст.

Проблемам інформаційного права, інформаційним відносинам та міжнародним інформаційним відносинам присвячено праці І.В. Антошина, Ю.В. Корейба, О.В. Кохановської, М.Ю. Кузнецова, С.А. Макаренко, І.А. Пахомова, В.І. Пересоляк, Д.О. Перова, І.В. Порало, С.В. Стасюк, Д.Ю. Шпенюва та інших вчених.

Виклад основного матеріалу дослідження. Різноманітність інформаційних відносин можна розглядати у взаємозв'язку з іншими відносинами, які існують в суспільстві. Однак це не означає, що інформаційні відносини носять лише похідний характер. Адже будь-які відносини не виникають самі по собі, а лише між певними суб'єктами, при настанні певних юридичних фактів. Так, не можна оминати і правове регулювання таких відносин. Серед таких же-

рел слід відзначити Конституцію України, Загальну Декларацію прав людини 1948 р., Європейську конвенцію про права людини. Положення, які закладені у названих джерелах, конкретизуються і деталізуються в Законах України «Про інформацію», Про доступ до публічної інформації», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про державну таємницю», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про рекламу». Зазначені нормативно-правові акти регулюють ті інформаційні відносини, які виникають у конкретній сфері та між тими суб'єктами, які підпадають під сферу дії того чи іншого закону. Загальним законом на даний момент, на наш погляд, виступає Закон України «Про інформацію». Хоча, незважаючи на достатню кількість законів у інформаційній сфері, досі відсутній єдиний кодифікований акт, який впорядкував би інформаційні правовідносини.

Втім, хотілось би зауважити, що подальше з'ясування визначення поняття «інформаційні відносини» обумовлюється браком їх легального визначення, різним використанням за змістом у законодавстві та різнобічним трактуванням у юридичній науковій літературі. Зокрема, у законодавстві України у ряді норм, зокрема у Законі України «Про інформацію» [1], у ст. 2 та 4, законодавець вживає словосполучення «інформаційні відносини».

Незважаючи на значний інтерес науковців до дослідження проблематики інформаційних правовідносин, існують різноманітні підходи та трактування цього поняття. Деякими вченими акцентується увага на існуванні різних підходів щодо розуміння інформаційних правовідносин: широкого розуміння цих правовідносин (в рамках інформаційної концепції права та наявності інформаційної пов'язаності у будь-яких правовідносинах); запереченні існування самостійних інформаційних правовідносин з огляду на те, що вони є лише частиною складних правовідносин [2, с. 98].

Отже, постає питання і про правову природу інформаційних відносин. В результаті дослідження О.В. Кохановська доходить висновку, що інформаційні відносини за своєю природою є приватноправовими відносинами і можуть характеризуватись через предмет та метод цивільного права. А за змістом інформаційні відносини як правовідносини особливого роду включають і правовідносини інтелектуальної власності [3, с. 5–6]. Л.П. Коваленко визначає інформаційні відносини як відособлену, однорідну групу суспільних відносин, що виникають при обігу інформації в інформаційній сфері в результаті здійснення інформаційних процесів у порядку реалізації кожним інформаційних прав і свобод, а також у порядку виконання обов'язків органами виконавчої влади й місцевого самоврядування щодо забезпечення гарантій інформаційних прав і свобод [2, с. 117]. М.М. Расолов визначає інформаційні правовідносини як відносини щодо збору, обробки і використання правової та іншої інформації в суспільстві [4, с. 42]. В.А. Копилов інформаційні відносини характеризує як комплекс суспільних відносин, що виникають під час реалізації інформаційних процесів, тобто при створенні, отриманні, обробці, накопиченні, зберіганні, пошуку, розповсюдженні та споживанні інформації, а також процесів створення і застосування інформаційних систем [5, с. 68]. Д.О. Перов пропонує визначення інформаційних відносин як різновиду правових та інформаційних відносин, які врегульовано регулятивними, охоронними та спеціалізованими нормами інформаційного права, вольові суспільні відносини, що виникають між фізичними особами, юридичними особами, об'єднаннями громадян, суб'єктами владних повноважень та державою на основі наділення їх необхідними повноваженнями стосовно вільного створення, збирання, одержання, зберігання, оброблення, використання, поширення, охорони, захисту та забезпечення безпеки інформації, в межах яких реалізуються заходи з реалізації національних інформаційних інтересів, законних інформаційних прав і свобод, обов'язків, забезпечення законності та інформаційного порядку [6, с. 7]. Р.В. Тарасенко під інформаційними відносинами розуміє соціальні відносини, врегульовані нормами різних галузей права, що виникають в усіх сферах життєдіяльності людей у процесі обігу (збирання, зберігання, використання і поширення) певної інформації, що має відповідну суспільну значимість [7, с. 44].

З практичної точки зору заслуговує на увагу положення автореферату О.В. Кохановської про те, що, виходячи із загальнотеоретичних засад і практики застосування норм у сфері інформаційних відносин, доцільно розмежувати поняття «інформаційні правовідносини» і «правовідносини у сфері права на інформацію». Науковець пропонує термін «інформаційні правовідносини» використовувати, по-перше, як узагальнюючий для усієї сфери інформаційних правовідносин, по-друге, як конкретизуючий щодо тих інформаційних цивільних правовідносин, які не пов'язані з інформацією як з особистим немайновим, не пов'язаним з майновими, благом [3, с. 5]. Г.В. Виноградова інформаційні відносини визначає як відносини, врегульовані нормами різних галузей права, що виникають в усіх сферах життя і діяльності особи, суспільства та держави у процесі збирання, зберігання, використання та поширення інформації [8, с. 15].

З огляду на запропоновані в науці підходи до визначення «інформаційних відносин» простежується тенденція до штучного «прив'язування» цього поняття до тієї галузі права, в межах якої вчені здійснюють свої наукові розвідки. Вважаємо, що це не є коректно. Крім того, автори у своїх визначеннях певною мірою дублюють зміст ч. 1 ст. 5 Закону України «Про інформацію» щодо можливості вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Багатогранність підходів до визначення класифікації та видів інформаційних правовідносин призводить до різнобічного розуміння їх сутності. Для цілей усебічного наукового вивчення, на думку авторів (В.М. Боєр, О.Г. Павельєва), необхідно поділити інформаційні правовідносини на *безпосередньо інформаційні правовідносини та відносно-визначені інформаційні правовідносини* [7, с. 45]. Так, Р.В. Тарасенко пропонує під безпосередньо інформаційними правовідносинами розуміти відносини, що виникають щодо створення інформації, визначення права власності на неї (з надання права володіння, користування та розпорядження), а також її обігу (передачі іншим суб'єктам, обробки, аналізу, переробки, споживання) та захисту. В таких правовідносинах, на його думку, інформація виступає основним самостійним об'єктом незалежно від форми (документ, відеозапис, книга, сценарій). В більшості випадків такі відносини мають охоронюваний характер, націлений на попередження дій, що порушують чи посягають на інформаційні права суб'єктів. *Відносно-визначені інформаційні правовідносини* – це частина інших правових відносин (цивільних, адміністративних), умовно відокремлених від однорідних, які реалізуються щодо неінформаційних об'єктів, що впливає на обіг певної інформації. В таких відносинах інформація є факультативним (додатковим) об'єктом правовідносин, що існує паралельно з основним неінформаційним об'єктом. Так відносини у сфері охорони здоров'я між лікарем та пацієнтом відбуваються щодо надання медичної допомоги, але факультативно лікар зобов'язаний зберігати в таємниці певну інформацію (лікарську таємницю) [7, с. 45–46].

Інформаційні відносини відзначаються певною специфікою. Зокрема, дискусійною видається точка зору Л.П. Коваленко, яка, окрім інших особливостей інформаційних відносин, виділяє такі положення: 1) підставою виникнення їх є інформаційно-правова норма; 2) юридична природа інформаційних правовідносин передбачає наявність *особливого суб'єкта*, у власності або в розпорядженні якого є інформація або інформаційний ресурс; 3) їх основним об'єктом виступає інформація (О.В. Кохановська визначає, що інформація виступає у цивільних правовідносинах найчастіше у формі інформаційного продукту, ресурсу тощо; інформація як товар має свої особливості, тому для неї має бути передбачений і особливий правовий режим [3, с. 5]; 4) спори між сторонами таких відносин *вирішуються в адміністративному або судовому порядку* [9, с. 11]. На наш погляд, по-перше основною підставою виникнення інформаційних відносин є юридичний факт або юридичний склад, за яким виникають певні *інформаційні відносини*, для врегулювання яких застосовуються норми права. По-друге, наявність «особливого суб'єкта», не є обов'язковою умовою або особливістю таких правовідносин. По-третє, щодо процедури розгляду спорів у судовому порядку Л.П. Коваленко розмежує адміністративний та судовий порядок. З огляду на це складається враження, що автор адміністративне судочинство не відносить до судового! Визнаючи в юридичній доктрині є точка зору, згідно з якою спір вважається адміністративним, якщо правове питання, що складає його зміст, стосується адміністративного права. Адміністративно-правовий спір у вузькому значенні можна сприймати як конфлікт, що виник з адміністративно-правових відносин, а в широкому – як пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності, однак з тими, які зумовлені управлінською діяльністю представників влади [10, с. 10, 11].

Інформаційні відносини мають місце і при здійсненні «електронного бізнесу», тобто надання послуг і проведення робіт шляхом комп'ютерного програмування повідомлень за допомогою електронних носіїв чи через мережу, подібну до Інтернет, із використанням можливостей ін-

формаційно-телекомунікаційних технологій [11]. В цьому контексті А.М. Новицький пропонує розмежовувати види діяльності, пов'язаної із електронною комерцією, на два великі блоки: перший, пов'язаний із віддаленою торговельною діяльністю, виконанням робіт і наданням послуг, коли товари, роботи та послуги є матеріальними; другий, абсолютний, коли всі операції, пов'язані із електронною комерцією, проходять виключно в електронному вигляді. На підставі цього можна зробити висновок, що не можна застосовувати однаковий підхід до правового регулювання суспільних відносин у сфері електронної комерції та визначати цю діяльність виключно як застосування інформаційних мереж і комп'ютерної техніки [12, с. 208–209].

На підставі викладених доктринальних положень пропонується таке авторське визначення інформаційних відносин. Інформаційні відносини – це відносини, які регулюються нормами публічного та приватного права, які виникають, змінюються і припиняються між суб'єктами суспільних відносин на підставі юридичних фактів.

Як і в будь-яких правовідносинах, до елементів інформаційних відносин можна віднести об'єкт, суб'єкт і зміст.

У ст. 4 Закону України «Про інформацію» міститься такий перелік суб'єктів інформаційних відносин: фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень. Зважаючи на надзвичайно велику ниву як теоретичних, так і практичних питань, пов'язаних із суб'єктом складом інформаційних відносин, ми зупинимось лише на одному аспекті. Так, нині предметом розгляду є фізична особа як суб'єкт інформаційних відносин та визначення моменту, з якого вона може визначатися як суб'єкт таких відносин. Повна цивільна дієздатність, як відомо, у фізичної особи виникає з моменту досягнення 18-річного віку, а правоздатність – з народження. Хоча, по суті, фізична особа може стати учасником інформаційних відносин, навіть не усвідомлюючи цього. Тобто можна припустити, що особа, яка не досягла певного віку чи обмежена у вчиненні певних дій відповідно до рішення суду (наприклад визнання фізичної особи недієздатною), є пасивним учасником інформаційних відносин. Адже активні дії замість неї вчиняють інші особи (батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники). Тобто пасивним учасником інформаційних відносин фізична особа може стати за таких юридичних фактів, як, наприклад, державна реєстрація народження, укладення договору в інтересах малолітньої особи або недієздатної особи. Зокрема, смерть та реєстрація смерті також є юридичним фактом, який припиняє участь померлої особи в інформаційних відносинах, однак і таким юридичним фактом, який створює виникнення нових інформаційних відносин для інших учасників. Наприклад, смерть фізичної особи спричиняє виникнення спадкових правовідносин. Таким чином, підставою виникнення інформаційних відносин є юридичні факти, які, в свою чергу, можуть бути правостановлюючими, правозмінюючими, правоприміняючими. А в деяких випадках правоприміняючі юридичні факти трансформуються у правостановлюючі. Підхід до розуміння поняття «пасивний суб'єкт» в праві є різним, залежно від галузі права і правовідносин, які виникають. Проте усталеним є твердження, що пасивність – це утримання від вчинення певної дії, утримання від порушення суб'єктивних прав інших осіб.

А.І. Марущак наводить таку класифікацію суб'єктів інформаційних відносин: 1) за рівнем визначеності кількості суб'єктів; 2) за характером дії зобов'язаного суб'єкта; 3) за предметом правового регулювання [13, с. 47]. Так, А.І. Марущак виділяє за характером зобов'язаного суб'єкта активні (зобов'язаний суб'єкт повинен вчинити певні дії) і пасивні (суб'єкт повинен утриматися від вчинення певної дії) суб'єкти інформаційних відносин. Водночас, як ми

вже зазначили вище, не завжди пасивність означає утримання від вчинення дії, адже таке «невчинення» залежить від інших факторів, зокрема від вікового цензу або обсягу цивільної дієздатності. Тому повністю погодитись з класифікацією А.І. Марущака не можна. На наше переконання, «пасивність» в інформаційних відносинах набуває іншого значення, ніж в інших галузях права. Так, пасивність в інформаційних відносинах може мати місце у таких випадках: 1) встановленого законом або договором (утримання від вчинення певної дії, утримання від порушення суб'єктивних прав інших осіб); 2) виду цивільної дієздатності; 3) визнання фізичної особи недієздатною (неможливості самостійно реалізувати свої права і набути обов'язків, а лише за участі додаткового суб'єкта – опікуна).

Наступний елемент інформаційних відносин – це об'єкт. Інформація виступає як цінність сучасного світу, вона створюється, знаходиться в обігу, застосовується в усіх сферах діяльності, забезпечує виконання багатьох функцій та завдань, що стоять перед різними суб'єктами інформаційних відносин.

Залежно від потреб учасників інформаційних відносин інформація може виступати як:

- товар в процесі її створення, зберігання, розповсюдження та використання;
- джерело для прийняття рішень;
- джерело отримання знань в процесі здійснення права на освіту;
- засіб сповіщення суспільства про події та явища в порядку здійснення права на інформацію;
- засіб звітності про діяльність юридичних та фізичних осіб (податкова, бухгалтерська, статистична звітність тощо);
- засіб реалізації прав та свобод особи через надання відомостей про особу різним структурам (право на життя, право на житло, право на медичне обслуговування, право на труд тощо);
- засіб реалізації певних цілей (отримання прибутку, залучення клієнтів тощо) [14].

Об'єктом інформаційних відносин є інформація (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про інформацію»). В контексті зазначеного закону інформація – це будь-які відомості та / або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. В Законі України «Про телекомунікації» [15] в ст. 1 надається визначення інформації як відомостей, поданих у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб. Слово «інформація» має іноземне походження, і в перекладі з латинської «informatio» означає «виклад», «роз'яснення», «тлумачення», «подання», «поняття», «обізнаність», «просвіта». Залежно від сфери використання цей термін отримав безліч визначень. У правовій науці поняття «інформація» як об'єкт цивільних прав вперше було закріплено у ст. 177 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). У ст. 200 ЦК України міститься визначення інформації, повністю ідентичне визначенню, поданому у ст. 1 Закону України «Про інформацію». ЦК України відносить інформацію до нематеріальних благ (гл. 15 ЦК України).

До матеріальних благ відносяться речі, а також результати робіт або послуг, що мають матеріальну, речову форму (наприклад, результат будівництва або ремонту будь-якого матеріального об'єкта). У цьому сенсі матеріальним благом може бути не тільки річ, але й діяльність зі створення або поліпшення речей і навіть діяльність з надання інших матеріальних послуг. Тому до цієї групи об'єктів включаються і послуги, які не супроводжуються створенням або зміною речей, але створюють відомий корисний ефект матеріального, хоча і не обов'язково уречевленого, характеру (наприклад, послуги зі зберігання речей, перевезення паса-

жирів і багажу або послуги оздоровчого або культурно-видовищного характеру). Всі ці об'єкти об'єднує їх економічна природа як товарів.

До нематеріальних благ належать результати творчої діяльності (твори науки, літератури і мистецтва, винаходи тощо) та деякі інші подібні з ними за своєю природою об'єкти (об'єкти «промислових прав» у вигляді промислових зразків, товарних знаків, фірмових найменувань тощо, окремі види інформації тощо), а також особисті немайнові блага, які користуються цивільно-правовим захистом. Нематеріальні блага, за винятком особистих немайнових, також набувають економічну форму товарів, що і дає їм можливість ставати об'єктами майнового обороту, об'єктами виключних прав.

На наш погляд, інформація є найпотужнішим ресурсом. Адже всім добре відомий вислів У. Черчїлла «Хто володіє інформацією, той володіє світом» не втрачає актуальності, а навпаки набуває особливого значення крізь призму часу. Тому, на наше переконання, інформація може набувати ознак об'єкта майнового обороту в результаті зацікавленості з боку інших осіб на її отримання. «Придбання» інформації, а отже, і кореспондуюча дія «продаж» вже не є новиною у сучасному світі. Причому навіть коли інформація перетворюється на предмет договірних відносин, це не означає, що вона повинна мати тільки матеріальний або уречевлений вигляд. Так, за формою подання інформація поділяється на такі види: текстова – та, що передається у вигляді символів, призначених позначати лексеми мови; числова – у вигляді цифр і знаків, що позначають математичні дії; графічна – у вигляді зображень, подій, предметів, графіків; звукова – усна або у вигляді запису передачі лексем мови аудіальним шляхом [16]. Таким чином, вважаємо, що інформацію не можна розглядати лише як нематеріальне благо тому що, навіть якщо виходити із легального визначення інформації, це відомості та / або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Стаття 10 Закону України «Про інформацію» містить такі види інформації за змістом: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація; інші види інформації. Звідси випливає, що такий перелік є невичерпним та може поповнюватися. На наш погляд, зміст будь-якої інформації залежить від кола осіб, якого вона стосується. Таким чином, переходимо до розгляду наступного елемента: зміст інформаційних відносин.

Зміст інформаційних правовідносин, як і інших видів правовідносин, складає сукупність прав та обов'язків учасників, а також способи їх реалізації. Як ми вже зазначали, інформаційними відносинами пронизані майже всі сфери життя. Тому права і обов'язки, які можуть виникати в цій сфері, є найрізноманітнішими. Однак серед способів реалізації прав і обов'язків учасників в інформаційній сфері ми виокремлюємо такі основні правомочності: 1) право на отримання інформації; 2) право на доступ до публічної інформації; 3) право вимагати від зобов'язаної особи надати інформацію чи вимагати утримання від її надання; 4) право звертатися за захистом порушених прав.

Висновки. З огляду на вищезазначене можна зробити такі висновки:

1) основною підставою виникнення інформаційних відносин є юридичний факт або юридичний склад, за яких виникають інформаційні відносини, для врегулювання яких застосовуються відповідні норми права;

2) інформаційні відносини – це відносини, які регулю-

ються нормами публічного та приватного права, які виникають, змінюються і припиняються між суб'єктами суспільних відносин на підставі юридичних фактів;

3) поняття «пасивність» в інформаційних відносинах набуває іншого значення ніж в інших галузях права; так, пасивність в інформаційних відносинах може мати місце у таких випадках: а) встановленого законом або договором (утримання від вчинення певної дії, утримання від порушення суб'єктивних прав інших осіб); б) виду цивільної дієздатності; в) визнання фізичної особи недієздатною (неможливості самостійно реалізувати свої права і набути обов'язків, а лише за участі додаткового суб'єкту – опікуна).

Список використаної літератури:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Коваленко Л.П. Теоретичні проблеми розвитку інформаційного права України / Л.П. Коваленко. – Х. : Право, 2012. – 247 с.
3. Кохановська О.В. Цивільно-правові проблеми інформаційних відносин в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.В. Кохановська ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2006. – 34 с.
4. Рассолов М.М. Информационное право : [учеб. пособие] / М.М. Рассолов. – М. : Юрист, 1999. – 398 с.
5. Копылов В.А. Информационное право : [учебник] / В.В. Копылов. – М. : Юрист, 2002. – 512 с.
6. Перов Д.О. Информационные правовые отношения в Украине : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административное право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.О. Перов ; М-во освіти і науки України, Нац. авіац. ун-т. – К., 2014. – 18 с.
7. Тарасенко Р.В. Информационное право : [навч.-метод. посіб.] / Р.В. Тарасенко. – Луганськ : Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 512 с.
8. Виноградова Г.В. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні : [навч. посіб.] / Г.В. Виноградова. – К. : Юстініан, 2006. – 171 с.
9. Коваленко Л.П. Информационное право Украины: проблемы становления та розвитку : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административное право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.П. Коваленко ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – 37 с.
10. Писаренко Н.Б. Административно-правовые споры (удосконалення порядку вирішення) : [монографія] / Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна. – Х. : Право, 2011. – 136 с.
11. Електронна торгівля (правовий аспект регулювання) : [монографія] / [А.М. Новицький, В.С. Гаркуша, Н.Б. Новицька та ін.]; за заг. ред. В.В. Костицького. – К. : МП Леся, 2007. – 212 с.
12. Новицький А.М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні / А.М. Новицький. – Ірпінь : НУ ДПС України, 2011. – 442 с.
13. Марущак А.І. Поняття суб'єктів інформаційних відносин та їх класифікація / А.І. Марущак // Правова інформатика. – 2006. – № 4 (12). – С. 44–48.
14. Структура та характеристика елементів інформаційних правовідносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukr.vipreshebnik.ru/informatsijne-pravo/557-struktura-ta-kharakteristika-elementiv-informatsijnikh-pravovidnosin.html>.
15. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV // ВВР. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
16. Інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.

УДК 342.9

ОХОРОННА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ, ІНТЕГРАТИВНІ ОЗНАКИ

Юлія ПИРОЖКОВА,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету

SUMMARY

Protective function of administrative law, as a result of integrative properties permanently occupied current location (which retains to this day) the system functions of administrative law, with its implementation has always been due to the wide scope regard less of whether the offense took place. The article is devoted to the complex analysis (compared with conservative analog of criminal law) potential protective functions of administrative law. The author definition of "protective function of administrative law".

Key words: functions of administrative law, administrative law protective function, integrative features.

АНОТАЦІЯ

Охоронна функція адміністративного права внаслідок інтегративних властивостей постійно посідала чинне місце (яке зберігає і сьогодні) в системі функцій адміністративного права, причому її реалізація завжди була обумовлена широкою сферою застосування, незалежно від того, чи мало місце правопорушення. Стаття присвячена комплексному аналізу (порівняно з охоронним аналогом кримінального права) потенціалу охоронної функції адміністративного права. Запропоновано авторське визначення поняття «охоронна функція адміністративного права».

Ключові слова: функції адміністративного права, охоронна функція адміністративного права, інтегративні ознаки.

Постановка проблеми. Аналізуючи поняття та сутність охоронної функції адміністративного права, наголосимо на тому, що соціальне призначення останнього визначається потребами суспільного розвитку, відповідно до яких встановлюється «баланс регулювання і охорони правових реалій, взаємодії держави, суспільства, особи» [1, с. 300], причому домінування «регулюючої» або «охоронної» складової обумовлюється як типом суспільства, так і певними хронологічними межами його розвитку.

Актуальність теми. Вітчизняні реформаторські зусилля, спрямовані на перетворення суспільного і державного життя, передбачають кардинальні трансформації державного апарату та адміністративного законодавства. Перегляд доктринальних положень адміністративного права, як слушно зауважує В. Колпаков, обумовлюється новими реаліями правової дійсності (відродженням інституту приватної власності, новим за своєю суттю місцевим самоврядуванням, виникненням публічної служби, легалізацією підприємницької діяльності) [2, с. 75], що і створює підґрунтя для відповідної модифікації функціонального призначення вітчизняного адміністративного права, покликаного виконувати «роль регулятора, який буде: а) юридично забезпечувати домінанту прав людини в її відносинах з публічною владою і б) гармонізує ці відносини за допомогою системи адміністративно-правових засобів» [2, с. 75]. Зрозуміло, що досягнення такого результату в парадигмі зазначених відносин є можливим лише за умови домінування регулятивної функції галузі як своєрідного «ядра» всієї системи галузевих функцій. При цьому потреба захисту певного правового порядку та стабілізація зазначених відносин, відносин адміністративної відповідальності за порушення встановлених правил (що традиційно входять до предмета адміністративного права), обумовлює суспільну цінність та стратегічне спрямування його охоронної функції. Паралельна реалізація «дуету» регулятивної та охоронної функцій адміністративного права, формат їх співвідношення визначаються різноманітними тенденціями розвитку суспільних відносин. Так, прагнення в українському публічному просторі до європеїзації адміністративного права і відповідної галузі законодавства знайшли відображення в переосмисленні його стандартів [3, с. 13]. Домінування

стандартів, що забезпечують права людини, обумовило відповідне скорочення сфери примусового впливу адміністративного права на відносини, що ним регулюються, суттєво збільшуючи «сектор» позитивних дозвоільних норм. З огляду на це ми категорично не погоджуємося з підходом С. Зінченко, що соціальне «навантаження» адміністративного права обумовлене превалюванням охоронної функції галузі [4, с. 46–47]. Водночас внаслідок вищезазначених змін галузь «не позбавилася» охоронної функції, яка, як цілком справедливо стверджує В. Ковальський, «практично поширюється на всі факти і події, охоплює як позитивні, так і, що особливо є важливим, негативні моменти буття» [1, с. 77], адже реалізується у відповідних заборонах вчинювати діяння, що порушують права громадян, інтереси суспільства та держави, при формулюванні складів адміністративних правопорушень, встановленні санкцій тощо, а лише зменшила її діапазон. Корупція, недостатньо стрімкий економічний розвиток держави, зростання безробіття і, як наслідок, низький прожитковий мінімум населення; проблеми господарської діяльності (ненадійна охорона об'єктів, відсутність сигналізації, відеонагляду, незадовільний стан обліку і контролю тощо); недосконалість та некоординованість діяльності суб'єктів профілактики правопорушень; прогалини в культурно-виховній роботі в закладах освіти; розповсюдження пияцтва, наркоманії, токсикоманії; неповага до органів влади та співробітників державного апарату, особливо суду, прокуратури, поліції, – ось перелік лише деяких причин, які обумовлюють досить стійку динаміку адміністративних правопорушень в Україні протягом останніх років та актуалізують не лише питання ефективного нормативного забезпечення прав і свобод людини шляхом чіткої правової регламентації, але й свідчать про доцільність комплексного аналізу охоронного потенціалу адміністративного права, з'ясування змісту та форм реалізації його охоронної функції, яка раціоналізує потребу порядку, його організацію і підтримання, об'єднує охорону та захист правових, соціальних та культурних цінностей.

Отже, **метою статті** є комплексний аналіз потенціалу охоронної функції адміністративного права, формулювання авторського визначення поняття «охоронна функція адміністративного права».

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження унікальних інтегративних ознак охоронної функції адміністративного права вимагає її порівняння із охоронними аналогами інших галузей, до яких перш за все належить кримінальне право. Так, по-перше, відповідно до ч. 1 ст. 2 чинного Кримінального кодексу України єдиною підставою відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним кодексом, причому виключно зазначеним кодексом визначаються санкції, що застосовуються до осіб, які вчинили злочин. На відміну від цього, охоронне спрямування адміністративного права не обмежується лише адміністративним правопорушенням, адже, як вже зазначалося вище, адміністративно-деліктні відносини, пов'язані із протиправними діяннями, хоча і є вагомою частиною адміністративного примусу, але не вичерпують його охоронного спрямування, яке також поширюється на правопорушення, що не є з завершеним (заходи адміністративного припинення), та спрямовані на превенцію майбутніх правопорушень загалом (заходи адміністративного попередження). По-друге, відповідно до п. 3 ст. 3 Кримінального кодексу України злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки фіксуються тільки єдиним нормативно-правовим актом – Кримінальним кодексом України, суб'єктом прийняття якого є виключно Верховна Рада України. Отже, джерело кримінальної відповідальності єдине. На відміну від цього, повна (тотальна) кодифікація адміністративно-охоронних норм ніколи не була притаманна ні вітчизняному адміністративному праву (у цьому плані необхідно вказати, що зазначеному питанню присвячена низка наукових праць – роботи Ш. Гаджиевої, Д. Лук'янца, О. Константія, І. Федорова та ін.), ні законодавству про адміністративні делікти європейських держав (дослідження Г. Ангелова, О. Банчука, Л. Гаврилова та ін.), що і створювало певні складнощі в правозастосуванні. Адміністративний кодекс УСРС 1927 р., Основи законодавства Союзу РСР та радянських республік про адміністративні правопорушення від 23 жовтня 1980 р., Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р., Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. – невичерпний перелік нормативно-правових актів, що містили охоронні адміністративно-правові норми та регламентують на сучасному етапі питання адміністративної відповідальності за правопорушення. Відповідно до п. 1 ст. 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП та інших законів України (прикладом законів, які містять норми щодо адміністративної відповідальності, що застосовуються безпосередньо (не включені до КУпАП), можуть слугувати Закон «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1991 р., Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р., Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р., Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р., Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р., Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р. тощо). Окрім цього, ст. 2 КУпАП містить принципове положення щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Вона однозначно встановлює, що питання адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України. Ця норма корелюється з нормами ст. 487 Митного кодексу України, з яких випливає, що правове забезпечен-

ня провадження у справах про порушення митних правил у певних випадках здійснюється КУпАП [5, с. 8]. Відповідно до ст. 5 «Повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність» КУпАП закріпив право органів місцевого самоврядування приймати рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність. Відповідно до цієї статті сільські, селищні, міські та обласні ради приймають рішення з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями й епізоотіями. Обласні, Київська та Севастопольська міські ради мають право встановлювати також правила благоустрою міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на ринках, правила додержання тиші в громадських місцях, які в КУпАП не визначено, але в ньому за їх порушення передбачено адміністративну відповідальність – ст. 152 (відповідальність за правила благоустрою), ст. 159 (відповідальність за порушення правил торгівлі на ринках) і ст. 182 (відповідальність за порушення правил щодо тиші в громадських місцях). Аналогічні норми містяться в п. п. 44–45 ст. 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 червня 1997 р. Так, наприклад, Розд. 10 Правил благоустрою міста Запоріжжя, затверджених Рішенням міської ради від 22 червня 2011 р. № 41 передбачено відповідальність громадян та юридичних осіб за порушення Правил благоустрою території міста Запоріжжя; за порушення Правил торгівлі на ринках м. Харкова, затверджених Рішенням міської ради від 3 жовтня 2007 р. № 205/07 – відповідальність адміністрації та продавців на ринках; Рішенням Закарпатської обласної ради «Про встановлення часу, обов'язкового для дотримання тиші в громадських місцях населених пунктів області» від 24 березня 1999 р. № 89 – за порушення правил додержання тиші тощо. Тому вони також є нормативною основою адміністративної відповідальності. Доречно зробити акцент на тому, що така тенденція простежується і в адміністративно-деліктному законодавстві європейських країн, досліджуючи яке, О. Банчук наголошує на його надзвичайній розпорошеності, зазначаючи, що у жодній з країн «сталого демократії» немає єдиного нормативного акта, в якому об'єднувалися б склади адміністративних деліктів, хоча більшість держав має закони змішаного характеру (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Італія та Португалія). У Німеччині, наприклад, йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку, й це без урахування окремого законодавства кожної Федеральної землі. Пряма вимога про потребу визначення адміністративних деліктів лише в нормах законів існує в праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії та Португалії. В інших державах склади адміністративних деліктів і стягнення за них устанавлюються як у законах, так і в підзаконних актах. Вчений також звертає увагу на те, що характерною для більшості країн є можливість устанавлення складів проступків і стягнень не тільки в нормах законів, але й в актах уряду та органів місцевого самоврядування [6, с. 98–99]. З огляду на вищезазначене слід зауважити, що, якщо для охоронної функції кримінального права суб'єктом встановлення нормативно-деліктних правил є виключно Верховна Рада України, то для охоронної функції адміністративного права характерною ознакою є наявність широкого кола суб'єктів прийняття відповідних форм її закріплення: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи влади.

По-третє, охоронна функція кримінального права, відповідно до ст. 2 Кримінального кодексу України, зорієнтована виключно на фактичне вчинення злочину як єдину підставу кримінальної відповідальності. За ст. 50 Крими-

нального кодексу України покарання – насамперед кара за вчинення злочину. Каральна функція покарання, як зазначає О. Кревсун, має місце при призначенні судом певного виду покарання та його безпосереднього відбування, оскільки, призначаючи його винуватій особі, держава тим самим карає її за вчинене діяння [7, с. 14]. На відміну від цього, охоронне спрямування адміністративного права спрямоване не лише на фактичне діяння (правопорушення), але й на перспективу, що має велике значення для превенції та припинення із зменшенням можливих шкідливих наслідків. Так, наприклад, ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення передбачено можливість застосування поліцейських превентивних заходів (перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; тощо – ст. 31 Закону) та заходів примусу (застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників; застосування спеціальних засобів: гумових та пластикових кийків, електрошокові пристрої контактної та контактано-дистанційної дії, засобів обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо) засобів, споряджених речовинами сльозогінної та дратівної дії, засобів примусової зупинки транспорту, спеціальних маркувальних та фарбувальних засобів, службових собак та службових коней; пристроїв, гранат та боеприпасів світлозвукової дії; засобів акустичного та мікрохвильового впливу тощо – ст. 42 Закону) та найбільш суворого заходу примусу – застосування вогнепальної зброї (ст. 46 Закону).

По-четверте, відповідно до ч. 2 ст. 2 Кримінального кодексу України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду, тобто у кримінальному провадженні правосуддя здійснюється лише судом. Лише суд визначає і признає покарання за злочин. Певні заходи забезпечення кримінального провадження (кримінально-процесуальний примус), без яких неможливе кримінальне провадження, також стосуються обмеженого кола суб'єктів (слідчого, слідчого-судді, прокурора та суду). Право ж притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом суб'єктам, серед яких слід назвати адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; районні, районні у містах, міські чи міськрайонні суди, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України; органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені КУпАП (ст. 213 КУпАП «Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення»). Як бачимо, серед суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення є не тільки органи держави, але й структури місцевого самоврядування. Усього ж налічується понад 40 суб'єктів, які мають право розглядати справи про адміністративні проступки [5, с. 22]. Отже, специфічною особливістю охоронної функції адміністративного права є наявність досить широкого кола різноманітних суб'єктів прийняття адміністративно-деліктних правил, що й обумовлює широку «палітру» нормативних форм закріплення її реалізації, що містяться у різних за своєю правовою природою актах: кодексах, законах, правилах, причому проведені дослідження дають змогу дійти висновку, що зазначена тенденція збе-

рігається і в сучасних численних зразках перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості (проект Кодексу України про адміністративні проступки, проект Кодексу України про адміністративні проступки і стягнення, проект Адміністративно-деліктного кодексу України, проект Кодексу України про адміністративну відповідальність тощо).

По-п'яте, спрямування охоронної функції кримінального права орієнтоване виключно на фізичних осіб, хоча слід зазначити, що в науці кримінального права притягнення до відповідальності юридичних осіб залишається дискусійним питанням, відносно якого так і не вдалося зробити однозначних висновків. Набуття 1 вересня 2014 р. чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України щодо відповідальності юридичних осіб» від 23 травня 2013 р., яким було доповнено Загальну частину Кримінального кодексу України розд. XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб», акти визувало наукові дискусії щодо зазначеного питання. Вчені, які відстоюють введення в законодавство інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб (С. Денисов, О. Кібальник, А. Наумов, А. Павлінов та ін.), підкреслюють, що шкода, яка завдається діяльністю юридичних осіб, значно перевищує шкоду, що може бути завдана окремою фізичною особою. Противники визнання юридичної особи як суб'єкта злочину (М. Бажанов, Г. Борзенков, О. Кальман, Н. Кузнецова, С. Лихова, С. Мілюков, М. Хавронюк та ін.) передусім підкреслюють, що встановлення кримінальної відповідальності юридичних осіб не відповідає принципам кримінального права, тобто принципам особистості (персональної) і винної відповідальності [8, с. 91]. На відміну від кримінального права, охоронна функція адміністративного права орієнтована на врегулювання відносин як з фізичними, так і юридичними особами. Чинне адміністративне законодавство не надає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміна не вживає. Згідно з чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення України суб'єктом адміністративної відповідальності є особа, яка вчинила адміністративне правопорушення (ст. 8 КУпАП). Відповідь на питання, чи є юридичні особи суб'єктами адміністративної відповідальності, намагалися дати багато вчених-адміністративістів. Серед них слід назвати таких, як Є. Герасименко І. Голосніченко, О. Зима, А. Іоффе, Ю. Колесніченко, Л. Кравченко, В. Кротюк, Д. Лук'янець, П. Лютіков, М. Михеєнко, Е. Овчарова, О. Плетньова, В. Стефанюк [9]. Більшість із них схиляється до думки, що юридичні особи виступають суб'єктами адміністративної відповідальності. Справедливість цього висновку доводить і той факт, на якому акцентує увагу колектив авторів підручника «Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення» (2016 р.), що у КУпАП не вживається термін «фізична особа» (хоча і зауважують, що чинний КУпАП однозначно визнає суб'єктом проступку виключно фізичну особу), використовується тільки термін «особа», що і дає змогу припустити, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути і юридична особа. Такий висновок небезпідставний, оскільки за межами КУпАП діє досить велика група норм, що встановлюють відповідальність юридичних осіб за вчинення протиправних дій [5, с. 41], надаючи можливість застосовувати заходи адміністративного впливу до юридичних осіб. До таких норм, зокрема, належать норми Закону України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. (ст. 104), ст. 334 Митного кодексу України, норми Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня

1996 р. (ст. 20) тощо. Отже, особливості охоронної функції адміністративного права полягає в орієнтації її впливу як на фізичних, так і на юридичних осіб.

По-шосте, охоронні адміністративно-правові відносини, як і регулятивні, виникають, змінюються і припиняються лише з настанням конкретних обставин – юридичних фактів, причому, якщо регулятивні базуються на правомірних (позитивних) юридичних фактах, то охоронні визначаються особливими юридичними фактами – правопорушеннями. КУпАП передбачено диференціацію негативних юридично значимих дій (фактів) – адміністративних правопорушень, які різняться між собою залежно від об'єкта, на який посягає правопорушення. Особливості негативних юридичних фактів полягає у формулюванні нормами права ознак протиправних діянь на різних стадіях їх вчинення, а також з метою їх попередження в майбутньому. Залежно від суспільної шкідливості протиправних діянь негативні юридичні факти розподіляються на дві великі групи: злочини та інші правопорушення. Специфікою охоронної функції адміністративного права є те, що відповідно до ч. 2 ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність настає, якщо вчинене порушення за своїм характером не тягне кримінальної відповідальності, тобто пріоритет кримінальної відповідальності є беззаперечним. Водночас слід зазначити, що в умовах активізації зусиль вчених-юристів, законодавця щодо реалізації положень Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, приведення у відповідність вимогам сьогодення кримінального законодавства, законодавства про адміністративну відповідальність, активного обговорення проекту Концепції впровадження а кримінального проступку в законодавство України, в тому числі шляхом прийняття окремого законодавчого або навіть кодифікованого акта, який би визначив засади реагування держави на вчинення такого роду протиправних діянь, обговорення внесеного на розгляд Верховної Ради України проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України» (законопроект № 4712) істотно актуалізують питання можливості появи нового інституту – кримінального проступку, що вплине на юридичні підстави усіх охоронних правовідносин, адже в категорію кримінальних проступків передбачається «трансформувати» ті адміністративні проступки, щодо яких сьогодні передбачено «судову юрисдикцію», задля «створення необхідних правових гарантій забезпечення повної та всебічної охорони прав і свобод особи, яка притягується до відповідальності, задля поширення на процедуру розгляду цієї категорії справ положень чинного КПК України» [5, с. 23]. Новації зазначених законопроектів стосуються переформатування охоронного впливу кримінального та адміністративного права. Так, в перспективі передбачається кримінальна відповідальність за вчинення особою злочину або кримінального проступку, у випадку ж вчинення діяння із незначним ступенем шкідливості (які розглядатимуться виключно у позасудовому адміністративному порядку, як у Франції та ФРН) – адміністративної.

Аналізуючи інтегративні ознаки охоронної функції адміністративного права, не можна не помітити її специфічну особливість – при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від

адміністративної відповідальності (ст. 22 КУпАП). Зазначене дає змогу зробити висновок, що навіть при звільненні особи від адміністративної відповідальності охоронна функція галузі реалізується через інші заходи впливу: передача матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо доцільно застосувати захід громадського впливу (ст. 21 КУпАП) або усне зауваження органу (посадової особи), уповноваженого вирішувати справу (ст. 22 КУпАП).

Висновки. Отже, у розрізі аналізу інтегративних ознак охоронної функції адміністративного права слід зазначити, що вона є достатньо важливою та реалізується «дуєтом» («в парі») з регулятивною, але, зважаючи на суттєві зміни пріоритетів у предметі вітчизняного адміністративного права, яке позбавилось домінування «каральної» складової та спрямоване на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів особи в стосунках з органами публічної адміністрації, сфера дії його охоронної функції, порівняно із ранніми періодами, суттєво звузилася. Враховуючи наведені особливості, варто зазначити, що охоронна функція адміністративного права – це цілеспрямований напрям впливу адміністративного права на охорону суспільних відносин від реальних правопорушень та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом реалізації заборонних адміністративно-правових норм, превенції припинення правопорушень, притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб.

Список використаної літератури:

1. Ковальський В. Охоронна функція права : [монографія] / В. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.
2. Колпаков В. Людиноцентризм в доктрині адміністративного права / В. Колпаков // Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 9–10 жовтня 2015 р.). – О., 2015. – С. 75–77.
3. Колпаков В. Роль конвергенції у формуванні стандартів європейського адміністративного простору / В. Колпаков // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. сучасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.) – Х., 2015. – С. 13–17.
4. Зінченко В. До питання про сутність і значення охоронної функції права / В. Зінченко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 44–48.
5. Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення : [навчальний посібник для студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів] / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 544 с.
6. Банчук О. Законодавство про адміністративні делікти Європейських держав: загальна характеристика / О. Банчук // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1 (11). – С. 96–110.
7. Кривсун О. Покарання за злочин / О. Кривсун // Юридичний Вісник України. – 2016. – № 34 (1102). – С. 14.
8. Сухоробрий І. Проблемні питання притягнення до кримінальної відповідальності юридичної особи за вчинення корупційних злочинів / І. Сухоробрий // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – Ч. 1 (14). – С. 88–93.
9. Удод М. Адміністративна відповідальність юридичних осіб / М. Удод, О. Літус // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право. – 2010. – № 1. – С. 90–95.

УДК 342.951:351.87(477)

СТАТУС І ПОВНОВАЖЕННЯ КЕРІВНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Олег ПРЕДМЕСТНИКОВ,
кандидат юридичних наук,
перший заступник начальника
Головного територіального управління юстиції
у Херсонській області

SUMMARY

In the article the analysis of administrative and legal status of the main heads of territorial departments of justice as politically impartial professional civil servants alone and have their head before the Minister of Justice of Ukraine personally responsible for the organization and performance of the relevant territorial justice. Also it was determined that the administration of territorial bodies of justice not only makes planning and management of its activities, but also provides interaction with other bodies of public authority, takes responsible for the practical implementation at the local level decisions of the Ministry of Justice of Ukraine and state legal policies. It was substantiated the importance of normative concretization powers of the chiefs of the main territorial departments of justice, removal gaps of procedure of bringing them to responsibility, streamline relations with local state administrations and regulate basis of status of the deputy heads of the territorial body of justice.

Key words: legal status, appointment, dismissal, responsibility, powers, administration, chief, territorial bodies of justice.

АНОТАЦІЯ

У статті виконано аналіз адміністративно-правового статусу начальників головних територіальних управлінь юстиції як політично неупереджених професійних державних службовців, що одноосібно їх очолюють та несуть перед Міністром юстиції України персональну відповідальність за організацію та результати діяльності відповідних територіальних органів юстиції. Встановлено, що керівництво територіальних органів юстиції не тільки здійснює планування та управління його діяльністю, але й забезпечує взаємодію з іншими органами публічної влади, відповідає за практичну реалізацію на місцевому рівні рішень Міністерства юстиції України та державної правової політики. Обґрунтовано важливість нормативної конкретизації повноважень начальників головних територіальних управлінь юстиції, усунення прогалин порядку їх притягнення до відповідальності, упорядкування відносин з місцевими державними адміністраціями, а також закріплення основ статусу заступників керівника територіального органу юстиції.

Ключові слова: правовий статус, призначення, звільнення, відповідальність, повноваження, керівництво, начальник, територіальні органи юстиції.

Постановка проблеми. Провідну роль у забезпеченні злагодженого функціонування усіх структурних підрозділів територіальних органів Міністерства юстиції України, організації та контролю належного виконання ними своїх повноважень згідно з загальними пріоритетами і планами роботи територіальних органів юстиції відіграє їх керівництво. Керівництво територіальних органів юстиції не тільки здійснює поточне планування та управління його діяльністю, але й забезпечує дієву взаємодію з іншими органами публічної влади, відповідає за практичну реалізацію на місцевому рівні рішень Міністерства юстиції України, правової та іншої політики держави. При цьому останнім часом адміністративно-правовий статус керівництва територіальних органів юстиції зазнає істотних змін, зокрема у зв'язку з введенням інституту державного секретаря Міністерства юстиції України, ліквідацією органів юстиції районного рівня, оновленням законодавства про державну службу. Водночас, попри високе значення начальника головного територіального управління юстиції та його заступників, сьогодні їх статус і повноваження все ще потребують більш комплексного та розгорнутого нормативно-правового врегулювання, усунення прогалин і правових колізій.

Актуальність теми. Зазначимо, що деякі особливості статусу керівництва територіальних органів юстиції раніше вже досліджувались такими вченими, як, зокрема, Р.В. Будецький, М.В. Мельничук, І.І. Микульця, С.В. Олєфіренко, С.С. Тюрін. У той же час їх наукові роботи розкривають переважно лише загальні засади організації роботи начальників головних територіальних управлінь юстиції та

їх заступників, комплексно не характеризуючи вже сучасні реалії адміністративно-правового регулювання їх статусу та діяльності. Отже, в рамках вдосконалення системи управління територіальними органами Міністерства юстиції України й вбачаються актуальними питання статусу і повноважень їх керівництва.

Отже, **метою статті** є аналіз адміністративно-правового статусу, порядку призначення і звільнення, засад відповідальності та повноважень керівництва територіальних органів Міністерства юстиції України, визначення їх основних рис, сутності та особливостей, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення статусу начальників головних територіальних управлінь юстиції та їх заступників.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім зазначимо, що керівництво головних територіальних управлінь юстиції, представлене начальниками та їх заступниками, є одним із провідних структурних елементів територіальних органів юстиції. До керівного складу територіальних органів юстиції також можуть бути віднесені й керівники структурних підрозділів та їх заступники, які в межах таких підрозділів здійснюють оперативне управління та деякі інші адміністративні повноваження.

За своїм адміністративно-правовим статусом начальники головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі та їх заступники насамперед є державними службовцями, посади яких, згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], відносяться до категорії «Б».

На відміну від Міністра юстиції України та його заступників, вони належать до числа державних політичних посад, що головною мірою пояснюються прагненням уникнути надмірної політизації діяльності територіальних органів юстиції та забезпечити суто високопрофесійний підхід до їх функціонування в загальносуспільних інтересах. До того ж повноваження керівництва головних територіальних управлінь юстиції мають суто управлінський характер і спрямовані на керівництво та контроль практичного виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці визначеної державної політики та чинного законодавства, у тому числі наказів Міністерства юстиції України.

Статус державного службовця перш за все означає поширення на них додаткових прав, обов'язків, обмежень і гарантій, зокрема керівництво територіальних органів юстиції повинно дотримуватись вимог політичної неупередженості. Попри деякі недоліки законодавчого формулювання цього принципу (ст. 10 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]), він загалом зобов'язує керівників та інших працівників територіальних органів юстиції України виконувати свої повноваження згідно з законодавством і незалежно від їх політичних переконань. При цьому наголосимо на тому, що відносно наділених значними адміністративними повноваженнями начальників головних територіальних управлінь юстиції та їх заступників доцільно говорити про загальну (політичну, релігійну, гендерну, соціальну та будь-яку іншу) неупередженість і об'єктивність щодо громадян і юридичних осіб, у тому числі підлеглих осіб та підпорядкованих інституцій.

Начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники призначаються на посади державним секретарем Міністерства юстиції України (ч. 5 ст. 13 Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [2]). Хоча цілком можливим було би залучення до цього й Міністра юстиції України (як це було раніше), тим більше, що добір кандидатів на ці посади здійснюється на конкурсній основі. Саме проведення конкурсу відповідно до Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] і профільного Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [3], істотно відрізняє порядок призначення керівництва головних територіальних управлінь юстиції від порядку призначення на політичну посаду Міністра юстиції України. Зокрема, наприклад, Наказами Міністерства юстиції України від 30 травня 2016 р. № 3266/к і від 9 серпня 2016 р. № 4130/к були оголошені конкурси на заміщення вакантних посад начальників головних територіальних управлінь юстиції у Донецькій, Житомирській, Луганській, Херсонській, Чернігівській, Черкаській областях.

Також слід враховувати, що призначення і звільнення начальника головного територіального управління юстиції в Автономній Республіці Крим погоджується її Верховною Радою (п. 25 ч. 2 ст. 26 Конституції від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV [4]), а призначення начальників інших головних територіальних управлінь юстиції – головами відповідних місцевих державних адміністрацій, які також можуть порушувати питання про їх відповідність займаним посадам (ст. 31 Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [5], Положення від 23 червня 2011 р. [6]). При цьому з метою недопущення тривалого незаповнення посад начальників головних територіальних управлінь юстиції нагальним постає чітке врегулювання механізму їх призначення на посади у разі непогодження (як обгрунтованого, так і невмотивованого) такого призначення вищевказаними суб'єктами.

Зауважимо, що публічне оголошення про проведення конкурсу та його відкрите проведення спеціальною конкурсною комісією (перевірка поданих документів на відповідність встановленим вимогам, тестування, розв'язання

ситуаційних завдань, співбесіда, спеціальна перевірка, люстраційна перевірка) дають змогу забезпечити більш справедливи, об'єктивний і ретельний добір на керівні посади територіальних органів юстиції, не створюючи додаткової особистої залежності призначуваних посадових осіб від суб'єкта їх призначення на посади. При цьому вважаємо, що з метою забезпечення реальної прозорості та неупередженості роботи конкурсної комісії до її складу обов'язково мають входити державні службовці інших державних органів, науковці, експерти та представники громадськості, що ст. 27 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] лише допускається, але не є обов'язковим.

Дещо неоднозначним вбачається й гарантоване ст. 29 вказаного Закону України відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби протягом одного року. З одного боку, це дає змогу сформувати необхідний резерв на керівні посади територіальних органів юстиції та у разі їх вивільнення оперативно заповнювати такі посади вже підібраними кандидатурами. З іншого ж боку, правильним було би говорити не про відкладене, а про пріоритетне право такого кандидата на зайняття певної посади. Адже вже після проведення конкурсу можуть виникнути обставини, які перешкоджатимуть призначенню конкретної особи на керівні посади в територіальних управліннях юстиції (набуття громадянства іншої держави, істотне зниження кваліфікації тощо), що можуть бути виявлені в рамках додаткових перевірок, тестування і співбесіди з кандидатом.

Законодавство про державну службу встановлює загальні вимоги до осіб, які займають посади державної служби певної категорії. Відносно начальника головного територіального управління юстиції та його заступників, згідно зі ст. ст. 19, 20 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], йдеться про насамперед мовний і віковий цензи, цензи громадянства, дієздатності та несудимості, наявність повної вищої освіти і досвіду публічної служби або управлінської роботи (не менше двох років). Підкреслимо, що відповідальність, складність та специфіка діяльності територіальних органів юстиції вимагають уточнення цих цензів. Зокрема, у Наказі Міністерства юстиції України від 30 травня 2016 р. № 3266/к і від 9 серпня 2016 р. № 4130/к вже йдеться про необхідність наявності у кандидатів саме повної вищої юридичної освіти та досвіду роботи у галузі права не менше двох років. Хоча, на нашу думку, доцільним було би встановлення вимоги щодо більш тривалого досвіду роботи у галузі права і саме на керівних посадах, що підтверджуватиме високий професійний рівень кандидатів на посади начальника головного територіального управління юстиції та його заступників.

Крім названого вище, ці посади також не можуть обіймати особи, які були люстровані, позбавлені судом права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади, піддавалися адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення чи не пройшли спеціальну перевірку (не надали згоду на її проведення). Такі обмеження вбачаються цілком логічними, оскільки не допускають до керівництва територіальними органами юстиції осіб, які були причетні до службових злочинів, корупційних діянь, узурпації влади Президентом України Віктором Януковичем тощо, що обгрунтовано ставить під сумнів їх професійність, авторитет, морально-ділові якості та відданість виключно службовим інтересам.

Начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники зазвичай обіймають посади безстроково, звільняючи свої посади у зв'язку з переведенням чи припиненням державної служби. Підстави і порядок припинення державної служби становлять одну з базових гарантій статусу керівництва територіальних органів юстиції, що забез-

печує як дотримання трудових (службових) прав державних службовців, так і належне виконання службових обов'язків професійною посадовою особою, яка відповідає всім встановленим вимогам. Так, профільним Законом України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] передбачено вичерпний перелік підстав припинення державної служби, у тому числі й керівниками територіальних органів юстиції, пов'язаних з втратою / обмеженням права на державну службу, люстрацією, досягненням 65-річного віку, закінченням строку призначення на посаду, обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, незгодою на проходження служби через зміну її істотних умов, а також за ініціативою державного службовця чи суб'єкта призначення і за угодою сторін.

Однією з таких підстав припинення повноважень є «набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину» (п. 4 ч. 1 ст. 84 вказаного Закону України). Крім цього, на нашу думку, самостійною підставою припинення повноважень також слід визнавати й засудження за вчинення будь-яких (як умисних, так і необережних) злочинів до покарань, що перешкоджають виконанню повноважень державного службовця (наприклад, позбавлення волі). Сьогодні ж за вказаних обставин повноваження керівних посадових осіб територіальних органів юстиції можуть припинятись формально лише в порядку дисциплінарної відповідальності у зв'язку з порушенням ними Присяги державного службовця, систематичними прогулами тощо.

Підкреслимо, що, на відміну від Міністра юстиції України, начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники не звільняються з посад у зв'язку зі зміною їх керівництва (Міністра юстиції України, його заступників, державного секретаря міністерства), гарантія щодо чого прямо встановлюється ч. 2 ст. 83 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]. Це дає змогу забезпечити стабільність і безперервність роботи усіх головних територіальних управлінь юстиції та уникнути складностей одночасного заміщення значної кількості відповідальних керівних посад. Тим більше, що посади керівництва територіальних органів юстиції мають не політичну, а суто професійну сутність, ефективна діяльність яких не має залежати від персонального складу керівництва Міністерства юстиції України. Таким чином, нині допускається звільнення керівництва територіальних органів юстиції лише з мотивів незадовільних результатів їх роботи, а не через неолояльність до керівництва Міністерства юстиції України.

Начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники у зв'язку з їх службовою діяльністю можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, матеріальної та дисциплінарної відповідальності. При цьому, на відміну від Міністра юстиції України, вони, будучи не політичними діячами, а державними службовцями, не підлягають політико-правовій відповідальності. Водночас, на нашу думку, доцільною є проробка питання щодо надання відповідним місцевим радам (подібно до механізму висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації) можливості висловити недовіру начальникам головних територіальних управлінь юстиції. Означене сприятиме більшій децентралізації державної влади та поєднанню державних і місцевих інтересів у роботі територіальних органів юстиції, забезпеченню їх узгодженої взаємодії з іншими місцевими органами публічної влади.

Матеріальна відповідальність керівних посадових осіб територіальних органів юстиції пов'язана з відшкодуванням ними державі шкоди, заподіяної внаслідок неналежного виконання своїх посадових обов'язків. Особливістю цього виду відповідальності є те, що вона настає не безпосередньо перед громадянами чи юридичними особами, а завжди перед державою (зокрема, в порядку регресу), а

розмір відшкодування може бути зменшений з урахуванням особистості винного та інших обставин. При цьому з метою відшкодування завданих державі збитків, здійснення виховного впливу та попередження порушень у подальшому правильним вбачається притягнення винних осіб до матеріальної відповідальності в порядку регресу не тільки у разі умисного (ч. 3 ст. 80 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]), але й необережного заподіяння ними шкоди. Іншим проблемним питанням постає остаточне законодавче врегулювання механізму притягнення до матеріальної відповідальності керівника державної служби (тобто начальника головного територіального управління юстиції), який, наприклад, має вносити пропозицію державному службовцю про відшкодування ним шкоди і звертається з цією метою до суду (ст. 82 вказаного Закону України).

Начальник головного територіального управління юстиції як керівник державної служби безпосередньо відповідає за належний рівень службової дисципліни в територіальному органі юстиції, що водночас не знімає необхідності забезпечення службової дисципліни самого начальника головного територіального управління юстиції. Одним із дієвих способів забезпечення службової дисципліни є інститут дисциплінарної відповідальності. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 68 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] дисциплінарні стягнення за загальним правилом (у тому числі й на керівництво територіальних органів юстиції) мають накладатись суб'єктом призначення, а залежно від виду стягнення – за поданням дисциплінарної комісії.

Здійснення дисциплінарного провадження відповідно дисциплінарною комісією має на меті об'єктивний розгляд дисциплінарних справ, а також визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Хоча у той же час утворення дисциплінарної комісії начальником головного територіального управління юстиції як керівником державної служби з числа підпорядкованих йому працівників фактично унеможливило неупереджений розгляд такою комісією справ відносно керівництва територіального органу юстиції. Вважаємо, що до цієї ситуації правильним було би екстраполювати положення ч. 6 ст. 69 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] щодо розгляду дисциплінарних справ дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування, тобто Міністерства юстиції України.

У будь-якому випадку підвищенню прозорості та об'єктивності роботи дисциплінарних комісій сприятиме обов'язкове (а не можливе, як вказано в ч. 3 ст. 69 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]) включення до їх складу експертів і представників громадськості. Так само, враховуючи високий статус керівництва територіальних органів юстиції, вважаємо, що правильним було би обов'язкове проведення дисциплінарною комісією службового розслідування, яке сьогодні здебільшого є необов'язковим етапом дисциплінарного провадження, на час якого також може бути доречним відсторонити таких керівних посадових осіб від виконання їх обов'язків. Хоча реальне значення роботи дисциплінарної комісії нині залишається недостатньо суттєвим через те, що її підсумкове подання має суто рекомендаційний характер (ч. 10 ст. 69, ч. 5 ст. 77 вказаного Закону України) і жодною мірою не обмежує право суб'єкта призначення прийняти інше рішення.

Як позитив слід відзначити доволі високий рівень урегульованості цим Законом України (тим більше, порівняно з попереднім Законом України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [7]) підстав і порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, видів дисциплінарних стягнень і проступків, за які вони застосовуються. Але окремі дисциплінарні проступки сформульовані дещо абстрактно, через що вони часом залишають надто широкі

межі для кваліфікації діянь державних службовців (наприклад, «вияв неповаги до Українського народу», «дії, що шкодять авторитету державної служби»). А «невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця» як істотний дисциплінарний проступок порушує одну з базових засад їх статусу, пов'язану з об'єктивністю і незаангажованістю державних службовців, що, на нашу думку, актуалізує застосування за його вчинення не тільки попередження про неповну службу відповідність (як це передбачено ч. 4 ст. 66 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]), але й залежно від обставин і звільнення. Отже, маємо підкреслити нагальність належного врегулювання особливостей дисциплінарної відповідальності керівництва територіальних органів юстиції, гарантуючи законне і неупереджене вирішення питання застосування до них дисциплінарних стягнень.

Компетенції начальника головного територіального управління юстиції складають повноваження, безпосередньо зумовлені його статусом керівника державної служби та єдиноначального очільника органу виконавчої влади. При цьому нині відсутній єдиний вичерпний перелік його повноважень з порядком їх реалізації, що дещо фрагментарно і неузгоджено регулюються профільним Положенням від 23 червня 2011 р. [6], Типовим положенням від 25 травня 2011 р. [8], Законом України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] та низкою інших законодавчих і підзаконних актів. На нашу думку, найбільш конструктивним є законодавче врегулювання статусу, порядку призначення і звільнення, повноважень, відповідальності та гарантій діяльності керівництва територіальних органів юстиції в рамках комплексного Закону України про систему органів юстиції України.

Згідно з п. 11.1 Положення від 23 червня 2011 р. [6] начальник головного територіального управління юстиції очолює та представляє його, здійснює керівництво та організацію його діяльності, підвідомчих органів і установ юстиції. При цьому вказане лише окреслює статус і загальні напрями діяльності начальника головного територіального управління юстиції, що, на нашу думку, має дістати більш конкретного визначення на нормативно-правовому рівні змісту та порядку реалізації таких повноважень. Те ж саме загалом стосується і його повноважень забезпечувати виконання головним територіальним управлінням юстиції Конституції та законів України, інших актів чинного законодавства і доручень Міністра юстиції України (п. 11.4 Положення від 23 червня 2011 р. [6]). До речі, зауважимо неузгодженість формулювання цього повноваження у профільному Положенні від 23 червня 2011 р. [6] та у Типовому положенні від 25 травня 2011 р. [8], в яких йдеться не тільки про забезпечення, але й про організацію виконання більш широкого переділку актів / рішень (наприклад, включаючи доручення Прем'єр-міністра України і заступників Міністра юстиції України). В будь-якому разі начальник головного територіального управління юстиції має рівною мірою забезпечувати (організувати, координувати, контролювати тощо) виконання (а також дотримання і застосування) законодавства як щодо практичної діяльності, так і щодо внутрішньої організації головного територіального управління юстиції. У той же час на компетенції начальника головного територіального управління юстиції позначилась ліквідація територіальних органів юстиції районного рівня, що фактично втратили свої управлінські повноваження щодо них (затвердження структури, штатного розпису і кошторису, ініціювання призначення / звільнення їх керівництва тощо).

Будучи одноосібним керівником, начальник головного територіального управління юстиції самостійно приймає від його імені відповідні управлінські рішення та затверджує накази, внаслідок чого цілком логічно на нього покладена персональна відповідальність за організацію та результати діяльності очолюваного ним органу перед Міністром юстиції України, а також підзвітність перед ним про виконання

покладених завдань і планів роботи (п. п. 10, 11.1, 11.5 Положення від 23 червня 2011 р. [6]). Фактично тут йдеться про позитивну відповідальність начальників головних територіальних управлінь юстиції, що вимагає від них належного виконання своїх обов'язків з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних органів юстиції.

Одним із повноважень начальника головного територіального управління юстиції також є внесення на розгляд Міністра юстиції України пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідних сферах. Така діяльність має важливе значення для забезпечення реально-го впровадження досвіду практичної роботи територіальних органів юстиції у правову та іншу політику держави і шляхів її реалізації. Водночас це становить окреме цілісне завдання головних територіальних управлінь юстиції, яке здійснюється, крім їх начальників, ще й іншими фаховими підрозділами і посадовими особами. Тому правильним вбачається уточнення повноважень начальників головних територіальних управлінь юстиції, що передусім полягають в організації підготовки та затвердженні відповідних пропозицій, їх представленні та супроводженні в Міністерстві юстиції України. Успішна реалізація цього завдання (порівняно з іншими завданнями) територіальних органів юстиції не опосередковано, а саме прямо залежить від начальника головного територіального управління юстиції, що діє і як керівник, і як безпосередній виконавець означеного завдання.

Для забезпечення єдності і погодженості діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів начальник головного територіального управління юстиції подає на затвердження Міністру юстиції України пропозиції щодо пріоритетів і плани роботи головного територіального управління юстиції (п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8]). Хоча пріоритети і плани роботи територіальних органів юстиції затверджуються Міністром юстиції України, саме начальники головних територіальних управлінь юстиції відіграють ключову роль у предметному визначенні пріоритетів і планів роботи територіальних органів юстиції та їх наступному виконанні. Водночас дещо неоднозначним є передбачене п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8] погодження начальником головного територіального управління юстиції пріоритетів і планів його роботи з головою місцевої державної адміністрації. Таке погодження в контексті забезпечення злагодженого функціонування місцевих органів виконавчої влади дійсно може мати місце, але процедура погодження також повинна включати нині відсутній чіткий механізм подолання розбіжностей, який би не допускав блокування затвердження пріоритетів і планів роботи територіального органу юстиції.

На керівника територіального органу міністерства п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8] покладається й забезпечення «дієвої взаємодії з місцевою держадміністрацією». Перш за все, відзначимо недоречність включення до формулювання повноважень якісного критерію, що практично не підлягає оцінці та не впливає на конкретний зміст обов'язків начальника головного територіального управління юстиції. Окрім того, погоджуючись із пріоритетністю щільної взаємодії територіальних органів юстиції та місцевих державних адміністрацій (спільна діяльність, інформаційне та організаційне забезпечення тощо), не можна залишати поза увагою взаємодію територіальних органів юстиції з іншими місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що не меншою мірою потребує відповідного забезпечення з боку начальника головного територіального управління юстиції.

Проте значну частину компетенції начальника головного територіального управління юстиції складають повноваження установчого та кадрового характеру. Зокрема, згідно з п. п. 11.6, 11.7 Положення від 23 червня 2011 р. [6] началь-

ник головного територіального управління юстиції вносить Міністру юстиції України на затвердження його структуру та затверджує положення про структурні підрозділи і посадові інструкції працівників. З одного боку, від такої установчої діяльності залежить належна внутрішня організація територіальних органів юстиції, адаптованість їх структури і обов'язків працівників до поточних задач і потреб конкретного територіального органу юстиції. З іншого ж боку, цілком конструктивна в своїй основі практика затвердження типової структури головного територіального управління юстиції, типових положень про його підрозділи та типових посадових інструкцій нерідко зводиться вказану установчу діяльність начальника головного територіального управління юстиції до формального перезатвердження даних актів.

Кадрові повноваження начальника головного територіального управління юстиції, згідно з п. п. 11.11–11.13 Положення від 23 червня 2011 р. [6] і ч. 2 ст. 17 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], полягають в організації планування роботи з персоналом, забезпеченні планування службової кар'єри, призначенні та звільненні державних службовців та інших працівників відповідного територіального органу юстиції (а також державних нотаріальних контор і державних нотаріальних архівів) тощо. При цьому тут слід вказати на нерегульованість профільним Положенням від 23 червня 2011 р. таких кадрових повноважень, як присвоєння рангів державним службовцям, застосування заохочень і притягнення до дисциплінарної відповідальності, що так само здійснюються начальником головного територіального управління юстиції. Підкреслимо, що виконання його кадрових повноважень має спрямовуватись на комплектування територіального органу юстиції висококваліфікованими професіоналами, стимулювання їх професійного зростання та належного здійснення своїх обов'язків, підтримання законності та службової (трудової) дисципліни, оперативне і справедливе реагування на її порушення.

В рамках кадрових повноважень начальник головного територіального управління юстиції також вносить пропозиції щодо призначення та звільнення своїх заступників, їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності (п. 11.10 Положення від 23 червня 2011 р. [6], п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8]). Ініціювання заохочення, дисциплінарної відповідальності та звільнення є дієвими засобами управлінського впливу начальника головного територіального управління юстиції на своїх заступників. У той же час внесення пропозиції про їх призначення в контексті обрання цих державних службовців за конкурсом набуває переважно формального характеру, хоча, з іншого боку, дійсне схвалення начальником головного територіального управління юстиції кандидатур його заступників є важливим для забезпечення їх спільної злагодженої роботи.

Особливість статусу заступників начальника головного територіального управління юстиції складає нормативно-правова невизначеність їх повноважень. Такий підхід дає змогу керівнику територіального органу юстиції самостійно організувати систему внутрішньоструктурного управління, відповідним чином розподіливши обов'язки між своїми заступниками та відповідальність за керівництво окремими ділянками діяльності головного територіального управління юстиції. У той же час, на нашу думку, з цим узгоджуватиметься нині відсутнє врегулювання основних функціональних напрямів та гарантій діяльності заступників начальника головного територіального управління юстиції, що сприятиме більшій визначеності та кращій упорядкованості їх правового статусу.

Хоча слід визнати, що можливості начальника головного територіального управління юстиції щодо розподілу обов'язків між його заступниками дещо обмежені через закріплені п. 10 Положення від 23 червня 2011 р. [6] їх кількість і статус,

а саме це перший заступник, заступник з питань державної виконавчої служби і заступник з питань державної реєстрації. Найбільш високий статус має перший заступник начальника головного територіального управління юстиції, який заміщає начальника у разі його відсутності, зокрема за Наказом Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 30 травня 2016 р. № 199/3 [9] саме перший заступник у зв'язку з вакантною посадою начальника набув основну частину повноважень останнього з керівництва, контролю та організації діяльності головного територіального управління юстиції, підвідомчих органів та установ юстиції. Крім цього, вбачається цілком виправданим сміщення двома заступниками керівника територіального органу юстиції своїх посад з посадами начальника Управління державної виконавчої служби і начальника Управління державної реєстрації з огляду на комплексність та відповідальність цих напрямів діяльності, що свого часу навіть виділялися в окремі центральні органи виконавчої влади.

Висновки. Начальники головних територіальних управлінь юстиції за своїм адміністративно-правовим статусом є політично неупередженими професійними державними службовцями, які одноосібно їх очолюють та несуть перед Міністром юстиції України персональну відповідальність за організацію та результати діяльності відповідних територіальних органів юстиції. Вдосконалення статусу керівництва головних територіальних управлінь юстиції першочергово потребує усунення прогалин регулювання порядку притягнення їх начальників до дисциплінарної та матеріальної відповідальності, упорядкування відносин з місцевими державними адміністраціями, нормативної конкретизації повноважень начальників головних територіальних управлінь юстиції та порядку їх реалізації, а також закріплення основних напрямів і гарантій діяльності заступників керівника територіального органу юстиції.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 149.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Ст. 1116.
4. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 1. – Ст. 4.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 774.
6. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
7. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
8. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.
9. Про розподіл функціональних повноважень : Наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 30 травня 2016 р. № 199/3 // Відділ кадрової роботи та державної служби Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 08-03.

УДК 65.011.8:354.31

РОЛЬ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ В ЗАХИСТІ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ¹

Олег РЄЗНІК,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету

SUMMARY

On basis of various theoretical approaches essence of concepts “financial security” and “financial system” are revealed. It is concluded that financial security of state is an integral element of economic security. It is determined that effective functioning of financial security of state is implemented through an appropriate mechanism, which includes both objects and subjects. For that matter, law enforcement agencies are referred to such subjects. Among law enforcement agencies Security Service of Ukraine is singled out and its role is revealed in protection of financial system.

Key words: financial security of state, financial system, Security Service of Ukraine, counter-intelligence activity, operational search activity.

АНОТАЦІЯ

У статті на основі різних теоретичних підходів розкрито сутність понять «фінансова безпека держави» та «фінансова система держави». Зроблено висновок про те, що фінансова безпека держави є невід'ємним складовим елементом економічної безпеки держави. Визначено, що ефективне функціонування системи фінансової безпеки держави здійснюється через відповідний механізм, який у свою чергу включає як об'єкти, так і суб'єкти, у зв'язку з чим до таких суб'єктів віднесено правоохоронні органи. Серед правоохоронних органів виокремлено Службу безпеки України та розкрито її роль у захисті фінансової системи держави.

Ключові слова: фінансова безпека держави, фінансова система, Служба безпеки України, контррозвідувальна діяльність, оперативно-розшукова діяльність.

Постановка проблеми. Стабільна фінансова система є основою та запорукою благополуччя держави, відповідно боротьба і протидія правопорушенням, які становлять загрозу фінансовій безпеці держави, є важливим напрямом діяльності правоохоронних органів України. Враховуючи вказане, дослідження ролі Служби безпеки України (далі – СБУ) в захисті фінансової системи держави є доцільним та необхідним як для розуміння того, що ж здійснює вказаний орган у сфері захисту фінансової системи держави, так і для виявлення існуючих прогалин та суперечностей у нормативно-правових актах, що закріплюють його права та обов'язки та пропонують шляхи їх усунення.

Актуальність теми. Окремі аспекти діяльності СБУ є об'єктом ряду наукових досліджень таких науковців, як: О.І. Артюх, М.В. Грек, О.В. Грідін, М.М. Карпенко, О.Г. Нападистий, О.М. Полковніченко, С.П. Пономарьов, А.В. Савченко, М.В. Панченко, В.Х. Ярмак та інші. Однак діяльність СБУ саме у сфері захисту фінансової системи держави потребує окремої уваги.

Метою статті є дослідження ролі СБУ у сфері захисту фінансової системи держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначення ролі Служби безпеки України як правоохоронного органу в захисті фінансової системи держави доцільно розпочати зі з'ясування змісту понять «фінансова безпека держави» та «фінансова система».

В юридичній літературі поняття «фінансова безпека держави» як економічна та правова категорія визначається по-різному. Зокрема, О.В. Белов під фінансовою безпекою держави розуміє стан бюджетної, грошово-кредитної, банківської, валютної систем та фінансових ринків, який

характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних загроз, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання [1, с. 64]. О.Ш. Петросян вважає, що сутність фінансової безпеки держави полягає у створенні умов стабільного, надійного функціонування фінансової системи держави, регіону, що запобігають виникненню фінансової кризи, дефолту, деструкції фінансових потоків, збоїв у забезпеченні основних учасників економічної діяльності фінансовими ресурсами, порушенні стабільності грошового обігу, рівня ефективності державного управління, різних гілок влади та інститутів [2, с. 32–34]. Є.Н. Кондрат, розглядаючи поняття фінансової безпеки держави, звертає увагу на фінанси як найбільш важливий елемент економічної системи держави та визначає його як стан їх захищеності, який являє собою результат діяльності органів законодавчої, виконавчої і судової влади із захисту, в тому числі засобами правового регулювання, національних інтересів держави в бюджетній, податковій, фінансово-кредитній, грошово-валютній та інвестиційних сферах від внутрішніх і зовнішніх загроз [3, с. 32–34].

Аналіз наведених підходів дозволяє зробити висновок, що фінансова безпека пов'язується з економічною безпекою держави і розглядається як її невід'ємна складова.

При цьому ефективне функціонування системи фінансової безпеки будь-якої держави здійснюється через відповідний механізм, сутність якого полягає у захисті національних фінансових інтересів, національних цінностей, недопущенні втрати фінансової незалежності та ефективному функціонуванні фінансової системи держави в цілому. Базовими елементами такого механізму є об'єкти – фінансові інтереси і фінансова система держави та суб'єкти, серед яких важлива роль належить правоохоронним органам, перелік яких визначено в ст. 2 Закону України

¹ Робота виконана в рамках проекту № 0116U006814 (супровідний лист № 01/15-06/3278 від 19.08.2016 р.).

«Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року. До вказаного переліку законодавцем віднесено і правоохоронний орган спеціального призначення – СБУ [4].

На СБУ як правоохоронний орган спеціального призначення національним законодавством покладено завдання здійснювати захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [5].

Серед завдань СБУ на особливу увагу заслуговує захист економічного потенціалу України, який включає в себе захист фінансової системи держави, так як сама по собі фінансова система не може існувати, а є основою економічного розвитку України в цілому. А тому ми можемо з упевненістю стверджувати, що СБУ є суб'єктом захисту фінансової системи держави.

Вказане підтверджується і переліком прав та обов'язків СБУ, наданих їй національним законодавством. Зокрема, для здійснення ефективного захисту фінансової системи держави СБУ зобов'язана:

1) здійснювати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології і інших питань, пов'язаних із національною безпекою України;

2) здійснювати заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності;

3) виявляти, припиняти та розкривати кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції СБУ, проводити їх досудове розслідування; розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку зі вчиненням зазначених кримінальних правопорушень;

4) здійснювати контррозвідувальні заходи з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття будь-яких форм розвідувально-підривної діяльності проти України;

5) здійснювати контррозвідувальне забезпечення енергетики, транспорту,

зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства;

6) брати участь у розробці і здійсненні заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та здійснення контролю за додержанням порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять службову інформацію, зібрану у процесі контррозвідувальної, оперативної-розшукової діяльності, у сфері оборони країни, сприяти підприємствам, установам, організаціям і підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України;

7) здійснювати профілактику правопорушень у сфері державної безпеки;

8) подавати наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомогу органам Національної поліції, іншим правоохоронним органам у боротьбі зі вчиненням кримінальних правопорушень;

9) проводити наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, впроваджувати їх результати в практику діяльності СБУ;

10) виконувати за дорученням Президента України інші завдання, безпосередньо спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави та інші [5].

Таким чином, узагальнюючи викладені у законодавстві положення, можна зробити висновок про те, що СБУ у сфері захисту фінансової системи держави здійснює профілактичну, інформаційно-аналітичну, оперативну-розшукову, контррозвідувальну діяльність щодо своєчасного виявлення загроз фінансовій системі держави, розкриття кримінальних правопорушень, що посягають на фінансові інтереси та фінансову систему держави і регламентовані у законодавстві України.

Зокрема, інформаційно-аналітичне забезпечення вищих і місцевих органів державної влади України є одним із пріоритетних напрямів діяльності СБУ. Оцінки, пропозиції і прогнози аналітиків СБУ є важливою складовою системи інформаційно-аналітичної підтримки державних рішень, а також основою відомчої системи виявлення та протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам національній безпеці, що має значення, в тому числі, для забезпечення фінансово-економічної безпеки.

СБУ відповідно до покладених обов'язків та як суб'єкт захисту фінансової системи держави також може здійснювати досудове розслідування за ст. 209 ККУ «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму» та ст. 2091 ККУ «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом». Так як у ст. 216 КПК України зазначено, що кримінальне провадження щодо злочинів, передбачених ст. 209 та ст. 2091 ККУ, здійснюється слідчим того органу, який розпочав досудове розслідування або до підслідності якого відноситься суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, крім випадків, коли ці злочини віднесено згідно з цією статтею до підслідності Національного антикорупційного бюро України [6].

Серед обов'язків СБУ необхідно виділити здійснення контррозвідувальної діяльності. Як пріоритетний напрям діяльності СБУ контррозвідувальна діяльність за Законом України «Про контррозвідувальну діяльність» від 26 грудня 2002 року є спеціальним видом діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, який здійснюється з використанням системи розвідувальних, контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним, іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп і осіб на інтереси України [7].

Підставою для проведення контррозвідувальної діяльності СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави, згідно зі ст. 6 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність», є виконання визначених законом завдань щодо контррозвідувального забезпечення економічного потенціалу України. А тому СБУ, здійснюючи контррозвідувальну діяльність, захищає фінансову систему держави шляхом:

– виявлення, попередження і запобігання загрозам фінансовій системі України;

– виявлення і встановлення осіб, що готують загрози фінансовій системі України, а також припинення їх протиправної діяльності;

– здобування інформації про події або дії (бездіяльність), що створюють загрозу фінансовій системі України.

Незважаючи на те, що СБУ відповідальна за контррозвідувальний захист фінансових інтересів та фінансової системи держави, законодавством не визначено перелік контррозвідувальних заходів, які СБУ зобов'язана здійснювати.

Але поряд з обов'язком здійснювати контррозвідувальну діяльність ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» передбачає за СБУ право на здійснення опе-

ративно-розшукової діяльності, яка за Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року являє собою систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів [8].

Для порівняння, у Законі Республіки Казахстан «Про оперативно-розшукову діяльність» від 15 вересня 1994 року оперативно-розшукова діяльність визначена як науково обґрунтована система гласних і негласних оперативно-розшукових, організаційних і управлінських заходів, що здійснюються у відповідності з Конституцією Республіки Казахстан, дійсним законом, іншими законами і нормативними актами Республіки Казахстан спеціально уповноважених державними органами в межах своєї компетенції з метою захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, власності, забезпечення безпеки суспільства і держави від злочинних посягань, а також розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб іноземних держав і міжнародних організацій [9].

Отже, у законодавстві Казахстану контррозвідувальні заходи не відносяться до оперативно-розшукової діяльності, тоді як у законодавстві України за одним нормативно-правовим актом контррозвідувальна діяльність є окремим напрямом діяльності СБУ, а за іншим – контррозвідувальні заходи є складовою оперативно-розшукової діяльності. Вказане не лише підтверджує наявність суперечностей між правовими нормами національного законодавства, але й є неприпустимим, оскільки не дозволяє розмежувати межі контррозвідувальної та оперативно-розшукової діяльності СБУ, а також визначити заходи, які є суто контррозвідувальними, а які є оперативно-розшуковими та здійснюються СБУ безпосередньо для захисту фінансової системи держави.

Враховуючи відсутність у законодавстві переліку як контррозвідувальних, так і оперативно-розшукових заходів, вважаємо доцільним підкреслити, що оперативно-розшукові заходи і негласні слідчі (розшукові) дії відповідно до національного законодавства є однаковими, хоча й мають різну назву.

Зокрема, згідно зі ст. 246 КПК України негласні слідчі (розшукові) дії – це різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факти та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених КПК України. А відповідно до § 2 та ст. ст. 260–264, 267–275 КПК України до негласних слідчих дій належать: аудіо-, відеоконтроль особи; накладення арешту на кореспонденцію, огляд і виймка кореспонденції; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; зняття інформації з електронних інформаційних систем; обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи; установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу; спостереження за особою, річчю або місцем; аудіо-, відеоконтроль місця; контроль за вчиненням злочину; виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації; негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження; використання конфіденційного співробітництва [6].

У ч. 1 п. п. 2, 4, 7, 8–12, 17, 20 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» ті ж самі дії ви-

знаються оперативно-розшуковими заходами, здійснювати які дозволяється згідно з положеннями відповідних статей КПК України.

Отже, суперечливим є факт, що у самому визначенні поняття оперативно-розшукової діяльності як її складової взагалі відсутні оперативно-розшукові заходи. Натомість, такими є гласні і негласні пошукові, розвідувальні і контррозвідувальні заходи, які СБУ як суб'єкт захисту фінансової системи держави зобов'язана та має право здійснювати.

Висновки. Таким чином, СБУ є одним із суб'єктів захисту фінансової системи держави і відповідно до чинного законодавства України здійснює інформаційно-аналітичну, профілактичну, контррозвідувальну, оперативно-розшукову діяльність, а також розкриття злочинів, що посягають на фінансові інтереси та фінансову безпеку держави. Однак норми чинних законодавчих актів свідчать про наявність розбіжностей у розумінні понять «контррозвідувальна діяльність» та «оперативно-розшукова діяльність», тоді як вони є важливими напрямками діяльності СБУ та спрямовані на виявлення та усунення існуючих або потенційних загроз фінансовій безпеці держави. Така ситуація, на нашу думку, негативно позначається на ефективності здійснення СБУ захисту фінансової системи, а тому потребує внесення відповідних змін до українського законодавства. Саме тому вважаємо доцільним внести зміни до національного законодавства та усунути наявні на сьогодні у ньому суперечності.

Список використаної літератури:

1. Белов О.В. Удосконалення аналізу динаміки показників фінансової безпеки держави / О.В. Белов // Актуальні питання фінансової безпеки держави: зб. наук. пр. міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. – Х. : ХНУВС, 2014. – 308 с.
2. Петросян О.Ш. Финансовая безопасность Российской Федерации в контексте национальной безопасности / О.Ш. Петросян // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 2. – 34 с.
3. Кондрат Е.Н. Международная финансовая безопасность: современное состояние и роль финансового контроля в ее обеспечении / Е.Н. Кондрат // Юридический мир. – 2011. – № 12. – С. 32–34.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
7. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26.12.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 12. – Ст. 89.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 304.
9. Об оперативно-розшуковой деятельности: Закон Республики Казахстан от 15.09.1994 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://knb.kz/files/Zakony/zakon_ob_ord.doc. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/pdfs/ukpga_19890005_en.pdf.

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 342.5(477)

ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ КАК ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Татьяна КОБЗЕВА,

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

SUMMARY

The issues of financial stability, financial development of the country, financial security and socialization of financial politics were consistently the object of studies of both patricians and scholars. Thus, the author of the article, based on the analysis of theoretical approaches of domestic and foreign scholars, has studied the essence of such concepts as “finances”, “system” and “financial system”. The author’s vision of the interpretation of the concept of “financial system of Ukraine” has been provided. It has been emphasized that the financial system as the sphere of state management includes the norms of law, as of the administrative, which create an object of legal regulation.

Key words: finances, system, financial system of Ukraine, object, administrative and legal regulation.

АННОТАЦИЯ

Вопросы финансовой стабильности, финансового развития страны, финансовой безопасности и социализации финансовой политики, неоднократно становились предметом изучения как практиков, так и научных деятелей. Таким образом, в статье на основе анализа теоретических подходов отечественных и зарубежных ученых исследована сущность таких понятий, как «финансы», «система» и «финансовая система». Предоставлено авторское видение толкования понятия финансовой системы Украины. Отмечено, что на финансовую систему как на сферу государственного управления распространяются нормы права, в том числе административного, которые и создают предмет правового регулирования.

Ключевые слова: финансы, система, финансовая система Украины, предмет, административно-правовое регулирование.

Постановка проблемы. Государство как универсально-политическая форма организации общества имеет ряд признаков, которыми являются суверенитет, территория, государственная власть, народ, механизм государства, система налогов, государственные символы, а также финансовые ресурсы. Именно за счет аккумуляции и распределения финансов обеспечивается развитие всех сфер производства. Поэтому вопросы финансовой стабильности, финансового развития страны, финансовой безопасности и социализации финансовой политики неоднократно становились предметом изучения как практиков, так и научных деятелей, для которых экономическое развитие государства в процессе мировых глобальных преобразований является ключевой сферой. Исследуя финансовую систему нашего государства, важно акцентировать внимание на том, что данная категория используется в различных значениях. Она является предметом изучения экономических, исторических, правовых наук и т.д.

Актуальность темы. Проблема определения сущности понятия «финансовая система» была предметом исследования работ, в частности, А.М. Бандурки, Р.С. Мельника, А.П. Орлюка, Е.М. Ашмарина, В.К. Колпакова, М.В. Гридчина, Л.Л. Осипчука, В.М. Горшенева, Е.В. Додина, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка. Однако единого комплексного исследования по определению сущности понятия финансовой системы Украины как предмета административно-правового регулирования так проведено и не было.

Итак, **целью статьи** является исследование сущности понятия финансовой системы Украины как предмета административно-правового регулирования.

Изложение основного материала исследования.

Прежде чем мы начнем изучать финансовую систему как предмет административно-правового регулирования, важно определить содержание этой категории, поскольку ни в действующем законодательстве, ни в науке нет единого определения данного понятия, а лексическое толкование имеет существенное практическое значение. Так, термин «финансы» как основная составляющая финансовой системы происходит от латинского слова “finantia”, что означает обязательную уплату денег. По мнению отдельных исследователей, финансы возникли вместе с появлением первых государственных образований. Естественно, что смысловая нагрузка данного термина значительно отличалась от того, которое мы используем сегодня. В современном понимании «финансы» начали использовать в Италии в XVIII веке. Тогда данный термин означал мобилизацию денежных средств государством для выполнения своих функций [1, с. 133].

Финансы как предмет правового регулирования не стоит отождествлять исключительно с деньгами, которые являются значительно более узкой категорией. Конечно, сферы функционирования денег и финансов пересекаются в определенном сегменте, они взаимосвязаны и взаимозависимы, но не тождественны, поскольку финансовым инструментарием могут быть также ценные бумаги, валютные ценности и т. д. Поэтому финансы как правовая категория могут рассматриваться в двух аспектах: в широком (межотраслевом) и в узком (финансово-правовом). Причем в первом значении финансы используются для многих отраслей права, а потому имеют межотраслевой характер.

В противном случае речь идет исключительно о специально-отраслевом характере данной категории, то есть выражаются однородные финансово-правовые отношения.

В свою очередь, под термином «система» следует понимать целостный комплекс отграниченных, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом элементов, который образует особое единство со средой и является одновременно элементом системы более высокого порядка [2, с. 16–17]. На основании изложенного становится понятным, что любая система, в том числе финансовая система, включает в себя определенный набор связей, которые, с одной стороны, объединяют множественность в целое, предоставляя системе устойчивый характер (такие связи Р.С. Мельник называет системно образующими или связями структуры), а с другой – имеют место связи, которые позволяют системе развиваться, совершенствоваться, то есть активно реагировать на изменения как внутри системы, так и извне [3, с. 22].

В научной литературе существует большое количество научных подходов к определению понятия финансовой системы. Некоторые авторы отмечают, что понятие «финансовая система» применяется в двух значениях: как совокупность учреждений и их должностных лиц, занимающихся денежными операциями, и как система финансовых отношений. При этом, как отмечалось выше, понятие «система» предполагает обязательное наличие связей. Поэтому финансовая система – это совокупность различных сфер или звеньев финансовых отношений, каждая из которых имеет свои особенности по формированию и использованию фондов денежных средств государства [4, с. 27]. Финансовая система – совокупность всех механизмов, с помощью которых осуществляется движение финансовых потоков [5, с. 757].

Правовое понимание финансовой системы – это прежде всего совокупность установленных нормативными правовыми актами характеристик финансовой системы, имеющих форму нормативных требований к режиму ее функционирования (финансовое законодательство, предусмотренные в нормах средства и способы стабилизации финансовой системы, финансовая политика в ее правовых формах, функции), а также методы деятельности в рамках финансовой системы, которые реализуются в действиях конкретных уполномоченных субъектов [6, с. 30].

Если обобщить позицию юристов-финансистов относительно природы и содержания финансовой системы, то следует использовать работы Е.Д. Соколовой и С.В. Запольского, которые неоднократно в своих трудах поднимают вопрос относительно выяснения сущности правовой природы финансовой системы. Продолжая указанные научные исследования и поддерживая позиции указанных авторов, А.П. Орлюк выделяет три концепции понимания смысла правовой природы «финансовой системы», ими являются фондовая, институциональная и посубъектная концепция. В рамках фондовой концепции автор предлагает осуществлять классификацию, исходя из особенностей финансовых фондов, свойственных национальной экономике. В данном случае финансовую систему образуют бюджет, внебюджетные фонды, кредитный фонд, страховой фонд, финансовые ресурсы субъектов хозяйствования с последующей дифференциацией типов и видов финансовых фондов. Институциональная концепция исходит из функционального своеобразия отдельно существующих финансовых институтов, таких как, в частности, государственные доходы, государственные расходы, страхование, государственный и банковский кредиты, денежное обращение. Посубъектная концепция базируется, по мнению автора, на определении органа, управляющего фондом или институтом, обладающего вещным правом того или иного вида мобилизационных фи-

нансовых ресурсов. Ими являются бюджет, внебюджетные фонды, финансы субъектов хозяйствования, кредитный и страховой фонды, муниципальные финансы, инвестиционные ресурсы и т.д. [4, с. 28].

Финансовая система является сложной правовой категорией, как подчеркивает и А.Н. Ашмарина. Автор определяет финансовую систему как сложный комплекс систем, или «систему систем», которую следует рассматривать так: во-первых, обязательно как научную категорию с позиций формы и содержания; во-вторых, факультативно, в разрезе многочисленных возможных классификаций, а именно как совокупность органов, осуществляющих финансовую деятельность, как систему методов, с помощью которых осуществляется эта деятельность, как систему функций финансовой деятельности, как систему информационных источников, поскольку финансы являются основным информационным источником при осуществлении других видов государственной деятельности [7, с. 33–34]. Удачным является определение М.В. Гридчиной, которая утверждает, что финансовая система – это совокупность взаимосвязанных и урегулированных финансово-правовыми нормами различных групп финансовых отношений (финансовых институтов, звеньев финансов и других), с помощью которых государство формирует, распределяет и использует централизованные и децентрализованные фонды средств. При этом специфика финансовой системы не исчерпывается только особенностями составляющих ее элементов, а заключается прежде всего в характере связи [8, с. 5].

Таким образом, анализ теоретических подходов ученых дает возможность предоставить авторское определение понятия финансовой системы Украины. Под указанным понятием следует понимать совокупность финансово-правовых отношений и институтов по организационно-правовому объединению средств бюджетной и банковской систем, небанковских финансовых учреждений, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности и отдельных лиц и граждан, являющихся объектом государственного регулирования, органами управления финансами, которое проводится с целью удовлетворения потребностей государства в финансовых ресурсах.

На финансовую систему как сферу государственного управления распространяются нормы права, в том числе административного, они и создают предмет правового регулирования. Таким образом, предмет административно-правового регулирования отвечает на вопрос, что регулируется нормами права. В.К. Колпаков указывает, что предмет административного права составляют отношения, которые возникают в результате властной исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления по выполнению публичных обязательств [9, с. 33]. Финансовая система в контексте административно-правового регулирования является сложным полиструктурным образованием, к которому следует отнести:

- отношения государственного управления по формированию и использованию публичных средств денежных фондов и другие управленческие отношения, которые объединены предметом ведения под названием «отношения публичного управления»;
- отношения ответственности за нарушение установленных правил, то есть отношения административной ответственности;
- отношения, возникающие по инициативе объектов публичного управления, при их обращении к государственно-властным органам и органам местного самоуправления – сервисные отношения (услуги).

Таким образом, финансовая система как предмет административно-правового регулирования, предполагает исследование:

– управленческой составляющей организационно-правового объединения средств бюджетной и банковской систем, небанковских финансовых учреждений, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности и отдельных лиц и граждан;

– отношений, которые возникают в связи с разработкой и принятием разного рода публичных и индивидуальных решений относительно реализации прав частных лиц;

– отношений, связанных с рассмотрением всех жалоб на деятельность органов государственной власти, для которых финансовая система является непосредственным объектом управления;

– отношений, связанных с применением административного принуждения.

Из изложенного можем увидеть, что неотъемлемой чертой составляющих предмета административно-правового регулирования является публичная направленность финансовой системы, так как административное право регулирует общественные правоотношения [10, с. 59]. Поэтому объектом управления, как уже отмечалось выше, будут исключительно публичные средства, то есть средства государственного бюджета, бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов, кредитные ресурсы, предоставленные под государственные и местные гарантии, средства Национального банка Украины, государственных банков, государственных целевых фондов, Пенсионного фонда Украины, фондов общеобязательного государственного социального страхования, а также средства субъектов хозяйствования государственной и коммунальной собственности, полученные ими от их хозяйственной деятельности [11].

До сих пор в науке использовалось разделение фондов средств государства на централизованные и децентрализованные. Конечно, нас больше интересуют централизованные фонды средств финансовой системы нашего государства, потому что они являются публичными фондами. Именно за их счет удовлетворяются общественные интересы и государство выполняет свои функции. Эти фонды находятся в распоряжении государства как непосредственного субъекта публичной власти (государственный бюджет, пенсионный фонд и т. д.) и органов местной исполнительной власти и местного самоуправления (местные бюджеты, местные фонды средств, сформированные по решению органов местной власти).

За счет мобилизованных в централизованные фонды средств финансируются государственные и местные расходы, осуществляется капитальное строительство, инвестиционная и инновационная деятельность, содержатся производственные и непроизводственные сферы. Для таких средств характерны следующие признаки:

1) эти средства финансовой системы присутствуют в повседневной жизни каждого участника общественных отношений;

2) формируются и используются с особой и исключительной целью – обеспечение индивидуальных, общественных и государственных интересов;

3) по ним установлены (нормами административного права) особые юридические режимы накопления, распоряжения и использования;

4) по распоряжению некоторыми централизованными фондами средств финансовой системы Украины могут устанавливаться ограничения по их реализации;

5) решение о распределении таких средств принимается исключительно субъектом государственной власти в порядке, установленном законом, одновременно с оформлением соответствующего распорядительного акта;

6) централизованные фонды средств финансовой системы являются средством выполнения органами государственной власти их задач и функций по реализации и обеспечению физическим и юридическим лицам их прав,

свобод и законных интересов, а также удовлетворению общественных потребностей;

7) финансовая система Украины в целом и централизованные фонды средств в частности охраняются государством, органами местного самоуправления и специально созданными для этого органами.

По нашему мнению, не следует ограничиваться только централизованными фондами средств, поскольку в финансовую систему входят и децентрализованные фонды денежных средств, которые, по сути, являются собственностью государственных и муниципальных предприятий, учреждений, организаций, которым они были переданы государством. Такие средства не могут использоваться напрямую органами государственной власти для финансирования расходов государства, а финансовые ресурсы, помещенные в децентрализованные фонды, активно обращаются и дают возможность получить доходы не только своим непосредственным владельцам, но и тем, кто принимает участие в обороте (например, финансовым институтам, в которых открыты счета или которые эмитируют ценные бумаги), а также государству в виде дополнительно полученных в результате оборота финансовых ресурсов налогов или дивидендов, если государство является собственником [4, с. 25].

Выводы. Таким образом, финансовая система Украины как предмет административно-правового регулирования тесно связана с самой сутью и содержанием государственной власти. Она является тем ресурсом и источником, с помощью которого обеспечивается функционирование всех сфер общественных отношений как на национальном, так и на международном уровнях. Все финансовые институты, существующие в государстве, деятельность которых обеспечивается нормами административного права, а также правоотношения, возникающие в процессе реализации финансовой деятельности органов публичной администрации, и составляют финансовую систему Украины.

Список использованной литературы:

1. Стукало Н.В. Особливості сучасного трактування термінів «фінанси» та «фінансова система» / Н.В. Стукало // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – 2006. – № 1. – С. 132–138.
2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
3. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : [монографія] / Р.С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
4. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
5. Міжнародні фінанси : [підручник] / за ред. О.І.Рогача. – К. : Либідь, 2003. – 784 с.
6. Гаруст Ю.В. Організаційно-правова структура фінансової системи України за сферами виникнення фінансових відносин / Ю.В. Гаруст, Т.А. Кобзєва // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 27–38.
7. Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы / Е.М. Ашмарина. – М. : Полиграф ОПТ, 2004. – 135 с.
8. Фінанси (теоретичні основи) : [підруч.] / [М.В. Грідчина, В.Б. Захожай, Л.Л. Осіпчук та ін.]. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : МАУП, 2004. – 312 с.
9. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков // Юридична наука. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
11. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 16. – Ст. 109.

УДК 343.37

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕПАРТАМЕНТУ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІКИ З ВИЯВЛЕННЯ НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ

Іван ПИСАРЧУК,

аспірант кафедри кримінального права і процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

SUMMARY

The article examines the nature of the legal support of units of DEP NP (National Police of Ukraine). The basic concepts of the legal providing are outlined and modern legal requirements are taken into account in relation to activity of the marked subdivisions. Separate normatively-legal acts that influence on the process of exposure of the no-purpose use of budgetary facilities official persons and require an improvement are described.

Key words: legal framework, legal providing, normatively-legal acts, budgetary system, budgetary facilities, official persons, no-purpose use.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто сутність правового забезпечення діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ (Національної поліції України). Окреслено основні поняття правового забезпечення та взято до уваги сучасні правові вимоги щодо діяльності зазначених підрозділів. Охарактеризовано окремі нормативно-правові акти, що впливають на процес виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами і потребують удосконалення.

Ключові слова: правова основа, правове забезпечення, нормативно-правові акти, бюджетна система, бюджетні кошти, службові особи, нецільове використання.

Постановка проблеми. Сучасна економічна злочинність включає в себе значну частину злочинів, що вчинюються в бюджетній сфері. Науковці та практики відзначають, що для виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідне використання підрозділами ДЗЕ НПУ цілого арсеналу нормативно-правових актів, які потребують постійного удосконалення.

Актуальність теми. Основи правового забезпечення діяльності оперативних підрозділів розроблювали О.М. Бандурка, Е.О. Дідоренко, О.Ф. Долженков, Г.О. Душейко, В.П. Євтушок, О.В. Железов, І.П. Козаченко, В.Л. Регульський, І.Р. Шинкаренко та інші вчені.

Окремі аспекти правового забезпечення діяльності оперативних підрозділів щодо протидії злочинам у бюджетній сфері розглянуто у публікаціях А.Л. Дудникова, О.Ю. Заблоцької, С.І. Ніколаюка, Д.Й. Никифорчука, В.А. Піддубного, А.О. Шелехова та інших дослідників.

Провідну роль у пошуках пізнання правовідносин в оперативно-розшуковій діяльності виконали засновники української наукової школи ОРД, а саме І.П. Козаченко, А.Ф. Возний і М.Й. Сидоренко.

Д.Й. Никифорчук зазначає, що нормативно-правове регулювання діяльності оперативних підрозділів більшою мірою пов'язане з правовідношенням і воно відповідає на питання «Що регулюється?» [1, с. 95].

О.М. Бандурка підкреслює, що правова основа діяльності оперативних підрозділів в Україні складається із сукупності правових актів, які проголошують правові норми, що регламентують групи однорідних суспільних відносин між державою і особою в процесі діяльності щодо забезпечення безпеки людини і суспільства, шляхом застосування спеціальних методів, сил і засобів і виконання оперативно-розшукових дій, якщо іншими заходами неможливо попередити чи усунути загрозу життєво важливим інтересам людини і суспільства [2, с. 61].

Отже, метою статті є здійснення аналізу окремих нормативно-правових актів, які складають правову основу діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ у виявленні і припиненні нецільового використання бюджетних коштів службовими особами та напрями їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Потреба вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності оперативних підрозділів, в тому числі ДЗЕ, зумовлює необхідність комплексного дослідження оперативно-розшукових правовідносин через пізнання їх особливостей, прав, природи, динаміки розвитку, механізму реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, аналізу впливу на зв'язки та прав, результати правовідносин інших галузей права.

Удосконалення правового регулювання оперативно-розшукової діяльності в цій сфері спричинено змінами умов, що визначають динаміку, структуру та характеристику економічних злочинів; недоліками в їх кваліфікації; появою криміногенних факторів, властивих саме ринковому господарству; якісними змінами і різким зростанням економічної злочинності, її організованих форм; появою нових видів злочинів економічної спрямованості, а також потреб забезпечення рівного захисту усіх форм власності від злочинних посягань [3, с. 30].

Правову основу діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів, вчиненого службовими особами, становлять міжнародні правові акти, які ратифікувала Україна, Конституція України, Бюджетний, Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України «Про Державний бюджет», «Про державну службу» «Про Національну поліцію України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про запобігання корупції» «Про банки і банківську діяльність», «Про інформацію», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуван-

ню розповсюдження зброї масового знищення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» тощо, укази Президента України, ухвали Уряду України, а також відомчі нормативно-правові акти.

Серед міжнародних правових актів Європейська Конвенція «Про захист прав і основних свобод людини» (1950 р.) гарантує політичні, економічні і соціальні права громадян, стаття 12 Європейської соціальної хартії (1961 р.) вимагає від держав запровадити систему соціального забезпечення та підтримувати її дієвість, а також докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень. Європейська соціальна хартія містить значну кількість важливих положень, які стосуються різних аспектів права на соціальний захист, серед яких слід назвати право на охорону здоров'я; право на соціальну безпеку; право на соціальну та медичну допомогу і користування службами соціального забезпечення.

Важливими для діяльності працівників ДЗЕ НПУ є положення, закріплені у статті 13 Конституції України: про забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання за умови їх рівності перед законом та статті 19: про правовий порядок в Україні, що ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством [4].

Керуючись цими та іншими конституційними нормами, працівники ДЗЕ захищають права і свободи громадян, власність у всіх її формах, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань у сфері економіки. При цьому вони повинні неухильно дотримуватись таких конституційних принципів, як законність, недоторканність особи, житла, охорона особистого життя громадян, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, презумпція невинуватості, покликаних поважати гідність особи та проявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини, незалежно від її соціального та майнового стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, віросповідання, політичних та інших переконань, і неупереджено виконувати поставлені завдання.

Водночас на конституційних положеннях засновано і право працівників ДЗЕ під час викриття економічних злочинів за рішенням суду допускати окремі тимчасові обмеження деяких прав громадян та юридичних осіб (зняття інформації із каналів зв'язку, негласне проникнення у житлові приміщення тощо). Вони можуть застосовуватись лише за рішенням суду стосовно особи, у діяльності якої наявні ознаки тяжкого або особливо тяжкого злочину, та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, забезпечення безпеки держави.

Співробітники ДЗЕ НПУ з метою виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідно мають використовувати основні положення Бюджетного кодексу України, в якому визначено основні джерела надходження грошових засобів та порядок їх витрачання. Так наприклад, паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) (пункт 40 статті 2 БКУ). Також визначено поняття нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, перелік документообігу під час витрачання державних коштів (бухгалтерський облік та звітність), визначено порядок Казначейсько-го обслуговування обігу бюджетних коштів тощо [5].

Наступним нормативним актом, який використовують підрозділи ДЗЕ, є затверджений Верховною Радою України Закон України «Про Державний бюджет України» на

конкретний рік. У ньому визначаються бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України на 2016 рік у розрізі відповідальних виконавців за бюджетними програмами, розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями, розподіл видатків на здійснення правосуддя в розрізі місцевих та апеляційних судів. Вказаним законом розподіляються напрями цільового використання бюджетних коштів (в зазначених сумах) за всіма відомствами та міністерствами, що надає можливість працівникам ДЗЕ НПУ здійснювати відстеження їх використання за призначенням та виявляти конкретних службових осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів [6].

Чільне місце у правовій основі діяльності ДСБЕЗ посідає Кримінальний кодекс України. Саме його норми визначають, яка дія або бездіяльність є злочином, як його слід кваліфікувати, які ознаки класифікації злочинів невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжких та особливо тяжких злочинів, а також встановлюють підстави кримінальної відповідальності за готування до злочину, замах на злочин і конкретні склади злочинів тощо. Ці норми зобов'язують підрозділи ДЗЕ здійснювати оперативний пошук осіб, стосовно яких за вчинені дії, готування або замах на нецільове використання бюджетних коштів можуть застосовуватись заходи кримінально-правового характеру.

Водночас кримінальне право безпосередньо впливає на визначення конкретних об'єктів ОРД, оскільки основні критерії для визнання певних посадових осіб такими об'єктами, як і для вихідної правової оцінки їхньої злочинної діяльності, ґрунтуються на кримінально-правових ознаках, що характеризують склади окремих видів нецільового використання бюджетних коштів або стадії їхнього вчинення, або різновид співучасників злочину тощо. Кримінальним кодексом України визначене поняття злочину (стаття 201), яким є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене службовою особою злочину. Загальна частина Кримінального кодексу України визначає види та стадії злочину, суб'єкт злочину, яким є фізична осудна посадова особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до Кримінального кодексу України може наставати кримінальна відповідальність, вину та її форми, співучасть у злочині та її форми, способи, сукупність з іншими злочинами у сфері економіки та службової діяльності, подає перелік обставин, що виключають злочинність діяння [7].

На наше переконання, потребує невідкладного комплексного вирішення внесення змін до статті 210 Кримінального кодексу України щодо встановлення фіксованого порогу, з якого наступає кримінальна відповідальність. Норма для визначення розміру збитків у тисячу і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян застосовуються з врахуванням податкової соціальної пільги. Це призвело до того, що розмір завданих матеріальних збитків за останні роки зріс у десятки разів, до того ж таке збільшення триватиме далі.

Так, за скоєння злочину, передбаченого частиною 1 статті 210 Кримінального кодексу України за нецільове використання бюджетних коштів до 2004 р. відповідальність наступала з 17 тис. грн., з 1 січня 2010 р. – з 434 тис. грн., з 1 січня 2016 р. сума складає 725 тис. грн., за частиною 2 статті 210 Кримінального кодексу України сума складає 1 млн. 176 тис. грн. Якщо предметом посягань виступають менші суми, кримінального переслідування не наступає і відповідальність настає адміністративна.

З наведеного випливає думка про необхідність внесення змін до примітки статті 210 Кримінального кодексу України таким текстом «великим розміром бюджетних коштів, відповідно до статей 210, 211 Кримінального кодексу України, вважається сума, що в п'ятсот і більше разів переви-

щуче неоподаткований мінімум доходів громадян». Таке доповнення надасть можливість не уникати кримінальної відповідальності посадовим особам, які викрадають значні суми бюджетних коштів.

На наш погляд, у процесі нецільового використання бюджетних коштів посадовими особами необхідно створити механізм запобігання та виявлення в банківській системі легалізації здобутих злочинним шляхом бюджетних коштів з використанням конвертаційних центрів з переведення із безготівкового виду в готівку грошей службовими особами, є необхідність спрощення доступу до банківської таємниці.

У процесі оперативно-розшукового виявлення та документування правопорушень, учинених для цільового використання бюджетних коштів, є необхідність здійснення відстеження грошових потоків і тимчасового зупинення грошових переказів у банківській системі, що є необхідністю використання вимог Законів України «Про банки і банківську діяльність» та «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Останній визначає поняття сумнівних банківських фінансових операцій, які вказують на відмивання (легалізацію) бюджетних коштів, здобутих злочинним шляхом.

Наступним нормативним актом, який забезпечує діяльність підрозділів ДЗЕ НПУ є Закон України «Про банки і банківську діяльність», статтею 59 якого передбачено арешт на майно або кошти банку, що є на його рахунках, а також арешт на кошти та інші цінності юридичних або фізичних осіб, що містяться в банку, які здійснюються винятково за санкціонованою судом постановою слідчого (за наявності кримінального провадження). Водночас оперативні підрозділи в межах оперативно-розшукової справи це здійснити не можуть, а злочинці за певний період мають можливість знищити докази та перерахувати гроші на інші банківські рахунки в Україні чи за кордон [8].

На наше переконання, доцільно внести доповнення до частини 3 статті 170 Кримінального процесуального кодексу України «Підстави для арешту майна», доповнивши її такими словами: «тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі здійснюється за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукових підрозділів». Одночасно необхідно внести доповнення до Закону України «Про банки і банківську діяльність»: до статті 59, доповнивши її такими словами: «тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі має здійснюватися за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності». На цьому також наголосили 65% практичних працівників ДЗЕ.

Це положення не буде суперечити окремим правовим нормам Європейських держав. Так, в Німеччині окремі оперативно-розшукові заходи регулює Кримінальний процесуальний кодекс: прослуховування телефонів, оперативне спостереження, оперативне впровадження тощо в межах справ, які ведуть оперативні підрозділи [9, с. 51].

Вивчаючи думки практичних працівників, ми встановили, що згідно з частиною 1 статті 289 Цивільного процесуального кодексу України судом розглядається справа про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, в п'ятиденний строк з дня надходження заяви (у закритому судовому засіданні) з повідомленням заявника, особи, щодо якої вимагається розкриття банківської таємниці, та банку, в якому знаходиться конкретний рахунок. За цей термін підозрювані можуть знищувати докази своєї протиправної діяльності та заподіювати збитки державі [10, с. 134].

Пропонуємо внести доповнення до редакції статей Цивільно-процесуального кодексу України: а) до частини 1

статті 289 такого змісту: «справа про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, розглядається в триденний строк за поданням оперативного підрозділу»; б) до статей 287, 289 такого змісту: «незалучення сторін для участі у засіданнях».

Висновки. Вважаємо, що за сутністю й змістом правова основа діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ є сукупністю правових норм, які регламентують ОРД як окремий різновид правоохоронної діяльності, зокрема специфічні правові й соціальні відносини, що виникають між її суб'єктами та іншими учасниками й об'єктами ОРД, а також між суб'єктами та іншими фізичними та юридичними особами, залученими у процес цієї діяльності для забезпечення безпеки людини й суспільства шляхом здійснення відповідних заходів ОРД.

В процесі дослідження правової основи діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ щодо виявлення і припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами встановлено, що факторами впливу на зниження рівня такої злочинності є недосконалість норми статті 210 Кримінального кодексу України та окремі положення законодавчих актів в банківській сфері. На наше переконання, з метою оптимізації діяльності зазначених підрозділів необхідно вказані збитки знизити до рівня п'ятисот неоподаткованих мінімумів доходів громадян та створити спрощену систему відкриття банківських рахунків.

Список використаної літератури:

1. Оперативно-розшукова діяльність : [навч. посібник] / [Е.О. Моїсєєва, О.М. Джуца, Д.Й. Никифорчук та ін.] ; за ред. О.М. Джуци. – К. : Правова єдність, 2009. – 310 с.
2. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : НАВС, 2002. – 334 с.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2005– . – Т. 2 : Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 2005. – 1234 с.
4. Конституція України : Основний Закон, прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
5. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 5. – Ст. 54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 9-те вид., переробл. та доповн. – К. : Юридична думка, 2012. – 1316 с.
8. Про банки і банківську діяльність : Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
9. Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности Германии // Оперативник (сшычик) : научно-практический журнал. – 2005. – № 1 (2). – С. 50–51.
10. Лактіонов Д.В. Нормативно-правове регулювання протидії економічній злочинності та шляхи його удосконалення / Д.В. Лактіонов, В.В. Білоусов // Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам : доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нараді / [відп. ред. Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Д. Сапсай]. – К., 2009. – С. 132–137.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.121(477)

ОСОБЛИВОСТІ СПАДКУВАННЯ ПРАВ НА ВКЛАД У БАНКУ (ІНШІЙ ФІНАНСОВІЙ УСТАНОВІ)

Анна КОНДРАТОВА,
аспірант кафедри цивільного і трудового права
Київського університету права
Національної академії наук України

SUMMARY

In the article the problem questions of inheritance of rights for deposit at a bank (financial institution) are analyzed, like an object of heritage, with an address to judicial and notarial practice. The methods of disposing of this object of inheritance are probed includes install legal nature of testamentary order and it's correlation of testament.

Key words: inheritance, heritage, legator, heir, deposit at a bank (financial institution), object of heritage, testamentary order.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано проблемні питання спадкування прав на вклад у банку (іншій фінансовій установі) як об'єктів спадщини із зверненням до нотаріальної і судової практики. Досліджено способи розпорядження таким об'єктом, в тому числі встановлено правову природу заповідального розпорядження та розглянуто його співвідношення із заповітом.

Ключові слова: спадкування, спадщина, спадкодавець, спадкоємець, вклад у банку (іншій фінансовій установі), об'єкт спадщини, заповідальне розпорядження.

Постановка проблеми. Цивільне законодавство України серед інших об'єктів спадкування перелічує права на вклад у банку (іншій фінансовій установі). Із запровадженням ст. 1228 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) змінився правовий режим та порядок розпорядження таким об'єктом спадщини. Цей порядок корінним чином зазнав змін, порівняно з Цивільним кодексом УРСР (далі – ЦК УРСР) в редакції 1963 року, за яким вклади, за певних обставин, взагалі не включалися до складу спадщини. Так, згідно зі ст. 564 ЦК УРСР порядок розпорядження вкладом на випадок смерті за спеціальною вказівкою вкладника визнавався статутами цих кредитних установ та правилами, виданими у встановленому порядку. Якщо вкладник не зробив відповідного розпорядження державній трудовій ощадній касі або Державному банку СРСР, то у разі його смерті вклад переходив до спадкоємців на загальних підставах. Таким чином, за наявності спеціального розпорядження вкладника вклад не входив до складу спадщини. Такий підхід законодавством було визнано недосконалим, оскільки за наявності зробленого спеціального розпорядження вклад виводився зі складу спадщини, що мало негативні наслідки. Щодо таких вкладів не розповсюджувалась дія норм, що передбачала обов'язкову частку у спадщині окремого кола осіб, такий вклад виводився з-під податкового тиску, щодо них не могли пред'являти свої вимоги кредитори спадкодавця. Все це значно звужувало майнову цінність спадщини та порушувало права як спадкоємців, так і кредиторів та інших суб'єктів спадкового права. За таких обставин включення прав на вклад, здійснених у банку або іншій фінансовій установі, до складу спадщини є цілком логічним і обґрунтованим.

Актуальність теми. Вивчення цього питання здійснювалось науковцями в руслі загального дослідження спадкового права, а саме Б.С. Антімоновим, В.К. Дроніковим, Ю.О. Заїкою, В.Г. Павленком, П.І. Седугіним, О.П. Печеним, Є.І. Фурсою, С.Я. Фурсою, Р.Б. Шишкою та іншими, але не розглядалось в ракурсі окремого виділеного виду

об'єкта спадщини. Поряд із наявністю ґрунтових наукових розробок у цій сфері спадкового права окремі питання, зокрема щодо особливостей спадкування права на вклад, розшук такого об'єкта спадщини, співвідношення заповідального розпорядження у банку (іншій фінансовій установі) із заповітом та суб'єктів, що можуть його здійснювати, залишилися без належного аналізу, хоча нотаріальна практика оформлення спадкових прав на вклади потребує їх розв'язання і напрацювання відповідних рекомендацій.

Отже, **метою статті** є з'ясування особливостей спадкування права на вклад у банку (іншій фінансовій установі) як особливого об'єкта правонаступництва в порядку спадкування, а також визначення правової природи зробленого на випадок смерті розпорядження на вклад у банківській (іншій фінансовій) установі.

Вклад основного матеріалу дослідження. В основі відносин за вкладом (депозитом) лежить договір, оскільки відповідно до ст. 1058 ЦК України за договором банківського вкладу (депозиту) одна сторона (банк), що прийняла від другої сторони (вкладника) або для неї грошову суму (вклад), що надійшла, зобов'язується виплачувати вкладникові таку суму та проценти на неї або дохід в іншій формі на умовах та в порядку, встановлених договором. Як зазначається в науковій літературі, вкладник, бажаючи відкрити рахунок у банку, як правило, переслідує дві мети: по-перше, зберегти свої заощадження, по-друге, по можливості примножити їх. І перше, і друге зумовлюють наявність у вкладника права розпорядитись вкладом у той чи інший спосіб.

У законодавстві України вклад (депозит) визначається як кошти в готівковій або у безготівковій формах, у валюті України або в іноземній валюті, розміщені клієнтами на їх іменних рахунках у банку на договірних засадах на визначений строк зберігання чи без зазначення такого строку і підлягають виплаті вкладникові відповідно до законодавства України (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

Тобто предметом вкладу (депозиту) визначаються грошові кошти.

При цьому не всі грошові вкладення, що знаходяться у банку, можуть виступати предметом заповідального розпорядження. До таких не відносяться права на грошові кошти, які перебувають у банку на підставі договорів про надання індивідуального банківського сейфу, що охороняється банком (ст. 970 ЦК України) та індивідуального банківського сейфу, що не охороняється банком (ст. 971 ЦК України). Така суттєва відмінність пов'язується з тим, що на підставі цих договорів виникають правовідносини зі зберігання. За таких умов спадкодавець може розпорядитися грошима, які знаходяться в індивідуальному сейфі, тільки у звичайному порядку, тобто за допомогою складання заповіту у встановленому порядку і в певній формі [1, с. 105].

Так, виходячи з цього, можна визначити такі особливості правового режиму банківського вкладу як об'єкта спадщини:

- особливість способу набуття права власності на банківський вклад полягає в тому, що перейти в порядку спадкування такий об'єкт може за законом або за заповітом, а також спадкодавець за життя може зробити особливе розпорядження у банку (або іншій фінансовій установі), де відкритий вклад на користь фізичної чи юридичної особи на випадок його смерті;

- законом передбачено особливість порядку користування банківським вкладом, що переходить у порядку спадкування, а саме до спадкоємця переходить право на отримання коштів, що зберігались на банківському вкладі, але, не переходить право користування таким вкладом, якщо інше не передбачено умовами договору, укладеного між сторонами;

- на спадкоємців повністю поширюється законодавство щодо захисту їх прав та інтересів як власників банківського вкладу.

Окрім цього, сьогодні в судовій практиці спостерігається тенденція щодо кваліфікації такого виду банківського договору, як договору банківського вкладу (депозиту), предметом вкладу якого виступають банківські метали [2, с. 29]. Незважаючи на те, що положення § 3 «Банківський вклад» гл. 71 ЦК України розраховані на ті ситуації, коли вкладом є та чи інша грошова сума, у судовій практиці цілком вірно відбувається кваліфікація договору як договору банківського вкладу, якщо вкладом виступають банківські метали. Автор статті не вбачає перешкод для того, щоб спадкодавець міг розпорядитися правом на вклад, зроблений в банківських металах, в порядку, визначеному ст. 1228 ЦК України. Обґрунтуванням цього висновку є те, що відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» до банківських послуг належить залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб. Ця норма визначає можливість укладення договору банківського вкладу, предметом якого можуть виступати не лише грошові кошти, але й банківські метали. Схожу правову позицію знаходимо і у висновку Верховного Суду України у Постанові від 2 квітня 2014 року у справі № 6-21цс14. Верховний Суд України зауважив, що за умовами укладеного сторонами договору банківського вкладу був відкритий вкладний рахунок у банківському металі, відповідно, банк взяв на себе зобов'язання сплатити вкладнику суму вкладу й нараховані за ним проценти в банківському металі, а не в грошових одиницях. Отже, слід дійти висновку, що таке правовідношення не є грошовим зобов'язанням, тому до спірних правовідносин не застосовуються положення ст. 625 ЦК України. Саме з такого розуміння зазначеної норми матеріального права виходив суд касаційної інстанції у справі, яка переглядається, погоджуючись із

висновком суду апеляційної інстанції, який, установивши, що договором банківського вкладу передбачено зобов'язання банку зі сплати нарахованих за вкладом процентів шляхом видачі через касу банку зливків банківських металів, дійшов обґрунтованого висновку про відсутність правових підстав для покладення на банк відповідальності за порушення грошового зобов'язання, передбаченої ст. 625 ЦК України, при цьому встановивши чітку правову природу та застосувавши до такого виду банківського договору саме положення гл. 71 кн. 6 ЦК України, що здійснює правове регулювання договору вкладу.

Таким чином, сьогодні права за банківським вкладом, зробленим в банківських металах, буде виступати об'єктом спадщини, на який буде розповсюджуватись особливий порядок спадкування, що передбачений ст. 1228 ЦК України.

Проблематичним є питання розшуку такого об'єкта спадщини, як право на вклад у банку (іншій фінансовій установі), якщо спадкоємцям не відомо, чи було спадкодавцем відкрито вклад у банку або іншій фінансовій установі. Саме на цьому етапі виникає низка проблемних питань. Якщо щодо розшуку прав на нерухоме майно та на інше майно, що підлягає обов'язковій державній реєстрації, встановлена обов'язкова реєстрація, то процедура розшуку нотаріусом таких об'єктів є доволі реалістичною з огляду на існування Єдиних реєстрів, в яких зазначено ім'я власника, зареєстровані права, існування обтяжень тощо. Так, нотаріус може здійснити розшук таких об'єктів шляхом здійснення відповідних запитів до таких реєстрів. А ось щодо окремих видів об'єктів спадщини як прав на вклад така процедура є ускладненою. При визначенні складу спадщини слід зазначити, що для окремих видів об'єктів цивільних прав передбачено суттєві особливості, які можуть впливати на їх розшук та подальшу видачу на них свідчення про право на спадщину. Причому для встановлення належності певних прав щодо майна має бути доведено факт їх належності спадкодавцеві, що здійснюється на підставі саме правовстановлюючих документів.

Так, якщо спадкоємцям відомо, що у спадкодавця був відкритий банківський вклад, але невідомо, в якій банківській або фінансовій установі, відсутній договір такого банківського вкладу, квитанції про внесення коштів на рахунок, відкритий для вкладних операцій банком або іншою фінансовою установою, або інші письмові підтверджувальні документи, то здійснити розшук такого об'єкта спадщини вбачається неможливим. При цьому, що така ситуація досить часто виникає в реальному житті, коли спадкодавець не розповідав про відкритий рахунок та хотів забезпечити свою сім'ю на майбутнє, але не зауважив, що з юридичного боку при оформленні спадщини може виникнути ситуація, за якої такий об'єкт не буде врахований взагалі у складі спадщини. Підтвердженням цього є низка судових рішень, в яких позовною вимогою виступає зобов'язання того чи іншого банку надати відповідь про наявність вкладу, зробленого спадкодавцем в їх установі, та визнання права власності на такі вклади в порядку спадкування (наприклад, рішення Нікопольського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 12 квітня 2011 року справа № 2-532/11, рішення Ленінського районного суду м. Запоріжжя від 22 квітня 2015 року, справа № 334/164/15-ц, рішення Оболонського районного суду м. Києва від 22 квітня 2015 року, справа № 756/11108/14-ц, рішення Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області від 11 квітня 2016 року, справа № 401/154/16-ц, рішення Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська від 25 лютого 2016 року, справа № 201/18005/15-ц) [3; 4; 5; 6; 7].

З цього одразу вбачається недосконалість процедури розшуку об'єктів спадщини, оскільки сьогодні зареєстровано тисячі банківських та інших фінансових установ в

Україні, та нотаріус фізично не в змозі направити відповідні запити до усіх таких установ. Крім того, банківським законодавством в Україні встановлена банківська таємниця, що подекуди унеможливує розшук таких об'єктів спадщини, у зв'язку з чим нотаріусу приходить відмова у наданні такої інформації, що змушує спадкоємців звертатися до суду. Це у випадку, якщо спадкоємцям відома банківська установа, де потенційно спадкодавець міг відкрити вклад. А отже, встановити такий об'єкт спадщини є майже неможливим. Це супроводжує зниження майнової цінності спадщини, дає змогу здійснити часткове успадкування прав та обов'язків спадкодавця, порушуючи єдність та неподільність спадщини, та може унеможливити задоволення вимог кредиторів спадкодавця у повному обсязі. Це, по суті, є звуженням та порушенням спадкових прав спадкоємців і є неприпустимим. Тому на підставі вищевказаного виявляється реальна правова проблема забезпечення розшуку об'єктів, що складають собою спадщину, та потребує негайного вирішення, можливо, шляхом створення єдиної бази, що дасть змогу нотаріусам в рамках розшуку майна спадкодавця по відповідно відкритій спадковій справі здійснювати запити щодо наявності такого об'єкта спадщини, як вклад у банку або іншій фінансовій установі.

Враховуючи загальну конструкцію спадкування, закріплену в ст. 1218 ЦК України, слід зазначити, що під правом на вклад розуміється майнове зобов'язальне право вимоги, носієм якого виступає особа-спадкодавець – сторона договору банківського вкладу (ст. 1058 ЦК України). Таким чином, спадкодавець має можливість розпорядитися належним йому правом вимоги грошових коштів, які були внесені на підставі договору банківського вкладу (депозиту) до банку або іншої фінансової установи. А отже, об'єктом спадщини буде виступати саме зобов'язальне право вимоги грошових коштів, які були внесені і знаходяться у банку (іншій фінансовій установі) на підставі договору банківського вкладу (депозиту).

Кошти, що знаходяться на рахунку у банку або іншій фінансовій установі, хоча і стають об'єктом права вимоги спадкоємця після прийняття спадщини, але фактично можуть бути одержані ним за дозволом нотаріуса на частину вкладу до закінчення строку на прийняття спадщини. Це передбачено ч. 3 ст. 1298 ЦК України, відповідно до якої до спливу строку на прийняття спадщини нотаріус може видати спадкоємцеві дозвіл на одержання частини вкладу спадкодавця у банку, якщо це викликано обставинами, які мають істотне значення. Ця норма зумовлена ситуацією, коли інше спадкове майно потребує управління та регулярної сплати за нього відповідних платежів, наприклад, комунальні платежі за нерухоме майно, пошкодження майна внаслідок погодних або інших умов, що може знецінити його в цілому, якщо не знешкодити ушкодження, тощо.

Крім того, слід звернути увагу на те, що до спадкоємців також переходить право на отримання вкладу та відсотків, які нараховуються на суму вкладу. На практиці існують випадки, коли банки відмовляють у виплаті процентів за депозитами спадкоємцям, мотивуючи це особистим характером договору та інформації про вклади, зокрема якщо відсотки нараховувалися за пільговими програмами для окремих видів вкладників; припиненням договору банківського вкладу у зв'язку зі смертю вкладника і його продовженням тощо [8, с. 48]. Згідно зі ст. 1216 ЦК України спадкуванням є перехід прав та обов'язків (спадщини) від померлої фізичної особи (спадкодавця) до інших осіб (спадкоємців). За змістом ст. 1060 ЦК України договір банківського вкладу укладається на умовах видачі вкладу на першу вимогу (вклад до запитання) або на умовах повернення вкладу зі спливом встановленого договором строку, право на який згідно з ч. 2 ст. 1228 ЦК України входить до

складу спадщини незалежно від способу розпорядження ним. Згідно з ч. 2 ст. 608 ЦК України зобов'язання припиняється зі смертю кредитора, якщо воно є нерозривно пов'язаним з особою останнього. У такому випадку права та обов'язки (спадщина) фізичної особи (вкладника), яка померла, переходять до інших осіб – спадкоємців.

З огляду на наведені норми законодавства така відмова банку є незаконною, щодо чого Верховним Судом України було висловлено правову позицію у Постанові від 22 січня 2014 року по справі № 6-157цс13, відповідно до якої зобов'язання банку виплачувати проценти за договором вкладу не припиняється зі смертю вкладника, входить до складу спадщини та триває до дня, який передує дню повернення коштів спадкоємцям. Аналізуючи судову практику, автор статті помітила велику кількість позовів спадкоємців до банківських установ саме щодо зобов'язання видачі депозитів, зроблених спадкодавцем, та нарахування і стягнення процентів на такі депозити, з чого можна зробити висновок, що банки зловживають своїми правами, порушуючи спадкові права спадкоємців, незважаючи на висловлену правову позицію Верховного Суду України. Вирішенням цього проблемного питання дисертант вважає доповнення ст. 1228 ЦК України із зазначенням, що до спадкоємців при спадкуванні прав на вклад у банку (іншій фінансовій установі) переходить право на отримання відсотків та інших доходів відповідно до умов договору про вклад, укладеного спадкодавцем.

Крім того, автор статті вважає, що до моменту видачі свідоцтва про право на спадщину спадкоємці як власники вкладу з моменту відкриття спадщини мають право ознайомитись з умовами договору про банківський вклад (депозит), укладеного між спадкодавцем та банківською установою, оскільки такі умови можуть бути не вигідними для спадкоємців, а також, наприклад, такий договір може закінчити свою дію в шестимісячний термін, коли спадкоємці ще не отримали свідоцтва про право на спадщину, а договір містить умову щодо його «мовчазної» пролонгації. В цьому випадку спадкоємці можуть бути не зацікавлені в такій пролонгації і відсутність їх поінформованості щодо умов договору про відкриття банківського вкладу (депозиту) може зашкодити їх інтересам.

Щодо особливості порядку розпорядження спадкодавцем цим об'єктом за правилами ст. 1228 ЦК України вкладник має право розпорядитися правом на вклад у банку (іншій фінансовій установі) на випадок своєї смерті, склавши заповіт або зробивши відповідне розпорядження банку (іншій фінансовій установі). У контексті досліджуваної проблематики виникає питання про юридичні особливості такого заповідального розпорядження.

Право на складання заповідального розпорядження є виключним правом саме щодо такого об'єкта, як банківський вклад. Так, спадкодавець може розпорядитися своїм банківським вкладом не тільки шляхом складання заповіту, а й залишивши відповідне заповідальне розпорядження банку або іншій фінансовій установі, де у нього відкритий рахунок. Щодо правової природи цього заповідального розпорядження та його характеристики науковцями не досягнуто згоди. Так, В.К. Дроніков вважає, що з моменту смерті вкладника внесок належить третій особі, яка не є спадкоємцем, а лише набувачем вигоди, тому не відповідає за боргами спадкодавця, а прийняття вкладу з умовою видачі після смерті спадкодавця є договором [9, с. 100]. В.І. Серебровський розглядає це розпорядження як розпорядження на користь третьої особи [10, с. 40]. Ця позиція склалася ще за часів дії ЦК УРСР в редакції 1963 року. Але й сьогодні деякі автори підтримують позицію, щодо якої розпорядження вкладника не можна розглядати як вид заповіту. Так, Ю.В. Желіховська зазначає, що за правилами ст. 1247 ЦК України заповіт засвідчується нотаріусом або

іншою посадовою особою, а також службовою особою, визначеними ст. 1251–1252 ЦК України. Серед посадових і службових осіб, які мають право засвідчувати заповіти, не визначено посадових осіб банківської або іншої фінансової установи. Крім того, закон регламентує можливість складання спільного заповіту подружжя, заповіту з умовою, секретного заповіту, містить спеціальні правила щодо тлумачення заповіту, тоді як нормативне регулювання розпорядження правом на вклад у банку обмежується лише вказівкою на можливість його складання. Отже, навіть з цих формальних ознак розгляд розпорядження правом на вклад як вид або форму заповіту уявляється досить спірним [11, с. 203]. Так, прийняття внеску банківською установою з умовою видачі після смерті вкладника третій особі розцінювався як договір, де кредитор – вкладник, а боржник – банківська установа. Тобто статус банківського вкладу прирівнювався до цивільно-правової угоди, що мало переваги над іншими видами спадкування, з чим, на погляд С.Я. Фурси погодитись неможливо [12, с. 277]. ЦК України в новій редакції виправив цю позицію. І сьогодні навіть при наявності спеціального заповідального розпорядження банківський вклад входить до складу спадщини, на нього розповсюджуються інші приписи спадкового законодавства, в тому числі і право обов'язкової частки, відповідальність спадкоємців за борговими зобов'язаннями спадкодавця тощо. Відповідно до положень ЦК України нової редакції С.Я. Фурса висунула пропозицію прирівнювати таке розпорядження до заповіту [13, с. 276].

Крім того, автор статті підтримує останню висловлену позицію щодо визначення заповідального розпорядження щодо прав на банківський вклад як різновиду заповіту, виходячи з того, що таким розпорядженням можна визначити особу-спадкоємця та, відповідно, таке розпорядження може скасувати заповіт повністю або частково щодо такого окремого виду об'єкта спадщини, як права на банківський вклад (депозит). Жодне інше розпорядження, зроблене фізичною особою, в інший спосіб та в іншій формі, не буде нести тих самих правових наслідків, як складання заповіту, а тому заповідальне розпорядження щодо прав на банківських вклад, на думку автора статті, є окремим, особливим різновидом заповіту, зміст і форма якого врегульовані спеціальними нормами законодавства.

Під час визначення співвідношення заповіту та розпорядження банку (фінансової установі) слід врахувати, що згідно зі ст. 1233 ЦК України заповітом є особисте розпорядження фізичної особи на випадок своєї смерті. У свою чергу, заповідальне розпорядження стосується тільки часткового визначення правової долі одного з прав, носієм якого вона виступає.

За допомогою буквального тлумачення можна встановити «генетичну» єдність між порівнюваними правовими конструкціями: заповідального розпорядження та заповіту. Встановлення такої єдності набуває особливого значення для відповіді на запитання, чи скасовує заповідальне розпорядження, складене після заповіту, дію заповіту в цій частині [1, с. 106].

У ч. 3 ст. 1228 ЦК України передбачено лише правові наслідки складання заповіту після заповідального розпорядження. Так, заповіт, складений після того, як було зроблено розпорядження банку (іншій фінансовій установі), повністю або частково скасовує його, якщо у заповіті змінено особу, до якої має перейти право на вклад, або якщо заповіт стосується усього майна спадкодавця. На практиці мають місце непоодинокі випадки, коли заповідач, складаючи заповіт, а також розпорядження банку, по-різному визначає правову долю належного йому вкладу. З метою запобігання конкуренції між двома способами розпорядження правом на вклад законом встановлено правило пріоритетності,

суть якого зводиться до такого положення. Заповіт, складений після того, як було зроблено розпорядження банку (іншій фінансовій установі), повністю або частково скасовує його, якщо у заповіті змінено особу, до якої має перейти право на вклад, або якщо заповіт стосується усього майна спадкодавця [11, с. 201]. Виходячи з позиції щодо правової природи заповідального розпорядження як окремого, спеціального різновиду заповіту, можна застосовувати це законодавче положення за аналогією закону. Так, якщо заповідальне розпорядження щодо прав на вклад зроблено банку (іншій фінансовій установі) після заповіту, то таке розпорядження повністю або частково скасовує заповіт, змінюючи особу-спадкоємця прав на вклад.

При цьому виникає питання щодо особи, яка може здійснити таке заповідальне розпорядження. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 32 ЦК України неповнолітня особа самостійно має право укласти договір банківського вкладу (рахунку) та розпоряджатися таким вкладом, внесеним ним на власне ім'я. Тобто має увесь спектр прав щодо розпорядження банківським вкладом, в тому числі і складання заповідального розпорядження. Якщо ж взяти за керівну позицію те, що заповідальне розпорядження є видом заповіту, то до цих правовідносин має застосовуватись ст. 1234 ЦК України, якою передбачено, що право на заповіт має фізична особа з повною цивільною дієздатністю. Відповідно, неповнолітня особа не має повної цивільної дієздатності, якщо вона не набула її за рішенням суду чи в іншому встановленому законом порядку. Так, неповнолітня особа не має права укласти заповіт, тому і не має права вчинити заповідальне розпорядження. Вчинення такого заповідального розпорядження буде виходити за межі обсягу її цивільної дієздатності.

Втім, така неповнолітня особа все ж може здійснити таке розпорядження за згодою батьків (усиновителів) або піклувальника, або за згодою органу опіки і піклування. У разі відсутності такої згоди до заповідального розпорядження можуть бути застосовані наслідки недійсності правочину, вчиненого з перевищенням обсягу цивільної дієздатності.

Щодо вимог до змісту і форми заповідального розпорядження ЦК України їх не визначає. Очевидно, що на його зміст мають поширюватись загальні правила стосовно змісту заповіту, однак з урахуванням певних особливостей. Таке розпорядження не може містити положень про сервітут, заповідальний відказ та заповідальне покладення тощо. Вимоги до заповідального розпорядження правом на вклад встановлені такими підзаконними нормативними актами, як Інструкцією про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, затвердженою постановою Правління Національного банку України від 12 листопада 2003 року № 492.

До цих вимог можна віднести такі:

- заповідальне розпорядження може міститися як в окремому документі, так і в тексті самого договору;

- якщо заповідальне розпорядження клієнта складається у формі окремого документа, то на ньому має бути зазначена дата його складання;

- за умови, що заповідальне розпорядження втілюється в окремому документі, він засвідчується підписом уповноваженого працівника банку і зберігається в справі з юридичного оформлення рахунку.

Крім того, спадкодавець у заповідальному розпорядженні може визначити одну або декілька осіб, яким переходить права на вклад, та розмір вкладу в частках. Якщо частки не були визначені спадкодавцем, кожен зі спадкоємців має право на вклад у рівних частках.

Цікавими є випадки в банківській практиці, коли банк пропонує вкладнику оформити довіреність на розпорядження своїм депозитом іншій фізичній особі, роз'ясню-

ючи таким чином право на розпорядження таким об'єктом цивільних прав. Така довіреність може бути видана для разового отримання вкладу після закінчення терміну його дії або на розпорядження коштами на поточному рахунку, або на відкриття, або закриття рахунку від імені довірителя тощо. Але така довіреність на розпорядження депозитом не є юридично рівною заповідальному розпорядженню, оскільки відразу після смерті спадкодавця, який виписав довіреність, такий документ втрачає свою силу відповідно до приписів ст. 248 ЦК України [13, с. 38].

Незважаючи на певну особливість спадкування такого об'єкта спадщини, як права на вклад (депозит) у банку або іншій фінансовій установі, перехід прав щодо нього в порядку спадкування здійснюється в порядку, визначеному ЦК України для прийняття спадщини. Тобто як спадкоємець за законом, так і спадкоємець, визначений в заповідальному розпорядженні, мають подати до нотаріуса заяву про прийняття спадщини протягом 6 місяців з моменту відкриття спадщини. А для отримання вкладу у банку або іншій фінансовій установі спадкоємець має отримати свідоцтво про право на спадщину, в якому мають бути зазначені права на вклад як об'єкти спадщини.

Висновки. Все вищевикладене дає змогу зробити такі висновки. Об'єктом спадкування не слід вважати сам вклад. В цьому випадку об'єктом спадкового правонаступництва є право вимоги на видачу суми вкладу зробленого спадкодавцем, в тому числі й усіх нарахованих процентів, сума яких має встановлюватись на момент звернення спадкоємців з вимогою до банку про повернення вкладу, а не на момент смерті спадкодавця.

Таким чином, права на вклад (депозит) в банку або іншій банківській установі, будучи об'єктом спадщини, мають особливості процесу їх спадкування, що виражається у встановленому спеціальному порядку розпорядження ними та іншими особливостями, що визначаються правовим режимом вкладу (депозиту) як об'єкта цивільного права. ЦК України щодо такого окремого виду об'єкта спадщини встановлений окремий порядок розпорядження у вигляді вчинення заповідального розпорядження банку або іншій фінансовій установі, в якій спадкодавцем було зроблено вклад. Це право є виключним правом спадкодавця саме щодо такого об'єкта, як вклад. Досліджуючи правову природу цього розпорядження, можна дійти висновку, що це є окремим, особливим видом заповіту, що передбачає порядок розпорядження спадковим майном спадкодавцем, що був прийнятий законодавцем задля полегшення здійснення спадкового процесу. Але відкритим залишається питання, чи полегшує такий окремий вид заповіту здійснення права на спадкування суб'єктами спадкового права. Кількість позовів щодо проблем, виявлених при спадковому процесі, коли об'єктом спадщини виступає права на вкладу у банку, на жаль, не знизилась. Отже,

спадкування права на вклад (депозит) залишається одним з найбільш проблемних як у доктрині цивільного права, так і в практичному застосуванні. Це свідчить про те, що процедура містить деякі прогалини та колізії, що потребують подальшого детального вивчення науковцями та винесення пропозицій щодо її вдосконалення.

Список використаної літератури:

1. Марченко В.М. Спадкове право. Практика застосування нотаріусами України : [практ. посіб.] / В.М. Марченко, Т.А. Борисова та ін. ; за заг. ред. В.М. Марченко. – Х. : Страйд, 2012. – 721 с.
2. Крат В.І. Спадкування права на вклад у банку (фінансовій установі) / В.І. Крат // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2015. – № 5. – С. 28–37.
3. Рішення Нікопольського міськрайонного суду Дніпропетровської області справа № 2-532/11 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14853879>.
4. Рішення Ленінського районного суду м. Запоріжжя від 22 квітня 2015 року, справа № 334/164/15-ц [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59646945>.
5. Рішення Оболонського районного суду міста Києва від 22 квітня 2015 року, справа № 756/11108/14-ц [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43720275>.
6. Рішення Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області від 11 квітня 2016 року, справа № 401/154/16-ц [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57047857>.
7. Рішення Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська від 25 лютого 2016 року, справа № 201/18005/15-ц [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56205122>.
8. Спадкове право в Україні / [Р.Б. Шишка, І.М. Сопілко, В.П. Козирева]. – К. : Ліра-К, 2014. – 216 с.
9. Дроников В.К. Наследственное право УРСР / В.К. Дроников. – К. : Вища школа, 1974. – 160 с.
10. Серебровский В.И. Очерки советского наследственного права : [учеб. пос.] / В.И. Серебровский. – М. : АН ССР, 1953. – 237 с.
11. Желіховська Ю.В. Спадкування права на вклад у банку / Ю.В. Желіховська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2013. – № 22 (частина 1, том 1). – С. 199–206.
12. Спадкове право: Нотаріат. Адвокатура. Суд/[С.Я. Фурса, Є.І. Фурса, С.Я. Рабовська та ін.]. – К. : Фурса С.Я. : КНТ, 2008. – 1216 с.
13. Розгон О.В. Спадкування грошових коштів, розміщених на депозитних рахунках у банку / О.В. Розгон // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2015. – № 5. – С. 30–48.

УДК 347.1

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЛОНТЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ УКРАИНЫ И МОЛДОВЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Юлия КРИВЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права

Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

The article is devoted to the comparative analysis of legal regulation of volunteer activities under the laws of Ukraine and Moldova. Legislation of Ukraine and Moldova, regulating volunteer activities, has their own characteristics, but a number of provisions are if not identical, then very similar, namely:

- definition of the terms “volunteer activities”, “volunteering”, “volunteer”;
- determination of the fundamental principles implementation of volunteer activities;
- definition of the types of volunteer organizations, under the auspices of which volunteer provides services (sometimes, according to the law, they are called “involvement of the organization” or “the beneficiary”);
- allocation of rights and responsibilities between the volunteer and the organization.

Key words: volunteer activities, volunteer, unselfish, non-profit activity, charitable activity.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена сравнительному анализу правового регулирования волонтерской деятельности по законодательству Украины и Молдовы. Законодательства Украины и Молдовы, регулирующие волонтерскую деятельность, имеют свои особенности, однако ряд положений являются если не тождественными, то схожими, а именно:

- определение понятий «волонтерская деятельность», «волонтерство», «волонтер»;
- определение основополагающих принципов осуществления волонтерской деятельности;
- определение типов волонтерских организаций, под эгидой которых волонтер предоставляет услуги (иногда, согласно закону, их называют «привлекающая организация» или «бенефициарий»);
- распределение прав и обязанностей между волонтером и организацией.

Ключевые слова: волонтерская деятельность, волонтер, бескорыстная, неприбыльная деятельность, благотворительная деятельность.

Постановка проблемы. Современная тенденция становления общественных отношений определяет, что одной из форм социальной активности, где человек может реализовать себя как личность, является волонтерская деятельность. Она осуществляется в различных сферах общественной жизни и может иметь разные мотивы. Волонтерство давно стало движущей силой развития в Европе. К сожалению, до недавнего времени в Украине волонтерство имело исключительно локальный характер.

На протяжении длительного времени волонтерская деятельность как в Украине, так и в Молдове осуществлялась без соответствующего правового регулирования. Принятие специальных законов улучшило ситуацию, однако ряд вопросов остается неопределенным или недостаточно урегулированным. Сравнение правового регулирования волонтерской деятельности в Украине и Молдове связано прежде всего с необходимостью совершенствования украинского законодательства в данной сфере.

Законы, регулирующие волонтерскую деятельность, принятые в различных странах, заметно отличаются друг от друга из-за многообразия волонтерских инициатив и целей, которые преследуют законодатели и которые формируются в зависимости от ситуации в стране.

Закон Украины «О волонтерской деятельности» был существенно изменен в связи с событиями, которые происходят на Востоке Украины.

Законодательство Украины в сфере волонтерской деятельности состоит из Конституции Украины [1], Закона Украины «О волонтерской деятельности» [2], Закона Укра-

ины «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [3], международных договоров. Осуществление волонтерской деятельности в Молдове регулируется Конституцией Республики Молдовы [4], Законом «О волонтерстве» [5], Положением о применении Закона «О волонтерстве» от 18 июня 2010 г. № 121 [6]. Волонтерская деятельность на протяжении длительного периода вызывает интерес, однако гражданско-правовые аспекты данной проблематики, как правило, скупо отражены в научных работах. Между тем представляется, что действующее гражданское законодательство и имеющиеся в науке гражданского права положения вполне состоятельны для применения и их дальнейшей разработки в целях адекватного реагирования законодателя на необходимость правового регулирования волонтерской деятельности.

Актуальность темы. С учетом вышеизложенного актуальность исследования заключается в необходимости анализа становления волонтерской деятельности и перспектив развития в Молдове и Украине с учетом определенной специфики.

Итак, **целью статьи** является постановка и решение фундаментальных теоретических и практических проблем, связанных с правовым регулированием волонтерской деятельности в Украине и Молдове.

Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи:

- установить состояние и перспективы развития правового регулирования волонтерской деятельности в Украине и Молдове;

– выработать предложения по совершенствованию действующего законодательства о волонтерской деятельности с учетом опыта Молдовы и Украины в данной сфере.

Объектом исследования являются теоретические и практические проблемы, связанные с развитием правового регулирования волонтерской деятельности в Украине и Молдове.

Предметом исследования является система правовых норм гражданского законодательства Украины и Молдовы, посвященных правовому регулированию волонтерской деятельности.

Для достижения поставленной цели и решения задач в статье были использованы такие научные методы, как логико-юридический, метод системного анализа, статистический, исторический, сравнительного правоведения.

Изложение основного материала исследования. В настоящее время социокультурная ситуация характеризуется целым рядом негативных процессов, наметившихся в сфере духовной жизни, а именно утратой духовно-нравственных ориентиров, отчуждением от культуры и искусства детей, молодежи и взрослых, существенным сокращением финансовой обеспеченности учреждений культуры. Процесс трансформации общества приводит к обострению социальных проблем. В этих условиях важным фактором помощи незащищенным слоям и группам населения становится благотворительность. Многие предприниматели, организации и отдельные граждане считают своим долгом оказывать помощь инвалидам, пенсионерам, детям-сиротам и другим категориям населения, нуждающимся в социальной защите, причем не только в виде финансовых вкладов, но и личным участием в качестве волонтеров [7, с. 214].

Правительства более чем 80-ти стран, в число которых входят и наиболее развитые страны мира, признали волонтерское движение и способствуют его развитию в своих странах, рассматривая его как действенный инструмент развития общества [8]. Сегодня волонтерское движение имеет глобальный характер и существует необходимость надлежащего правового регулирования.

Определенно, у волонтерства в Украине огромный потенциал, ведь у современных украинцев есть активная гражданская позиция, они неустанно объединяют свои интересы и усилия во имя доброй цели. Следовательно, большое значение имеет изучение опыта государств, где волонтерская деятельность имеет позитивный опыт.

Кроме того, схожесть правового регулирования общественных объединений как института гражданского общества в постсоветских государствах дает основания для анализа нормативной регламентации их деятельности в этих государствах.

Законы Украины и Молдовы, регулирующие волонтерскую деятельность, имеют ряд общих элементов, а именно:

- определение понятий «волонтерская деятельность», «волонтерство», «волонтер»;
- определение принципов осуществления волонтерской деятельности;
- определение типов волонтерских организаций, под эгидой которых волонтер предоставляет услуги (иногда, согласно закону, их называют «привлекающая организация» или «бенефициарий»);
- распределение прав и обязанностей между волонтером и организацией.

Из-за отсутствия универсального понимания терминов «волонтер» и «волонтерская деятельность» не существует единого определения волонтерства.

В словаре С.И. Ожегова волонтерство трактуется как добровольное выполнение обязанностей по оказанию безвозмездной социальной помощи, услуг, добровольный патронаж над инвалидами, больными и престарелыми, а

также лицами и социальными группами населения, оказавшимся в сложных жизненных ситуациях [9, с. 94].

Законодательная база, затрагивающая различные аспекты волонтерства в Украине, носит фрагментарный характер. Большинство документов (концепций, программ и т. д.) декларативны по своему содержанию.

В ст. 1 Закона Украины «О волонтерской деятельности» определено, что волонтерская деятельность – это добровольная, бескорыстная, социально направленная, неприбыльная деятельность, которая осуществляется волонтерами и волонтерскими организациями путем предоставления волонтерской помощи. Данный подход к определению волонтерства приводит к тому, что на законодательном уровне четко прописаны только условия деятельности волонтеров, их права и обязанности, а поддержка и защита их деятельности со стороны государства, конкретные механизмы мотивации волонтеров не урегулированы должным образом.

В свою очередь, волонтерская деятельность рассматривается как форма благотворительной деятельности, однако в Законе Украины «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» отсутствует какое-либо упоминание о волонтерской деятельности.

А.А. Хулин рассматривает волонтерство как вид благотворительности [10, с. 51–54].

В ст. 7 Закона Украины «О волонтерской деятельности» закреплено понятие волонтера: «Волонтер – физическое лицо, которое добровольно осуществляет социально направленную неприбыльную деятельность путем предоставления волонтерской помощи» [11]. Само по себе понятие волонтера достаточно размыто, оно соответствует ментальному восприятию населением добровольца как человека, самостоятельно принявшего решение помогать другим людям.

Законодатель также предусматривает, что волонтерами могут стать граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, которые являются дееспособными. Лица в возрасте от 14 до 18 лет осуществляют волонтерскую деятельность по согласию родителей (усыновителей), приемных родителей, родителей-воспитателей или попечителя.

Украинский законодатель не отражает конкретные меры поддержки волонтеров со стороны государства, не обозначает механизмы и формы их мотивации. Согласно действующему в Украине законодательству добровольцы могут ожидать возникновения дополнительных проблем в связи с осуществлением своей деятельности, исходя из неоднозначности трактовки многих правовых норм и дополнительной бюрократизации волонтерской деятельности со стороны государства.

Законодатель Молдовы более лаконичен в определении понятий. Понятие «волонтерство» рассматривается как вид деятельности субъекта и закреплено в ст. 2 Закона Молдовы «О волонтерстве» [12], следовательно, волонтерство – это добровольное участие в предоставлении услуг, знаний и умений в трудовых отношениях и участие в общественно полезных делах по собственной инициативе лицом, волонтером. Однако юридический термин «волонтер» отсутствует.

В свою очередь, волонтер – это любой гражданин Республики Молдова, иностранный гражданин, любое лицо без гражданства, которые в духе гражданской солидарности участвуют в волонтерской деятельности, организованной юридическими лицами публичного права или юридическими лицами частного права, не преследующими цели извлечения прибыли.

Следует отметить, что отсутствие юридического определения термина «волонтер» может приводить к тому, что к волонтерам относятся и оплачиваемые наемные работ-

ники, к которым применяются требования трудового законодательства (например, обязательное страхование, нормы минимальной оплаты труда и т. д.). Из-за этого общественные организации, работающие с волонтерами, могут нести наказание за несоблюдение данных положений.

Следует отметить, что украинский законодатель, определяя принципы осуществления волонтерской деятельности, взял за основу общеправовые принципы, а именно принципы законности, справедливости, юридического равенства, социальной свободы, социального и гражданского долга, демократизма, национального равноправия, гуманизма, равенства граждан перед законом, взаимной ответственности государства и личности, верховенства права, политического, идеологического и экономического плюрализма, незыблемости прав человека. В Законе «О волонтерской деятельности» определено, что «волонтерская деятельность основывается на принципах добровольности, бескорыстия, неприбыльности, законности, гуманности и ответственности» [11].

В отличие от украинского законодательства, в законе «О волонтерстве» Молдовы основные принципы волонтерства являются более специальными и предусматривают участие в качестве волонтера на основе свободного волеизъявления; активное привлечение волонтера в жизнь общества; осуществление волонтерства без получения бенефициара волонтерства или организации, которая привлекается, какого-либо денежного или материального вознаграждения, кроме возмещений, связанных с осуществлением деятельности, затрат; набор волонтеров на основе равных возможностей и без какой-либо дискриминации; знание волонтером своих прав и обязанностей; знание деятельности, предполагающей вклад волонтеров; участие в международном волонтерстве [12].

Направления осуществления волонтерской деятельности характеризуются своими особенностями.

Волонтерская деятельность в Украине осуществляется по следующим направлениям:

- предоставление волонтерской помощи с целью поддержки малообеспеченных, безработных, многодетных, бездомных лиц, нуждающихся в социальной реабилитации;
- осуществление ухода за больными, инвалидами, одинокими, людьми преклонного возраста и другими лицами, которые из-за своих физических, материальных или других особенностей нуждаются в поддержке и помощи;
- оказание помощи гражданам, которые пострадали вследствие чрезвычайной ситуации техногенного или природного характера, действия особого периода, правовых режимов чрезвычайного или военного положения, проведения антитеррористической операции, в результате социальных конфликтов, несчастных случаев, а также жертвам преступлений, беженцам, внутренне перемещенным лицам;
- предоставление помощи лицам, которые из-за своих физических или других изъянов ограничены в реализации своих прав и законных интересов;
- проведение мероприятий, связанных с охраной окружающей среды, сохранением культурного наследия, историко-культурной среды, памятников истории и культуры, мест захоронения;
- содействие проведению мероприятий национального и международного значения, связанных с организацией массовых спортивных, культурных и других зрелищных и общественных мероприятий;
- предоставление волонтерской помощи для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера;
- оказание волонтерской помощи Вооруженным Силам Украины, другим военным формированиям, правоохранительным органам, органам государственной власти во

время действия особого периода, правовых режимов чрезвычайного или военного положения, проведения антитеррористической операции;

– предоставление волонтерской помощи по другим направлениям, не запрещенным законодательством.

Государство в лице его органов и должностных лиц поддерживает общественную инициативу относительно осуществления волонтерской деятельности, гарантирует и обеспечивает защиту предусмотренных Конституцией Украины и законами прав, свобод и законных интересов волонтеров, получателей волонтерской помощи, организаций и учреждений, привлекающих к своей деятельности волонтеров. Закон служит также в качестве регулирования политического курса и гласит, что государство реализует свои политические цели при помощи волонтерской деятельности.

Направления волонтерства по законодательству Молдовы наоборот являются более общими и определяют лишь сферы применения, а именно социальную и общественную, социальную помощи и защиты, защиты прав человека, здравоохранения, культуры, искусства, охраны окружающей среды, образования, науки, гуманитарную, культурную, благотворительность, спорт, организации волонтерской деятельности, другие сферы, которые имеют общественное значение.

По закону те, кто отработал волонтером не менее 20 часов в месяц, получают специальный сертификат, а тем, кто отработал не менее 40 часов, заводят волонтерскую книжку по типу трудовой. Предъявляя их при поступлении на учебу или на работу, волонтер имеет преимущество перед другим кандидатом.

Украинский законодатель не устанавливает количество часов, которые следует отработать волонтеру для получения сертификата или волонтерской книжки.

Из-за отсутствия четкого статуса волонтеров волонтерская деятельность, осуществляемая вне сферы регулирования трудовым законодательством, может трактоваться как нелегальный труд. Это может привести к потере волонтерами определенных льгот, таких как социальное обеспечение и пособие по безработице.

Международная волонтерская деятельность также заслуживает особого внимания законодателей. В целях поддержки межгосударственного сотрудничества нормы регулирования волонтерской деятельности должны содержать четкое описание процедуры получения виз и обеспечивать защиту иностранных волонтеров, а также своих граждан, осуществляющих волонтерскую деятельность за рубежом. Всеобщей проблемой остается определение, нормы какого государства должны применяться в отношении иностранных волонтеров: нормы страны происхождения или нормы государства, в котором осуществляется волонтерская деятельность.

Выводы. Отсутствие регулирования не следует рассматривать как проблему, но полное отсутствие правовых положений в данной сфере создает препятствия для осуществления волонтерской деятельности. Проблемы обычно возникают из-за отсутствия четкого правового статуса волонтеров, который позволяет отличать их от наемных работников, а также четких требований к волонтерской деятельности, что позволяет также обеспечить защиту их прав и льгот. Учитывая то, что вклад волонтерской деятельности в развитие общества неоспорим и заслуживает защиты, однако не существует единого способа обеспечить защиту и регулирование прав и обязанностей волонтеров и волонтерских организаций, следует и в дальнейшем совершенствовать действующее законодательство.

Следовательно, анализ действующего законодательства Украины и Молдовы в сфере осуществления волонтерской деятельности, а именно относительно определений понятий «волонтерство» и «волонтерская деятельность»,

определения принципов осуществления волонтерства и направлений осуществления волонтерской деятельности позволяет сделать следующие выводы:

- понятия «волонтерство» и «волонтерская деятельность» являются практически тождественными;
- принцип добровольности в законах Украины и Молдовы является базовым, учитывая специфику волонтерской деятельности;
- законодательством Молдовы не предусмотрена помощь разнообразным силовым структурам в виде волонтерской деятельности.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про волонтерську діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 42. – Ст. 435.
3. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 25. – Ст. 252.
4. Конституція Республіки Молдова // Monitorul Oficial Nr. – 1994. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.
5. О волонтерстве : Закон Республіки Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336054&lang=2>.
6. Положение о применении Закона «О волонтерстве» от 18 июня 2010 г. № 121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342471&lang=2>.

7. Шарыпин А.В. Волонтерское движение студентов: истоки и современность / А.В. Шарыпин // Современные исследования социальных проблем. – 2010. – № 4(04). – С. 214–220.

8. Про організацію проведення в Україні у 2001 році Міжнародного року волонтерів / Президент України ; Розпорядження від 22 березня 2001 р. № 67/2001-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/67/2001-рп>; Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг / Кабінет Міністрів України ; Постанова, Положення від 10 грудня 2003 р. № 1895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1895-2003-п> (отменен); Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про волонтерський рух» / Кабінет Міністрів України ; Розпорядження, Концепція від 15 жовтня 2004 р. № 748-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/748-2004-р>.

9. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., дополненное. – М. : ООО «ИТИ ТЕХНОЛОГИИ», 2003.

10. Хулин А.А. Добровольчество как вид благотворительности / А.А. Хулин // Социальная работа. – 2003. – № 3. – С. 51–54.

11. Про волонтерську діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 42. – Ст. 435.

12. О волонтерстве : Закон Республіки Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336054&lang=2>.

УДК 347.724

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ЧАСТКИ В СТАТУТНОМУ КАПІТАЛІ ТОВАРИСТВА З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ

В'ячеслав ОЦЕЛ,

здобувач відділу

проблем цивільного, трудового і підприємницького права
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

SUMMARY

The article examines the concept and the legal nature of the part of share capital of a Limited Liability Company. We analyze the origin and development of this concept, a variety of approaches to the legal understanding of its place in the system of objects in civil law. Determine the legal position concerning the understanding of the part in a Limited Liability Company as a member's certain property; propose use of the concept of the part of participation in a Limited Liability Company.

Key words: part, share, share capital, member, Limited Liability Company, part of participation.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються поняття та правова природа частки в статутному капіталі товариства з обмеженою відповідальністю. Аналізуються виникнення та розвиток цього поняття, різноманітність підходів до його правового розуміння, місце у системі об'єктів цивільного права. Визначається правова позиція щодо розуміння частки в товаристві з обмеженою відповідальністю як певного майна учасника, запропоновано використання поняття частки участі в товаристві з обмеженою відповідальністю.

Ключові слова: частка, пай, статутний капітал, учасник, товариство з обмеженою відповідальністю, частка участі.

Постановка проблеми. На даний час товариство з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ) є найбільш розповсюдженою організаційно-правовою формою юридичної особи, яка задовольняє вимогам як малого, так і середнього бізнесу, проте його законодавче регулювання є неоднозначним та неповним щодо багатьох аспектів.

У чинному цивільному законодавстві не тільки немає визначення частки в статутному капіталі ТОВ, але й взагалі відсутні жодні посилання щодо її класифікації у системі об'єктів цивільного права.

Визначення правової природи частки в статутному капіталі ТОВ є «ключем» до правильного законодавчого регулювання правовідносин, що виникають у процесі створення, функціонування та як припинення ТОВ загалом, так і припинення участі осіб у таких товариствах.

Актуальність теми. Частка в статутному капіталі ТОВ, її правова природа, а також класифікація у системі об'єктів цивільного права ставали предметом аналізу таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як, зокрема, О.Р. Кібенко, С.С. Кравченко, В.М. Кравчук, І.М. Кучеренко, В.О. Лапач, Д.В. Ломакін, С.Д. Могилевський, Л.О. Новосолова, П.О. Писемський, В.В. Розенберг, І.В. Спасибо-Фатєєва, П.П. Цитович, Г.С. Шапкіна, Г.Ф. Шершеневич.

Незважаючи на значний науковий інтерес до цієї теми, на даний час відсутній єдиний підхід до розуміння поняття та правової природи частки в ТОВ, а отже, перед нами постає необхідність проведення такого дослідження.

Отже, **метою статті** є визначення поняття та правового статусу частки в статутному капіталі ТОВ, встановлення її місця у системі об'єктів цивільного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Італії у XV ст. разом зі створенням в 1407 році Генуезького банку (banca di San Giorgio) – одного з перших акціонерних товариств в світі – виникло поняття “юса”, яке означало певну частину капіталу товариства, який був поділений на рівні частки, які могли переходити з одних рук до інших [1, с. 7–8].

З виникненням у 1892 році в Німеччині нової організаційно-правової форми юридичної особи – ТОВ (Gesellschaft

mit beschränkter Haftung) – з'являється й поняття частки в ТОВ. В подальшому закони, які закріплюють правовий статус ТОВ, а відповідно й частки в статутному капіталі, ухвалюються в Австрії у 1906 році та Франції у 1925 році.

На території Великобританії обмежене партнерство виникає лише на початку XX ст., на підставі прийняття в 1907 році Закону про обмежені партнерства (Limited Partnerships Act 1907). В свою чергу, обмежене партнерство передбачало участь у партнерстві як партнерів, що несли обмежену відповідальність (“limited partners”), так і звичайних, або повних, партнерів (“general partners”), які відповідали усім своїм майном та діяли від імені партнерства [2].

Законодавство країн англосаксонської (загальної) правової системи оперує поняттям частки в компаніях, так, в англійському законодавстві для позначення частки вживається термін “share”, яким позначаються як акції в компаніях, так і частки в партнерствах. Необхідно відзначити, що така форма юридичної особи, як ТОВ, відсутня в англійському праві. Американське законодавство для позначення частки в компаніях з обмеженою відповідальністю (Limited Liability Company) використовує поняття “interest” [3].

Вперше на території сучасної України така форма юридичної особи, як ТОВ, була запроваджена лише у радянський час, а саме відповідно до Цивільного Кодексу УРСР 1922 року. Згідно зі ст. 318 Цивільного Кодексу УРСР 1922 року ТОВ визнавалося товариство, всі учасники якого (товариші) провадять торгівлю або промисел під спільною фірмою і за зобов'язання товариства відповідають не тільки внесеними в товариство вкладками, але і особистим майном в однаковому для всіх товаришів кратному (наприклад, трьохкратному, п'ятикратному, десятикратному) відношенні до суми вкладу кожного товариша.

Необхідно зазначити, що жодна зі статей Цивільного Кодексу УРСР 1922 року не регулювала відносини, пов'язані з часткою у статутному капіталі ТОВ та не містила її дефініції.

Закріплення поняття частки у статутному капіталі ТОВ відбулося лише наприкінці XX ст. у Постанові Ради Міністрів СРСР «Про затвердження положень про акціонерні

товариства і товариства з обмеженою відповідальністю та положення про цінні папери» від 19 червня 1990 року № 590. Цим нормативно-правовим актом вперше на території СРСР було використано термін «частка в статутному фонді» на заміну термінів, що вживалися до цього: «частка в товаристві» та «пай».

Відповідно до п. 64 вищевказаної Постанови ТОВ визнавалося товариство, яке має статутний фонд, поділений на частки, розмір яких визначається статутними документами, та несе відповідальність тільки в межах свого майна. У п. 16 цього Положення було зазначено, що частка в статутному фонді – це вклад учасника, оцінений у радянських рублях. Таким вкладом учасника могли бути будівлі, споруди, обладнання та інші матеріальні цінності, цінні папери, права користування землею, водою та іншими природними ресурсами, будівлями, спорудами, а також інші майнові права (у тому числі на інтелектуальну власність), грошові кошти у радянських рублях та в іноземній валюті. Вартість майна, що вносились, визначалась спільним рішенням учасників товариства.

В подальшому поняття частки в статутному фонді використовується Основами цивільного законодавства Союзу РСР та республік від 31 травня 1991 року № 2211-1. Так, згідно з ч. 4 ст. 19 цього нормативно-правового акта ТОВ визнається товариство, статутний фонд якого поділений на частки, розміри яких визначені статутними документами. Учасники товариства несуть збитки, пов'язані з діяльністю товариства, у межах сум внесених вкладів.

На даний час поняття частки в статутному капіталі ТОВ регулюється Цивільним кодексом України (далі – ЦК України) та Законом України «Про господарські товариства». Проте ці нормативно-правові акти не містять визначення вказаного поняття та не відносять його до якогось конкретного об'єкта цивільного обороту, не містять у собі визначення правової природи частки в статутному капіталі ТОВ. В свою чергу, дослідження поняття та правової природи частки в статутному капіталі є важливим питанням, оскільки участь в ТОВ має пряму залежність від частки.

При використанні граматичного тлумачення терміна «частка в статутному капіталі» можна дійти висновку, що частка – це певна частина, в цьому випадку – частина статутного капіталу товариства. Отже, у зв'язку з вищезазначеним перед нами постає необхідність визначення правової природи статутного капіталу ТОВ.

Частина 1 ст. 144 ЦК України визначає, що статутний капітал ТОВ складається із вкладів його учасників. Статутний капітал товариства визначає мінімальний розмір майна товариства, що гарантує інтереси його кредиторів. Закон України «Про господарські товариства» не містить визначення поняття статутного капіталу ТОВ, зазначаючи лише обов'язок його сплати учасниками у встановлений законодавством строк.

На практиці статутний капітал часто ототожнюється з певним майном, яке вноситься засновниками товариства в процесі створення юридичної особи та є усім майном, яке належить товариству. Хибність цієї позиції полягає у природі статутного капіталу, його основного призначення та порядку формування. Такий підхід не можна вважати цілком достовірним, оскільки, окрім статутного капіталу, у товариства може бути й інше майно, яке відноситься до додаткового, позикового, резервного тощо.

В.Ю. Вольф ще на початку ХХ ст. пише, що статутний капітал – це абстрактна цифра, мислима величина, а не реально майно [4, с. 86].

Г.С. Шапкина визначає статутний капітал товариства як грошове вираження вартості майна, яке повинна мати юридична особа при його створенні (безвідносно до конкретних об'єктів, які входять в його склад) та нижче рівня якого не повинна знижуватись вартість чистих активів діючої юридичної особи [5, с. 102–103].

З вищевказаним визначенням не можна повністю погодитись, оскільки на даний час мінімальний розмір статутного капіталу ТОВ, відповідно до чинного законодавства України, не визначений.

Отже, у сучасних економічних реаліях статутний капітал – це певне майно ТОВ, що сформоване із вкладів засновників (учасників) цього товариства та основне призначення якого полягає в акумуляції необхідного для функціонування майна товариства та забезпечення майнових вимог кредиторів цього товариства у випадку невиконання чи неналежного виконання товариством своїх зобов'язань. В свою чергу, аналіз формування статутного капіталу дає змогу зробити висновок, що статутний капітал – це не сукупність конкретного майна, а перш за все його грошова оцінка.

Щодо правової природи частки в статутному капіталі ТОВ необхідно зазначити, що у наш час серед науковців відсутній єдиний підхід до її розуміння. Значного розповсюдження у вітчизняній юридичній науці набув підхід, за якого частка у статутному капіталі ТОВ розглядається як сукупність корпоративних прав.

Так, С.Я. Рабовська у своїх наукових дослідженнях замість поняття частки як об'єкта права власності учасника використовує поняття корпоративних прав [6].

Подібною позицією дотримується В.А. Васильєва, яка взагалі не оперує поняттям «частка» та розглядає «корпоративне право» як єдиний оборотоздатний об'єкт, складний сукупний об'єкт цивільних прав, що складається з низки самостійних суб'єктивних прав як майнового, так і немайнового характеру (організаційні права) [7, с. 110].

Н.С. Бутрін використовує поняття «корпоративні права» та «частка в статутному капіталі» як тотожні, зазначаючи при цьому, що саме корпоративні права є оборотоздатними, а в договорах, якими опосередковується перехід корпоративних прав, предметом договору є саме корпоративні права, а не частка або право на частку [8].

С.С. Кравченко підтримує цю точку зору та відзначає, що дійсним об'єктом, з яким вчиняються правочини, має бути корпоративне право, а не частка в статутному капіталі [9, с. 5]. В свою чергу, частка учасника в статутному (складеному) капіталі господарського товариства є виразником його корпоративних прав, тому об'єктами права власності учасників господарських товариств є корпоративні права [9, с. 81].

З вищевказаною точкою зору не можна погодитись з таких підстав.

Відповідно до ч. 1 ст. 167 Господарського кодексу України (далі – ГК України) корпоративні права – це права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) цієї організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами.

Виходячи із законодавчого визначення корпоративних прав, вони є похідними від наявності у особи частки у статутному капіталі товариства, а отже, не можуть прирівнюватись до поняття «частка в статутному капіталі».

Також ж думки дотримується і А.В. Смітюх, який виступає проти прирівнювання корпоративних прав до поняття частки в статутному капіталі. Він пише: «Якщо частка – це лише синонім корпоративних прав, що не має власної сутності, то чи можемо ми замінити без жодної шкоди у нормах права термін «частка» на словосполучення «корпоративні права»? Зокрема, ч. 2 ст. 127 ЦК України буде передбачати, що у разі передання корпоративних прав (їх частини) новому учасникові до нього переходять повністю чи у відповідній частині права, що належали учасникові, який передав

корпоративні права (їх частину), а ч. 1 ст. 167 ГК України встановлюватиме, що корпоративні права – це права особи, корпоративні права якої визначаються у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні і далі – за текстом. В оригінальних формулюваннях наведених вище норм права замість виділеного курсивом словосполучення «корпоративні права» вживається термін «частка». Можна бачити, що за подібної заміни ці норми повністю втрачають сенс, натомість у визначенні корпоративних прав виникає класичний *circulus in definiendo* [10, с. 90].

Крім того, поняття корпоративних прав визначається і вживається у господарському праві, а для цивільного права характерним є використання понять «участь» та «права участі». Таким чином, «частка в статутному капіталі ТОВ» є самостійним поняттям та не дорівнює терміну «корпоративні права», тому не може ним підмінятись.

Іншим підходом до розуміння правової природи частки в статутному капіталі товариства є віднесення її до майнових прав зобов'язальної природи.

С.А. Бобков визначає частку в статутному капіталі ТОВ як майнове право, яке має кількісний вираз у вигляді номінальної вартості, а також часткового співвідношення (у вигляді процентів чи дробу) відносно розміру статутного капіталу ТОВ, володіння яким наділяє суб'єкта статусом учасника ТОВ і, як наслідок, комплексом прав (як майнового, так і немайнового характеру) і обов'язків по відношенню до товариства та інших учасників. Хоча ним і визнається, що володіння часткою в статутному капіталі ТОВ і, як наслідку, – статусом учасника товариства передбачає також ряд прав немайнового характеру: право на участь в управлінні справами товариства, право отримання інформації про діяльність товариства, право на вихід з товариства, а також обов'язків: вносити вклади в майно товариства, не розголошувати конфіденційну інформацію про діяльність товариства, такі правомочності є факультативними [11, с. 65–66].

В.М. Кравчук визначає частку в статутному капіталі як форму фіксації майнової участі в господарському товаристві, яка засвідчує майнову участь у товаристві і є об'єктом цивільних правовідносин, за допомогою якого забезпечується оборотоздатність майнових корпоративних прав. Правова природа частки в статутному капіталі та акції визнається ним як аналогічна з тією лише різницею, що акція є цінним папером, а частка в статутному капіталі – майновим правом [12, с. 10–11].

Крім того, В.М. Кравчук вважає, що окремі елементарні корпоративні права (право на дивіденд, право голосу, право на одержання дійсної вартості частки тощо) можуть бути об'єктами самостійних спеціальних корпоративних правовідносин, тому слід визнати їх оборотоздатність [12, с. 11]. Отже, на його думку, такі корпоративні права можуть бути окремими об'єктами правочинів.

В.В. Залеський пише, що частка учасника ТОВ в статутному капіталі товариства визначає розмір зобов'язальної вимоги, яка належить учаснику по відношенню до товариства [13, с. 19].

С.Д. Могилевський визначає, що частка (частина частки) учасника в статутному капіталі, перебуваючи об'єктом цивільних прав, є не чим іншим, як різновидом об'єктів майнових прав, оскільки частка в статутному капіталі визначає обсяг зобов'язальних прав учасника, а зобов'язальні права – як різновид майнових прав [14, с. 79].

Рене Саваг'є у своїх працях відзначав певну специфічну природу частки в ТОВ. Так, частка в товаристві не зводиться лише до зобов'язальної вимоги, хоча частка й надає її власнику (його часто іменують тримачем) право вимагати свою частину дивідендів, що розподіляються, та евентуально свою частину при розподілі капіталу у випадку ліквідації.

Проте частка надає своєму тримачу насамперед право брати участь в життєдіяльності товариства. Елемент влади приєднується до зобов'язальної вимоги [15, с. 96–97].

Схожим підходом до розуміння природи частки в статутному капіталі товариства є визначення частки як складної сукупності прав та обов'язків учасника.

В.В. Розенберг ще на початку ХХ ст. відзначав, що товариський пай – це перш за все сукупність прав та обов'язків кожного товариша по відношенню до товариства, відомий як правовий комплекс, а в більш вузькому значенні цього терміна – частка участі товариша в майні товариства. Причому він відрізняв товариський пай від поняття вкладу як частки участі у складенні основного капіталу [16, с. 155–156].

П.П. Цитович визначав членство, участь в складеному капіталі як майбутню участь в майні компанії при її ліквідації й, нарешті, участь у прибутках – такі одноособові права акціонера [17, с. 83].

До науковців, що підтримують цю позицію у сучасній правовій науці, слід віднести Л.О. Новосолову, яка визначає частку в статутному капіталі ТОВ як сукупність прав та обов'язків учасників товариства [18, с. 207]. Подібної позиції дотримується І.С. Шиткіна, що визначає частку в статутному капіталі ТОВ як самостійний специфічний об'єкт цивільних прав, що поєднує комплекс майнових та немайнових прав учасника товариства, що носять зобов'язально-правовий характер [19, с. 271].

В.П. Камишанський вважає, що частка учасника (засновника) в статутному капіталі ТОВ – це «пучок суб'єктивних цивільних прав зобов'язально-правового характеру» [20, с. 79].

Під час визначення частки в статутному капіталі як сукупності прав та обов'язків учасників товариства має місце невірне розуміння її правової природи, оскільки саме частка приводить до виникнення у особи права участі у товаристві, яке, в свою чергу, вже надає учасника правами та покладає на нього обов'язки. Отже, наявність у особи певних прав та покладення на неї обов'язків є похідними подіями від права участі у товаристві, що може виникати виключно у особи, яка є власником частки в статутному капіталі товариства, а отже, право участі в товаристві, в свою чергу, є похідним від частки в статутному капіталі ТОВ.

Вбачається, що віднесення частки в статутному капіталі ТОВ до одного із різновидів майнових прав не відображує увесь зміст правовідносин учасника та товариства, не враховує, що далеко не усі права власника частки в статутному капіталі товариства мають майновий зміст.

Заперечуючи достовірність віднесення частки в статутному капіталі до майнових прав, варто погодитись з В.О. Лапачем, який обґрунтовує свою позицію так: «Дійсно, чи може існувати майнове право зобов'язальної природи, відносно якого можна з упевненістю стверджувати тільки одне: боржником, що протистоїть власнику частки, є товариство, в статутному капіталі якого певна частка виділена? Адаже усі інші параметри такого права залишаються невизначеними: задалегідь невідомі не тільки вартісні, кількісні параметри вимоги, але навіть і момент виникнення вимоги не може бути визначений раніше того, коли настануть вказані в законі юридичні факти або стани (вихід учасника з товариства; пропозиція про продаж частки одним з учасників з реалізацією переважного, пропорціонального частці, права придбання іншими учасниками; розподіл отриманого прибутку пропорційно частці; отримання ліквідаційного залишку відповідно до частки тощо)» [21, с. 489].

Відповідно до ст. 606 ЦК України зобов'язання припиняється поєднанням боржника і кредитора в одній особі. Згідно з ч. 5 ст. 53 Закону України «Про господарські товариства» у разі придбання частки (її частини) учасника самим ТОВ воно зобов'язане реалізувати її іншим учасникам

або третім особам протягом строку, що не перевищує одного року, або зменшити свій статутний капітал відповідно до ст. 52 цього Закону. Оскільки законодавством передбачається, що частка в статутному капіталі, яка перейшла до товариства, може бути відчужена третім особам, її не можна віднести до майнових прав зобов'язальної природи.

Ще одним розповсюдженим підходом до розуміння частки у статутному капіталі ТОВ, який є подібним до віднесення її до майнових прав, є визнання правової природи частки в статутному капіталі як об'єкт права власності – певне майно.

П.О. Писемський зазначає, що у договорі товариства ніхто не позбавляється свого майна, акціонери – це фактично товариші, господарі підприємства, в природному розумінні вони є справжніми власниками майна компанії [22, с. 59]. На його думку, право власності компанії – це фікція, прийнята для юридичних цілей, вона може до певного ступеня усунути, але не в змозі повністю знищити дійсність. Права акціонерів з переходом майна у власність компанії не припиняються, а переходять у стан спокою, а стан спокою, як відомо, повинен відрізнятися від повного припинення прав. Після припинення юридичного відношення, що обумовило цей стан, право не виникає знову, але пробуджується до існування [22, с. 59–60].

В.О. Лапач визначає, що частка в статутному капіталі – це ідеальна квота (частина) у праві власності на майно товариства, своєрідний аналог частки у спільній власності [21, с. 491].

У закордонній юридичній літературі також можна зустріти підхід, відповідно до якого відносини між учасником та товариством за своєю природою є майновими. Така позиція була відображена у ст. 216 Торгового кодексу Німеччини, яка закріплює право власності акціонерів на певну частину в спільному майні товариства. Причому положення ст. 213 цього Кодексу, яка визначає акціонерні компанії як самостійний суб'єкт, якому належить певне майно, на думку А.А. Євельського, слід розуміти лише як засвідчення адміністративної самостійності товариства як окремої одиниці [23, с. 47].

У прецедентному праві Великобританії є рішення суддів, які закріплюють, що внутрішньо фірмові відносини є відносинами з управління майном на довірчій власності. Так, у справі “Trebanog Working Men’s Club and Institute Ltd v Macdonald” (1940) суд визнав майно, що належало клубу, а саме алкоголь, який продавався його членам без отримання необхідної на це ліцензії, власністю учасників цього клубу та аргументував це тим, що насправді клуб лише утримував алкоголь як довірена особа, який був насправді бенефіціарною власністю учасників [24, с. 17].

З такою речовою концепцією частки не можна погодитись, оскільки розуміння частки як частини капіталу товариства відображає лише економічний аспект участі у товаристві, проте повною мірою не розкриває юридичний аспект, який полягає у сукупності правомочностей учасника, що реалізуються, зокрема, через управління товариством, причому у учасника відсутні суб'єктивні права відносно майна товариства. Таким чином, вищевказаний речовий підхід є занадто спрощеним та не враховує усіх особливостей відносин, які існують між учасником та ТОВ, а також не відповідає чинному законодавству України, а саме ч. 1 ст. 12 Закону України «Про господарські товариства», ч. 1 ст. 115 ЦК України, які передбачають, що товариство є власником майна, переданого йому учасниками у власність як вклад до статутного (складеного) капіталу.

Розуміння юридичної особи як самостійного власника сформувалось ще у Середні віки. Так, М.М. Дебольський відзначав, що «Ивановское пошлое купечество» мало свій будинок, який належав не окремим особам, а, як сказано в уставі церковному Всеволода 1125–1136 років, «Св. Івану», тобто корпорації як юридичній особі [25, с. 329].

П.П. Цитович писав, що акціонер – це учасник в складеному капіталі, проте не в майні компанії, оскільки це майно не знаходиться у спільному праві власності акціонерів, воно – майно компанії [17, с. 151].

Аналізуючи правову природу частки в статутному капіталі ТОВ, певною мірою можна погодитися з думкою Д.А. Степанова відносно того, що частка у статутному капіталі не є ні грошовою сумою, ні окремим правом чи сукупністю прав, ні цінним папером чи сурогатом цінного паперу, частка в статутному капіталі ТОВ є особливим юридичним інструментом, сутність і призначення якого розкривається у тій ролі, яку він відіграє протягом всього періоду існування ТОВ [26, с. 62].

Класифікуючи частку в статутному капіталі ТОВ в системі об'єктів цивільних правовідносин згідно зі ст. 177 ЦК України, можна зазначити, що за своєю правовою природою вона найбільше подібна до майнових прав. Причому такі права існують у власника частки щодо самого ТОВ як об'єкта цивільних правовідносин та є абсолютними правами, на відміну від прав, що виникають у кредитора на підставі зобов'язальних правовідносин.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 5 лютого 2013 року № 1-рп/2013 у справі за конституційним зверненням ТОВ «Ліхтнер Бетон Львів» щодо офіційного тлумачення положень ч. 4 ст. 58, ч. 1 ст. 64 Закону України «Про господарські товариства» визначає, що частка учасника у статутному капіталі товариства є предметом цивільних правовідносин, яка засвідчує участь особи у товаристві [27].

Отже, відповідно до чинного законодавства України частка в статутному капіталі ТОВ є оборотоздатним предметом цивільних правовідносин, що має грошову оцінку та є єдиною передбаченою законодавством підставою участі особи у ТОВ і набуття учасником корпоративних прав.

Заслужовує на підтримку позиція В.М. Кравчука, який зазначає, що термін «частка в статутному капіталі» є суперечливим, неточним, а тому доцільно було б замість нього використовувати термін «частка участі» або «пай» [12, с. 11]. Такої ж позиції дотримується і Д.В. Ломакін, який пропонує використання поняття «частка участі» [28].

Необхідно зазначити, що поняття «частка участі» не є новим та використовувалось науковцями для позначення часток у товариствах ще у дореволюційних працях, наприклад, П.О. Писемським [22], А.І. Камінкою [29] та В.В. Розенбергом, який поряд з поняттям «частка участі» використовував також поняття «пай» [16].

Висновки. Проаналізувавши поняття та правову природу частки в статутному капіталі ТОВ, можна дійти висновку, що відповідно до чинного цивільного законодавства України, вона є оборотоздатним майновим правом учасника на саме ТОВ як об'єкт цивільних правовідносин та має абсолютний характер, на відміну від прав, що виникають у кредитора на підставі зобов'язальних правовідносин.

Вбачається доцільним у законодавчому регулюванні замість поняття «частка в статутному капіталі ТОВ» перейти до використання поняття «частка участі в ТОВ», який відповідатиме правовому статусу такого товариства як самостійного власника майна та відображатиме відносини участі, що існують між учасником та товариством. Вимірювати таку частку слід не у грошовому виразі, як це характерно для «частки у статутному капіталі ТОВ», а у вигляді її позначення як відносної величини – у відсотковому вираженні. Використання цього поняття дає змогу вірно встановити предмет правочину щодо відчуження частки в ТОВ.

Список використаної літератури:

1. Писемський П.А. Акционерные компании с точки зрения гражданского права / П.А. Писемский. – М., 1876. – 230 с.

2. United Kingdom Limited Partnerships Act 1907 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw7/7/24/contents>.
3. Limited Liability Company Act of State of Delaware // The Official Website of the First State [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://delcode.delaware.gov/index.shtml>.
4. Вольф В.Ю. Основы учения о товариществах и акционерных обществах / В.Ю. Вольф. – М., 1927. – 168 с.
5. Шапкина Г.С. Новое в акционерном законодательстве (изменения и дополнения Федерального закона «Об акционерных обществах») / Г.С. Шапкина. // Вестник ВАС РФ. – 2001. – № 12. – С. 102–129.
6. Рабовська С.Я. Спадкування прав засновника (учасника) корпоративного підприємства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.Я. Рабовська ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2007. – 28 с.
7. Васильева В.А. Корпоративне право як об'єкт спадкових прав / В.А. Васильева // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства. – 2010. – Вип. 23. – С. 109–113.
8. Бутрин Н.С. Корпоративные права как самостоятельный предмет правовой сделки / Н. Бутрин // *Leges et Viata*. – 2014. – № 5. – С. 35–39.
9. Кравченко С.С. Юридична природа прав учасників господарських товариств : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.С. Кравченко. – К., 2007. – 213 с.
10. Смітюх А.В. Щодо правової природи частки у статутному капіталі господарського товариства / А.В. Смітюх. // *Правова держава*. – 2015. – № 19. – С. 89–94.
11. Бобков С.А. Уступка доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью / С.А. Бобков // *Журн. рос. права*. – 2002. – № 7. – С. 63–69.
12. Кравчук В.М. Припинення корпоративних правовідносин в господарських товариствах : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.М. Кравчук ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х. 2010. – 38 с.
13. Залесский В.В. Общество с ограниченной ответственностью в системе хозяйственных товариществ и обществ / В.В. Залесский. // *Право и экономика*. – 1998. – № 3. – С. 13–21.
14. Могилевский С.Д. Органы управления хозяйственными обществами: Правовой аспект : [монография] / С.Д. Могилевский. – М. : Дело, 2001. – 360 с.
15. Саватье Р. Теория обязательств. Юридический и экономический очерк / Р. Саватье. – М., 1972. – 440 с.
16. Розенберг В.В. Товарищество с ограниченной ответственностью: о необходимости введения этой формы в России / В.В. Розенберг. – СПб. : Типогр. ред. период. изд. М-ва финансов, 1912. – 211 с.
17. Цитович П.П. Учебник торгового права. Вып. 1 / П.П. Цитович, орд. проф. Импер. Ун-та св. Владимира. – К. ; СПб. : Н.Я. Оглоблин, 1891. – 316 с.
18. Новоселова Л.А. Оборотоспособность доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью / Л.А. Новоселова // *Объекты гражданского оборота* : сб. ст. – М. : Статут, 2007. – С. 197–230.
19. Корпоративное право : [учебник] / под ред. И.С. Шиткиной. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 648 с.
20. Камышанский В.П. Некоторые особенности формирования уставного капитала ООО / В.П. Камышанский // *Актуальные проблемы частноправового регулирования* : материалы Всероссийской IV научной конференции молодых ученых (Самара, 23–24 апреля 2004 года) / отв. ред. Ю.С. Пивоваров, В.Д. Рузанова. – Самара, 2004. – С. 79.
21. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика / В.А. Лапач. – СПб., 2002. – 542 с.
22. Писемский П.А. Акционерные компании с точки зрения гражданского права / П.А. Писемский. – М., 1876. – 230 с.
23. Евецкий А.А. О юридических лицах / А.А. Евецкий. – К. : тип. аренд. Д. Повальским, 1876. – 63 с.
24. Bourne N. Principles of Company Law / N. Bourne. – 3rd ed. – London ; Sydney, 1998. – 365 p.
25. Дебольский Н.Н. Гражданская дееспособность по русскому праву до конца XVII века / Н.Н. Дебольский. – СПб., 1903. – 441 с.
26. Степанов Д.А. Общества с ограниченной ответственностью: законодательство и практика / Д.А. Степанов // *Хозяйство и право*. – 2000. – № 12. – С. 54–66.
27. Рішення Конституційного суду України від 5 лютого 2013 року № 1-рп/2013 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-13>.
28. Ломакин Д.В. Доли участия в уставных капиталах хозяйственных обществ как особые объекты гражданского права / Д. В. Ломакин // *Хоз-во и право*. – 2008. – № 2. – С. 44–57.
29. Каминка А.И. Очерки торгового права / А.И. Каминка. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. – 547 с.

СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

УДК 347.65.68(187)

ВПЛИВ ПОХОДЖЕННЯ ДИТИНИ НА МОЖЛИВІСТЬ СПАДКУВАННЯ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТИ

Ольга РОЗГОН,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

SUMMARY

The article deals with peculiarities of legal status of child given its origin in exercise of her inheritance rights under laws of Ukraine and some European countries. Relevance of research is that due to different approaches in some countries for invocation of inheritance for child who was born out of wedlock discrimination hereditary rights. Some countries by harmonizing rules of succession has undergone many structural and functional changes. In this aspect analyzed countries such as Switzerland, Italy, Japan, China, France, USA, England, Belgium, Austria. On basis of decisions of ECHR concluded that national courts to effectively protect rights of child, despite fact she was born in a marriage or not, and therefore does not violate rights guaranteed by Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In addition, protection of inheritance rights of child depends on many factors, including important role played by decisions of international bodies.

Key words: baby, birth, inheritance, Ukraine, ECHR, discrimination, protection of rights, marriage.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються особливості правового статусу дитини, враховуючи її походження, при здійсненні нею спадкових прав за законодавством України та деяких країн Європи. Актуальність наукового дослідження полягає в тому, що у зв'язку з різними підходами у деяких країнах до закликання до спадкування дитини, народженої поза шлюбом, спостережується дискримінація спадкових прав дитини. Законодавство деяких країн зазнало багатьох структурних і функціональних змін шляхом гармонізації норм спадкового права. У цьому аспекті проаналізовано такі країни, як Швейцарія, Італія, Японія, Китай, Франція, США, Англія, Бельгія, Австрія. На підставі аналізу рішень ЄСПЛ зроблено висновок, що національним судам належить ефективно захищати права дитини, незважаючи на те, народжена вона у шлюбі чи ні, а отже, не порушувати права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини та основних свобод. Крім того, захист спадкових прав дитини залежить від багатьох обставин, серед яких не останню роль відіграють рішення міжнародних органів.

Ключові слова: дитина, походження, спадкування, Україна, ЄСПЛ, дискримінація, захист прав, шлюб.

Постановка проблеми. Однією з найважливіших функцій держави є захист прав дитини. Необхідність захисту на міжнародному рівні спадкових прав дитини виникла у зв'язку з різними підходами у деяких країнах до закликання до спадкування дитини, народженої поза шлюбом, деякі з яких зумовили дискримінацію спадкових прав дитини.

Варто врахувати, що неабиякий вплив на законодавство та судову практику країн має практика ЄСПЛ і міжнародні акти, які сприяють ефективній гармонізації спадкового права кожної держави.

Правові аспекти статусу дитини, враховуючи її походження, при здійсненні нею спадкових прав набувають особливої актуальності.

Актуальність теми. Під час дослідження окресленої проблеми використовувалися законодавчі джерела різних країн Європи і практика ЄСПЛ щодо зазначеного питання. Зауважимо, що проблема спадкування дитиною, враховуючи її походження від батьків, українськими вченими не розглядалася. Крім того, наукові дослідження здебільшого обмежувалися дослідженням спадкових прав дитини, народженої у шлюбі, необґрунтовано залишаючи поза увагою правові аспекти спадкування дитини, народженої поза шлюбом.

Метою статті є аналіз українського та міжнародного законодавства щодо спадкування дитини, враховуючи її походження.

Виклад основного матеріалу. Дитина як нащадок своїх батьків може бути спадкоємцем незалежно від віку. Тим часом у неповнолітніх існує низка спадкових прав, властивих виключно їм. Важливим є питання, чи впливає статус дитини (законна, позашлюбна, усиновлена) на можливість спадкування за законом.

Відповідно до ч. 1 статті 6 СК України правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Це положення практично відтворює норму, закріплену у статті 1 Конвенції про права дитини, схваленої Генеральною Асамблеєю ООН 20.11.1989 р. [1]

Однак для спадкового права важливе значення має факт походження дітей. Історично склалися дві основні системи визначення кровної спорідненості спадкодавця і спадкоємців – романська та германська. Перша система походить від класичного римського права і ґрунтується на кількості народжень, що відділяють спадкодавця та спадкоємця, при цьому народження самого спадкодавця до цього числа не входить. Послідовність ступенів утворює лінію. Останні можуть бути прямими, що об'єднують осіб, котрі походять один від одного (нисхідними – від спадкодавця до його нащадків або висхідними – від спадкодавця до його пращурів), і бічними, що об'єднують осіб, які мають спільного пращура (наприклад, батьки спадкодавця знаходяться щодо нього в першому ступені спорідненості за прямою висхідною лінією, діти – у першому ступені спорідненості за прямою висхідною лінією, рідні брати та сестри – у другому ступені за бічною лінією тощо) [2].

У ч. 1 ст. 122 СК України закріплено презумпцію шлюбного походження дитини, яка складається з двох частин: презумпції материнства дружини та презумпції батьківства чоловіка [3, с. 251]. Але одним із основних принципів сімейного права України є прирівнювання дітей, народжених у шлюбі, до дітей, батьки яких не є подружжям, – дитина, народжена від осіб, які не є подружжям, має такі само права та обов'язки, як і дитина, народжена у шлюбі, за умови, що її походження було зареєстроване в установленому законом порядку. Виходячи з цього, законодавець установив два порядки визначення походження дитини від батьків, які не перебувають у шлюбі між собою: реєстраційний (добровільний), за якого походження дитини визначається за спільною заявою матері та батька дитини, і судовий, коли дитина народилася від осіб, які не перебувають у шлюбі, і батько (мати) дитини відмовляється визнати батьківство в добровільному порядку [3, с. 241].

Український закон стає на бік позашлюбної дитини, надаючи їй рівні права з іншими дітьми, народженими у шлюбі. Отже, законом передбачене спадкування всіма дітьми-нащадками – як народженими у шлюбі, так і позашлюбними. Важливим є визнання походження дитини.

Чи виникатимуть колізії стосовно проблеми вибору права при виникненні спадкування у випадку, якщо дитина буде визнана як спадкоємець щодо майна, яке знаходиться на території іншої держави?

Регулювання спадкових відносин у міжнародному приватному праві здійснюється декількома шляхами: застосування колізійної норми та норми національного матеріального права, до якої вона відсилає; використання норм, що містяться в міжнародних договорах.

З метою врегулювання приватноправових відносин в Україні ухвалено Закон «Про міжнародне приватне право», де колізійним спадковим нормам присвячено розділ X «Колізійні норми щодо спадкування» (статті 70–72).

Правовий режим спадкування визначається статутом спадкування. У доктрині міжнародного приватного права під статутом спадкування розуміють право країни, яке необхідно застосувати для врегулювання всіх спадкових відносин з іноземним елементом чи їх основної частини.

Істотною особливістю регулювання спадкових відносин з іноземним елементом є те, що норми спадкового права в міжнародному приватному праві України не містять прямого припису стосовно того, як вирішити конкретну справу. Оскільки норми лише вказують, яке законодавство слід застосувати.

Установлюючи колізійні норми внутрішнього спадкового права, кожна держава самостійно визначає межі дії власних законів і законів інших країн щодо спадкових відносин, виходячи з власних пріоритетів і прагнень певним чином гарантувати перехід прав та обов'язків померлого до його нащадків – фізичних осіб або держави.

Тому будь-яку колізійну норму, що стосується міжнародного спадкування, можна визнати такою, яка певним чином забезпечує взаємодію різних систем права щодо спадкових відносин, допускаючи або забороняючи дію іноземного спадкового права на своїй території. Як видається, таке визнання/санкціонування іноземного права може мати місце лише тоді, коли іноземні норми відповідатимуть цілям і характеру норм власної правової системи для забезпечення відповідного переходу прав та обов'язків у процесі міжнародного спадкування і недоторканності належним чином придбаних спадкових прав [5].

За українським законодавством в основу класифікації спадкоємців за законом покладена система черг. Так, у першу чергу право на спадкування за законом мають діти спадкодавця, у тому числі зачаті за життя спадкодавця та народжені після його смерті, той із подружжя, який його пережив, та батьки (ст. 1261 ЦК України).

У Швейцарії категорії спадкоємців і черговість їх закликавання до спадкування встановлюються за парантєлами. Парантєла – група кровних родичів, які походять від спільного пращура і його нисхідних родичів. Родичі спадкодавця поділені на декілька парантєлів. До першої з них належать нащадки померлого, при цьому діти спадкують у рівних частках. До їх нисхідних родичів майно переходить за правом представлення (ст. 457 Швейцарського цивільного кодексу (ШЦК)) [6].

В Італії спадкувати можуть діти, які належать до групи нисхідних родичів за походженням (причому не визначається різниця між рідними, узаконеними чи всиновленими дітьми) [7].

Згідно зі ст. 887 ЦК Японії до спадкоємців за законом першої черги належать діти спадкодавця. При цьому не здійснюється розмежування між рідними та всиновленими, законородженими і позашлюбними дітьми. Крім того, на належність дітей до спадкоємців першої черги не впливає їх вік, стать і сімейне становище. За наявності у спадкодавця кількох дітей вони стають співспадкоємцями.

У Китаї в першу чергу спадкують діти, батьки та один із подружжя. До дітей належать діти, народжені у шлюбі, позашлюбні діти, прийомні діти, а також пасинки та падчерки, які перебували на утриманні спадкодавця. До батьків належать рідні мати і батько, прийомні батьки, а також вітчим і мачуха, які перебували на утриманні спадкодавця (ст. 10 Закону КНР «Про спадкування») [8].

Так, практично в усіх правових системах країн континентальної Європи при класифікації кровних родичів спадкодавця, що мають право на обов'язкову частку, на перше місце висувають нисхідних родичів померлого, передусім дітей (ст. 457 ШЦК). Однак спадкові права цієї категорії спадкоємців відрізняються залежно від того, є дитина рідною чи всиновленою, народжена вона у шлюбі чи поза шлюбом. Отже, інститут обов'язкових спадкоємців у спадковому праві в європейських країнах існує для охорони майнових інтересів членів сімей спадкодавця, регулює обов'язки власника як члена сім'ї та його права щодо розпорядження власним майном. Незмінним залишається таке правило: щоб претендувати на резервну чи обов'язкову частку у спадковій масі, особа має перебувати у кровному спорідненні зі спадкодавцем [2].

В останні десятиліття у законодавстві країн континентальної Європи відбулися зміни, які потягли за собою розширення спадкових прав для позашлюбних дітей. У результаті всиновлені були повністю зрівняні у спадкових правах із законородженими дітьми (закон 1966 р. у Франції; закон 1977 р. в ФРН; закон 1972 р. у Швейцарії; закон 1958 р. в Англії; закони окремих штатів США).

Що стосується позашлюбних дітей, спадкові права яких майже повністю заперечувалися, то вони також, за деякими винятками, отримали рівні права із законородженими, а їх батьки можуть успадкувати після них у цілому так само, як після своїх законороджених дітей (закон 1972 р. у Франції; закон 1969 р. в ФРН; закон 1975 р. у Швейцарії; закон 1969 р. у Великобританії).

Необхідною умовою для цього є визнання позашлюбної дитини з боку батьків або встановлення її походження за рішенням суду. Зазначені зміни у законодавстві західноєвропейських країн значною мірою пов'язані з прийняттям у межах Європейської ради Конвенції про усиновлення дітей (24 квітня 1967 р.) і Конвенції про правове становище позашлюбних дітей (15 вересня 1975 р.) [9].

За французьким законодавством дитина може бути спадкоємцем за законом і за заповітом. Відповідно до французького законодавства при спадкуванні за законом застосовується система черг. Згідно зі ст. 734 ФЦК за відсутності володіє спадковими правами чоловіка, родичі закликаються до спадкування в такому порядку:

- 1) діти та їхні родичі за нисхідною лінією;
- 2) батько та мати, брати і сестри, родичі останніх за нисхідною лінією;
- 3) родичі за висхідною лінією, крім батька і матері;
- 4) родичі за бічною лінією, крім братів і сестер, а також родичі останніх за нисхідною лінією.

При цьому, відповідно до ст. 744 ФЦК у кожній черзі спадкоємець, ближчий за ступенем споріднення, виключає більш далекого. У разі рівного розподілу ступенів споріднення спадкоємці отримують спадщину у рівних частках.

Діти, в тому числі неповнолітні, включені до першої черги спадкоємців за законом. Однак їх права обмежені правами другого із подружжя. Так, при спадкуванні за законом відповідно до ст. 757 ФЦК, якщо в одного із подружжя після смерті залишилися діти або інші родичі за нисхідною лінією, то інший із подружжя, що пережив померлого, отримує на власний вибір узурфрукт на всю сукупність існуючого майна або право власності на одну чверть майна, якщо діти є загальними. Під узурфруктом ФЦК розуміє право користування речами, право власності на які належить іншій особі з покладенням обов'язку щодо збереження суті майна (ст. 578 ФЦК) [10, с. 4].

Узурфрукт об'єднує в собі дві правомочності, що входять до змісту права власності за французьким правом: *usus* (право користування) і *fructus* (витяг плодів). Узурфрукт має тимчасовий характер, діє, як правило, протягом життя правовласника [11, с. 248].

За наявності одного або декількох дітей від іншого шлюбу інший із подружжя, що пережив померлого, отримує право власності на одну чверть майна.

Якщо у померлого немає дітей або інших родичів за нисхідною лінією, але залишилися батько і мати, інший із подружжя, що пережив померлого, отримує половину спадщини. Та частина, що залишилася, ділиться навпіл між батьками, тобто вони отримують по 1/4 майна померлого. Якщо батько або мати вмирають до відкриття спадщини, то належна їм частка переходить до іншого з подружжя, що пережив померлого (стаття 757-1). За відсутності дітей та інших нисхідних родичів, а також батьків, інший із подружжя, що пережив померлого, отримує спадщину цілком (стаття 757-2) [11, с. 232].

Отже, за чинним французьким законодавством права дітей при спадкуванні за законом залежать від прав другого з подружжя. Однак таке привілейоване (по відношенню до інших спадкоємців) положення другого з подружжя було встановлене відносно недавно Законом № 2001-1135 від 03 грудня 2001 р., яким були внесені зміни до ФЦК.

Тривалий час інший із подружжя, що пережив померлого, взагалі розглядався за межами сім'ї та закликався до спадкування тільки за відсутності родичів. Потім дружину все-таки визнали частиною сім'ї, і вона була включена до числа спадкоємців за законом. Однак в ієрархії спадкоємців вона посідала мало не останнє місце. Відповідно до колишнього законодавства інший із подружжя, що пережив померлого, усував від спадкування лише далеких родичів – бічних родичів, що не належать до братів і сестер та їхніх нащадків за нисхідною лінією [12, с. 28].

За французьким законодавством при спадкуванні за законом способи встановлення родинних зв'язків при визначенні родичів, що закликаються до спадкування, не мають значення. Відповідно до ст. 310 ФЦК (у ред. Закону № 2002-305 від 04 березня 2002 р.) діти, походження яких установлене в законному порядку, мають рівні права та обов'язки у відносинах зі своїми батьками. Згідно зі ст. 310-1 ФЦК (у ред. Закону № 2005-759 від 04 липня 2005 р.) походження встановлюється в силу закону, добровільного визнання або підтвердження актом, складеним судом. Воно також може бути встановлене рішенням суду [11, с. 147].

Значна кількість принципів положень, що стосуються приватного життя, були сформульовані у процесі розгляду справ, у яких формально йшлося про право на повагу до сімейного життя, тому доцільніше спочатку проаналізувати практику Європейського суду саме у цій сфері.

На визнання рівності у спадкових правах дітей незалежно від їх походження дуже вплинула практика Європейського суду з прав людини. У низці справ предметом розгляду Суду було становище дітей, народжених поза шлюбом, у контексті їх права на сімейне життя. Згідно зі встановленими у праві Ради Європи стандартами байстрюки не повинні страждати через те, що вони народилися поза шлюбом [13, с. 203].

У багатьох країнах – членах Ради Європи, спостерігаються помітні зміни в сімейному праві, а також тенденції включити до національного законодавства повністю або частково пропозиції, що містяться в Конвенції про правове становище позашлюбних дітей.

Новий закон про право на спадщину, який набрав чинності 17 серпня 2015 року, можна назвати революційним, оскільки він змінив порядок юридичної процедури в 28 країнах – учасниках ЄС. Усі майнові питання, що виникають після смерті спадкодавця, будуть підпорядковані правилам тієї держави, де він жив, незалежно від місця народження. Цей закон зачепив і права спадкоємців.

Європейська конвенція з прав людини в інтерпретації Страсбурзького суду гармонізує майнові права. Наприклад, відомо, як серія постанов щодо Бельгії, Австрії та Франції призвела до того, що національні законодавства держав, які підписали конвенцію, погодилися на виключення будь-якої дискримінації позашлюбних дітей у сфері спадкування.

З огляду на викладену ситуацію приходимо до двох міркувань, які дозволяють зробити висновок про сучасні тенденції спадкового права.

Перше стосується правового режиму спадкування і полягає в тому, що спадкове право держав не повинне і не може втрачати своїх особливостей, яким би важливим явищем не була глобалізація і наскільки б реальною не була тенденція зближення правових систем, що впливає з неї. Збереження національних традицій, їх різноманітність є ознакою культурного плюралізму, який варто захищати. Не зовсім зрозуміло, навіщо обов'язкова частка у спадщині повинна або не повинна існувати, чому економічний лібералізм, який приймається за абсолютну цінність в одному суспільстві, не може пом'якшуватися іншими цінностями в іншому.

Друге міркування зачіпає вільне розпорядження майном і полягає у виборі режиму розпорядження майном спадкодавця за життя.

Так, донедавна становище позашлюбних і законних дітей у Франції істотно відрізнялося. Зокрема, при спадкуванні за законом позашлюбні діти могли розраховувати тільки на половину від частки, яка їм належала, якби вони були законнародженими. При цьому частка законнародженої дитини збільшувалася за рахунок зменшення частки позашлюбної дитини (ст. 760 ФЦК у колишній редакції [14]).

Правове становище позашлюбних дітей змінилося тільки в 2001 р. у зв'язку з набранням чинності Закону № 2001-1135 від 03 грудня 2001 р., який зрівняв їх у правах із законнародженими дітьми.

У рішенні по справі «Мазурек проти Франції» (*Mazurek / France*) від 01 лютого 2000 року [15] Суд, керуючись положеннями статті 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, присвяченої праву власності, констатував дискримінацію щодо незаконнароджених дітей, уgliedів порушення вимог Конвенції, а також вказав на те, що позашлюбній дитині не можна дорікати за народження поза шлюбом.

Суд постановив, що було порушено статтю 1 Протоколу № 1 (захист права власності), взяту в поєднанні зі статтею 14 (заборона дискримінації) Європейської конвенції з прав людини. П'ятьма голосами проти двох Суд визнав, що не було необхідності розглядати скарги заявника за статтею 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) у поєднанні зі статтею 14 Конвенції. Згідно зі статтею 41 Конвенції (справедлива сатисфакція) Суд присудив заявникові 376 034,61 французького франка як компенсацію за матеріальні збитки, 20 000 франків як компенсацію за моральну шкоду та 100 000 франків – за судові витрати.

Не виправдав дискримінації щодо статусу «позашлюбна дитина» ЄСПЛ також у справі «Мерже і Крос проти Франції» (заява № 68864/01) [16]. У 1986 році п. Мерже помер, залишивши своїми спадкоємцями дружину, чотирьох законнороджених дітей і першу заявницю, що народилася від позашлюбного зв'язку з другою заявницею. Четверо законнороджених дітей та їхня мати вчинили позов проти заявниць, домагаючись, зокрема, скасування заповідального відказу щодо першої заявниці та актів дарування щодо другої.

У цій справі з огляду на свій статус позашлюбної дитини перша заявниця виявилася не правомочною отримувати дарування майна батьком протягом життя чи за його заповідальним відказом у розмірі, що перевищує половину тієї частки спадкового майна, на яку вона мала б право, якби була законнородженою дитиною. Так само, з огляду на відсутність такої правомочності, дарування, які батько заповідав її матері, вважалися за законом даруваннями через посередника саме першій заявниці. Отже, після смерті батька всі ці дарування концептуально визнали як частину його сукупного спадкового майна, і зробивши відповідні розрахунки, зажадали від першої заявниці сплатити іншим спадкоємцям – законнородженим дітям її батька – компенсаційну різницю, у зв'язку з чим фактично вона отримала лише половину своєї частки спадкового майна.

Заборону дискримінації позашлюбних дітей було встановлено ЄСПЛ у рішенні «Маркс проти Бельгії» (Marckx v. Belgium), Рішення від 27 квітня 1979 р., п. 64 [17]. У цій справі, яка містила потенційне порушення права власності стосовно дитини, народженої поза шлюбом, у контексті статті 1 Першого протоколу Конвенції Судом розглядалися справи щодо порушення права власності, де об'єктом було все «власне» майно особи, що може входити до складу спадщини та яке можна заповісти, тобто наявне майно («existing possessions»). Заявниця оскаржувала неможливість заповідати своїй дитині своє майно. Європейський суд заявив, що момент, коли спадкові відносини починають діяти, поки що не настав.

Суд встановив, що Олександра Маркс є дочкою Паули Маркс – бельгійки за національністю, незаміжною. Вона народжена поза шлюбом, а щодо позашлюбних дітей бельгійський закон (Цивільний кодекс) встановив складний порядок їх визнання та усиновлення (удочеріння). Якщо факт материнства по відношенню до дитини, народженої у шлюбі, автоматично визнається за фактом народження, то стосовно дитини, народженої поза шлюбом, від його матері потрібна особлива заява про визнання, що подається до органу, який відає актами цивільного стану, що і було зроблено Паулою Маркс. Однак це визнання дитини за бельгійським законом – акт декларативний, він не є достатнім доказом материнства.

За бельгійським правом факт материнства стосовно дитини, народженої поза шлюбом, установлюється не за фактом його народження і не шляхом внесення імені матері до свідоцтва про народження відповідно до статті 57 Цивільного кодексу.

Необхідність вдатися до такої процедури пояснюється тим, що материнство не визнається за фактом народження. Більш того, незаміжна мати в Бельгії стикається

з такою альтернативою: якщо вона визнає свою дитину (побажавши зробити це), то цим вона зашкодить їй, оскільки її право дарувати чи заповідати дитині власне майно буде обмеженим. Якщо ж мати хоче зберегти можливість розпорядитися своїм майном на користь власної дитини, то вона змушена відмовитися від встановлення з дитиною сімейно-правових відносин. Можливості, які з'являються у матері в разі відмови від визнання власної дитини, можуть повністю зникнути відповідно до чинного Цивільного кодексу (ст. 908), якщо, як того хочуть заявниці, занесення імені матері до свідоцтва про народження дитини слугуватиме достатнім доказом усиновлення «незаконнородженої» дитини її матір'ю. Таким чином, дилема для матері, яка існує на даний момент, не відповідає поняттю «повага» сімейного життя. Ця правова система перешкоджає нормальному процесу розвитку сімейних відносин. Несприятливі наслідки факту визнання у сфері спадкових прав самі по собі суперечать статті 14 Конвенції в поєднанні зі статтею 8 та статтею 1 Першого протоколу № 1.

Відповідно до бельгійського законодавства дитина, народжена у шлюбі, безпосередньо після народження повністю інтегрується в сім'ю, тоді як визнана «незаконна» дитина і навіть усиновлена (удочерена) залишається все одно за межами сімей своїх батьків. Законодавство передбачає деякі винятки (судова практика прагне збільшити їх чисельність), однак воно позбавляє позашлюбну дитину будь-яких прав щодо власності її родичів за материнською і батьківською лініями (ст. 756 in fine Цивільного кодексу), не встановлює в чіткій формі аліментарних зобов'язань між ними, уповноважує опікуна, а не найближчих родичів давати згоду на шлюб та ін.

Таким чином, у Олександри певною мірою ніколи не було правових відносин з її родичами за материнською лінією, наприклад, з її бабусею за лінією матері, яка померла в серпні 1974 г., або з тіткою, пані Бланш Маркс.

Цивільний кодекс обмежує права «незаконної» дитини та її незаміжною матері і при спадкуванні за заповітом, і при спадкуванні за законом, так само як і щодо прижиттєвого розпорядження майном.

До її визнання 29 жовтня 1973 року (на чотирнадцятий день життя) Олександра відповідно до статті 756 не володіла правом спадкування за законом майна своєї матері. У день її визнання вона отримала лише статус «можливого спадкоємця» (статті 756–758, 760–773). Тільки з моменту її удочеріння 30 жовтня 1974 р. Олександра отримала право успадкування майна Паули Маркс (стаття 365). При цьому Олександра ніколи не володіла правами спадкування за законом щодо майна членів сім'ї своєї матері.

У проміжку часу між її визнанням та удочерінням Олександра могла отримати від своєї матері шляхом дарування або заповіту не більше того, що передбачено Цивільним кодексом у разі спадкування за законом (стаття 908). Обмеження її прав, так само як і прав Паули Маркс, на розпорядження своїм майном не існувало до 29 жовтня 1973 року і відпало 30 жовтня 1974 р. З іншого боку, Цивільний кодекс надає «законним» дітям із дати їх народження, або навіть зачаття, абсолютно всі спадкові права, в яких він відмовляв і відмовляє Олександри. Цивільний кодекс не обмежує право заміжніх жінок, на відміну від Паули Маркс, розпоряджатися своїм майном.

Як стверджують заявниці, така система є порушенням стосовно них статті 8 Конвенції (як взятої окремо, так і в поєднанні зі статтею 14), а також у випадку з Паулою Маркс – статті 1 Протоколу № 1 (як взятої окремо, так і в поєднанні зі статтею 14). Уряд заперечує це. Зі свого боку Комісія вбачає в цьому лише порушення статті 14 у поєднанні зі статтею 1 Протоколу № 1 по відношенню до Паули Маркс.

Таким чином, обмеження, що накладаються Цивільним кодексом Бельгії на право Олександри Маркс бути спадкоємицею за законом, самі по собі не вступають у протиріччя з Конвенцією, якщо розглядати ці обмеження незалежно від причин, які їх обумовили. Подібна аргументація повинна застосовуватися і до права розпорядження власністю.

У справі «Inze проти Австрії» (Inze/ Austria) від 28 жовтня 1987 р. [18] суд звернув увагу на той факт, що на даний момент держави – члени Ради Європи, приділяють велику увагу питанням рівності прав дітей, народжених у шлюбі, і позашлюбних дітей. На думку суддів, повинні бути висувані дуже серйозні підстави, щоб різниця у зверненні до дітей, народжених поза шлюбом, могла бути визнана такою, що відповідає положенням Конвенції (п. 41). 13 грудня 1989 року замість старого закону 1903 року було прийнято новий Каринтіанський (Carinthian) закон про спадкоємне володіння фермою, який набрав чинності 01 січня 1990 року. Згідно з цим законом рішення про те, хто має право успадкувати ферму, ухвалюється, виходячи з об'єктивних критеріїв, а не із законності чи незаконності народження спадкоємця (Резолюція ДН (90) 21 і 24 вересня 1990 року).

Суд кваліфікував як дискримінацію перевагу, яка була надана законним дітям порівняно із позашлюбними. У цій справі заявник придбав спадкові права на ферму, що належала його померлій матері, але не зміг скористатися ними через свій статус позашлюбної дитини, оскільки відповідно до місцевого закону перевагою у спадкуванні ферм користувалися діти, народжені у шлюбі, незважаючи на те, що заявник (на відміну від інших спадкоємців) мав більше досвіду роботи у сфері сільського господарства [19, с. 34].

Отже, з одного боку, за законодавством деяких держав, спадкодавець обмежує себе у вільному розпорядженні своїм майном, яке спадкують діти, але з іншого – захищає права усиновлених і позашлюбних дітей, оскільки вони прирівнюються до законороджених дітей у шлюбі.

04 липня 2012 р. був прийнятий Європейським парламентом Регламент № 650/2012 про компетенцію, застосовуване право, визнання та виконання рішень, прийняття і виконання нотаріальних актів із питань спадкування, а також про створення європейського свідоцтва про спадкування (так званий Регламент «Рим IV»). Регламент набрав чинності на двадцятий день від дати його офіційного опублікування і буде застосовуватися до процедури спадкування осіб, померлих після 17 серпня 2015 року. Разом із цим, якщо спадкодавець обрав закон, який застосовується до процедури спадкування до зазначеної дати, такий вибір є чинним за умови, що він відповідає правилам Регламенту або є дійсним відповідно до норм міжнародного приватного права, які діяли на момент такого вибору в державі звичайного місця проживання спадкодавця або в державі його громадянства. Відповідно до права ЄС регламент за своїм статусом є актом прямої дії, що підлягає обов'язковому застосуванню в державах-учасниках разом із нормами внутрішнього законодавства.

Відповідно до п. 9 преамбули Регламенту сфера його дії має поширюватися на всі цивільно-правові аспекти спадкування через смерть, а саме: на будь-який спосіб передавання майна, прав та обов'язків унаслідок смерті – як щодо добровільного передавання на підставі розпорядження на випадок смерті, так і щодо передавання у межах спадкування без заповіту (ab intestat). Отже, дія Регламенту не поширюється ні на питання оподаткування, ні на адміністративні питання, що стосуються сфери публічного права, ані на питання цивільного права, що не пов'язані зі спадкуванням. Регламент також не застосовується до режиму майнових відносин подружжя, включаючи шлюбний договір, а також до майнового режиму союзів, юридичні наслідки яких можуть бути порівняні з режимом шлюбу. Зі сфери

дії Регламенту вилучені питання, пов'язані зі створенням, функціонуванням і припиненням трастів, а також права та майна, що виникають і передаються на підставах інших, ніж спадкування (дарування, міна тощо).

Отже, починаючи з 17 серпня 2015 р. в Євросоюзі діє єдиний принцип визначення права, яке застосовується при спадкуванні, а саме буде застосовуватися право, підсудність і компетенція органів тієї держави, в якій особа мала постійне місце проживання на момент смерті, за винятком, коли право, яке повинне застосовуватися, було визначене спадкодавцем у заповіті.

Тобто, держава Європейського співтовариства уніфікували своє законодавство про спадкування у частині визначення права, яке застосовується у випадку смерті особи в іншій державі – учасниці Євросоюзу, ніж тій, громадянином якої була така особа. Та чи зможуть багьки позбавляти своїх позашлюбних дітей спадщини, користуючись законодавством інших країн ЄС? Вважаємо, що ні.

Висновки. Вплив рішень міжнародних органів на внутрішньодержавне право має велике значення для належної гармонізації норм спадкового права кожної держави. Проаналізувавши практику Європейського суду з прав людини, можемо стверджувати, що вона є тим джерелом права, яке захищає спадкові права дитини. Що стосується прийнятності справ до розгляду ЄСПЛ, то першорядним для заявника є вичерпання внутрішніх процедур і засобів захисту, належне обґрунтування тих порушень, що містяться в діях національних органів влади відповідної держави, які порушують права осіб, гарантовані Конвенцією. Рішення ЄСПЛ, наведені у цій статті, наочно засвідчують, що національним судам належить ефективно захищати права дитини, незважаючи на те, народжена вона у шлюбі чи ні, а отже, не порушувати права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини та основних свобод.

Список використаної літератури:

1. Конвенція о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.), вступила в силу для СССР 15.09.1990 г. // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Выпуск XLVI.
2. Павлюк Н.М. Правовий статус обов'язкових спадкоємців як суб'єктів спадкових прав у європейських країнах / Н.М. Павлюк // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 205–209. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_2_50.
3. Ромовська З.В. Семейный кодекс Украины: науч.-практ. комент. / З.В. Ромовська. – Київ: Ін Юре, 2003. – 532 с.
4. Семейное право: підручник / за заг. ред. В.А. Кройтора та В.Ю. Євко; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2016. – 512 с.
5. Розгон О.В. Колізійні питання спадкування за наявності іноземного елемента відносно здатності до складання заповіту та форми заповіту в сучасному українському законодавстві / О.В. Розгон // Мала енциклопедія нотаріуса (комплект): Науково-практичний журнал. – 2009. – № 6. – С. 103–108.
6. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2012) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.admin.ch/ch/d/st/2/210.de.pdf>.
7. IT Codice Civile Italiano // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.translate.ru/Default.aspx/Text?prmtlang=ru>.
8. Кухарев О.Є. Спадкове право України [Текст]: навч.-практ. посіб. / О.Є. Кухарев. – К.: «Правова єдність», всеукр. асоц. видавців, 2011. – 221 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1061120756963/pravo/persha_cherga_s_padkoeyemtsiv_zakonom.
9. Цивільне та торгове право зарубіжних країн [Текст]: навч. посіб.: курс лекцій / С.І. Шимон. – К.: КНЕУ, 2004. – 220 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studme.com>.

ua/1671092115704/pravo/zakonodatelstvo_reguliruyushee_nasledstvennye_otnosheniya.htm.

10. Гонгало Ю.Б. Сроки в наследственном праве России и Франции / Ю.Б. Гонгало // Семейное и жилищное право. – 2008. – № 2. – С. 2–9.

11. Французский гражданский кодекс [Текст]: учеб.-практич. комментарий. – М.: Проспект, 2008. – 752 с.

12. Ростовцева Н.В. Имущественные права несовершеннолетних: тенденции развития наследственного законодательства России и Франции / Н.В. Ростовцева // Наследственное право. – 2010. – № 2. – С. 26–34.

13. Туманова Л.В. Защита семейных прав в Европейском суде по правам человека / Л.В. Туманова, И.А. Владимирова. – Москва: Городец, 2007. – 203 с.

14. Code Civil. – Edition du Juris-Classeur, Paris, 2003. – P. 454.

15. Рішення Палати у справі Мазурек проти Франції (№ 34406/97, 01 лютого 2000 року, CEDH 2000 II). – [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2468.html.

16. Рішення Палати у справі «Мерже і Крос проти Франції» від 22.12.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

17. Рішення Палати у справі «Маркс проти Бельгії» (Marckx v. Belgium), Рішення від 27 квітня 1979 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://european-court.eu/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/marks-protiv-belgii-postanovlenie-evropejskogo-suda>.

18. Рішення Палати у справі «Інце проти Австрії» (Inze v. Austria), Рішення від 28 жовтня 1987 року (серія А, № 126). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Inze%20v%20Austria%20_estates.pdf.

19. Вашанова О.В. Роль Европейского суда по правам человека в развитии принципа недискриминации // Юрист-международник. – 2004. – № 2. – С. 32–43.



ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 346.2

ПРАВОВА ПРИРОДА І СКЛАД ВНУТРІШНЬОКООПЕРАТИВНИХ ВІДНОСИН

Вадим КОБЕРЗНЕВ,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету

SUMMARY

In the article examines the legal nature, features and structure snooty relations.

The author proved that internally cooperative relationships consist of two separate groups of relations. The first group of relations is cooperative internal relations within the cooperative organizations between structural and separate subdivisions cooperative organizations, on the one hand, and the cooperative organization on the other, which perform the negotiation and security functions; the second group snooty internally cooperative relationships Clearinghouse relationships that pertain to a specific group of legal relations regulated by the norms of cooperative legislation of Ukraine.

In the process of implementing these groups of relations in their organic combination is the internal coordinate and ensure the production activities of the cooperative organization as a business entity.

Key words: cooperative organization, cooperative on-farm relationships, internally cooperative relationships.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено правову природу, особливості, склад та функції внутрішньокооперативних відносин.

Автором статті доведено, що внутрішньокооперативні відносини складаються з двох окремих груп відносин. Першу групу відносин складають кооперативні внутрішньогосподарські відносини, що виникають всередині кооперативної організації між структурними та відокремленими підрозділами кооперативної організації, з одного боку, і самою кооперативною організацією, з іншого боку, які виконують узгоджувальну і забезпечувальну функції; другу групу внутрішньокооперативних відносин складають внутрішньокооперативні інформаційно-координаційні відносини, які належать до специфічної групи правовідносин, врегульованих нормами кооперативного законодавства України.

В процесі реалізації цих груп відносин в їх органічному поєднанні здійснюються внутрішня координація і забезпечення виробничої діяльності кооперативної організації як суб'єкта господарювання.

Ключові слова: кооперативна організація, кооперативні внутрішньогосподарські відносини, внутрішньокооперативні відносини.

Постановка проблеми. Дослідження правової природи внутрішньокооперативних відносин та їх складу має суттєве значення під час розробки теорії господарсько-правового забезпечення кооперації в Україні, при цьому забезпечує можливість сформулювати пропозиції, спрямовані на покращення діяльності кооперативних організацій в сучасних умовах господарювання.

Отже, **метою статті** є визначення поняття, дослідження правової природи внутрішньокооперативних відносин та їх складу, а також функцій, що вони виконують у процесі господарської діяльності кооперативних організацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з частиною сьомою статті 3 Господарського кодексу України (далі – ГК України) внутрішньогосподарськими відносинами є відносини, що складаються між підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами [1].

Слід зазначити, що комплексне дослідження внутрішньогосподарських відносин у науці господарського права досі не проводилося, у той же час представники цивільної правової науки факт існування таких відносин взагалі заперечують.

Відповідно до статті 64 ГК України підприємство може складатися з виробничих структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділень, дільниць, бригад, бюро тощо), а також функціональних структурних підрозділів апарату управління

(управління, відділів, бюро, служб тощо). Функції, права та обов'язки структурних підрозділів підприємства визначаються положеннями про них, які затверджуються в порядку, передбаченому статутом підприємства або іншими установчими документами. Крім структурних підрозділів, підприємство має право створювати філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи (далі – відокремлені підрозділи), які не мають статусу юридичної особи і діють на основі положення про них, затвердженого підприємством.

Таким чином, існування внутрішньогосподарських відносин закріплено в ГК України, а тому є законодавчо визнаним.

Регулювання усього спектру внутрішньогосподарських відносин законодавець делегував самим суб'єктам господарювання. На практиці внутрішньогосподарські відносини регулюються внутрішніми (локальними) правовими актами суб'єктів господарювання шляхом видання компетентними органами управління цих суб'єктів відповідних наказів, розпоряджень або затвердження положень, які є обов'язковими для виконання усіма структурними і відокремленими підрозділами суб'єкта господарювання.

Завдяки положенням статті 23 Закону України «Про кооперацію» кооператив також має право відкривати свої філії, відділення, представництва без створення юридичної особи [2].

Таким чином, кооператив як специфічний суб'єкт господарювання може мати складну організаційну структуру, яка передбачає наявність в складі кооперативу виробничих

і функціональних структурних підрозділів, а також територіально відокремлених філій, відділень та представництв, що не мають статусу юридичної особи.

В процесі здійснення кооперативом господарської діяльності між його структурними та відокремленими підрозділами, а також між цими підрозділами і самим кооперативом як самостійним суб'єктом господарювання виникають правовідносини, які в сукупності і складають систему кооперативних внутрішньогосподарських відносин.

Кооперативні внутрішньогосподарські відносини слід вважати різновидом внутрішньогосподарських відносин, що виникають всередині кооперативної організації.

За своєю правовою природою і характером взаємодії кооперативні внутрішньогосподарські відносини не є однорідними, що обумовлено відмінністю функцій, які виконують структурні та відокремлені підрозділи кооперативу в процесі досягнення кооперативної організації господарської мети.

Якщо діяльність виробничих підрозділів кооперативів спрямована на безпосереднє виробництво продукції народного споживання, виконання робіт або надання послуг, то відносини, що виникають у процесі цієї діяльності між виробничими структурними підрозділами кооперативу, мають переважно узгоджувальний характер.

У той же час діяльність функціональних структурних підрозділів (відділ кадрів, відділ бухгалтерського обліку, планово-економічний відділ, відділ маркетингу тощо) кооперативу безпосередньо не пов'язана з виробництвом, а має здебільшого забезпечувальний характер, оскільки спрямована на забезпечення діяльності виробничих структурних підрозділів кооперативу.

За таких обставин можна стверджувати, що кооперативні внутрішньогосподарські відносини виконують в кооперативі узгоджувальну і забезпечувальну функції.

Аналізуючи особливості внутрішньогосподарських відносин, які розкриваються в літературі з господарського права [3, с. 14; 4, с. 9, 10; 5, с. 14, 15], можна виділити такі загальні ознаки:

1) внутрішньогосподарські відносини виникають у відносинах між суб'єктами внутрішньогосподарських відносин і регулюються локальними актами суб'єкта господарювання;

2) внутрішньогосподарські відносини мають комбінований характер, оскільки існують на горизонтальному (відносини, що виникають між структурними підрозділами суб'єкта господарювання) та вертикальному рівнях (відносини, що виникають між структурним підрозділом і самим суб'єктом господарювання);

3) внутрішньогосподарські відносини безпосередньо спрямовані на забезпечення здійснення суб'єктом господарювання своєї господарської діяльності.

На нашу думку, всі наведені вище узагальнюючі ознаки характерні і для кооперативних внутрішньогосподарських відносин.

Слід зазначити, що характер внутрішньогосподарських відносин безпосередньо залежить від структури суб'єкта господарювання, яка затверджується уповноваженим органом управління, яким, як правило, виступає виконавчий орган суб'єкта господарювання.

Розглядаючи особливості діяльності філій, відділень і представництв, що створюються кооперативами без статусу юридичної особи, необхідно відзначити, що поняття юридичної особи визначено в статті 80 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), за якою юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку; юридична особа наділяється правосдатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем в суді [6].

Згідно з ЦК України юридичні особи можуть створюватися лише у формі товариств, установ та інших формах,

встановлених законом. Юридична особа вважається створеною і набуває цивільної правосдатності (здатності мати права та нести обов'язки) з дня її державної реєстрації. Юридична особа може створювати відокремлені підрозділи, що розташовані поза її місцезнаходженням та здійснюють всі або частину її функцій (філії), або відокремлені підрозділи, що розташовані поза її місцезнаходженням, які здійснюють лише представництво і захист інтересів юридичної особи (представництво). При цьому філії і представництва не є юридичними особами, а тому згідно з ЦК України не можуть бути учасниками цивільних правовідносин.

Статтею 55 ГК України визначено поняття суб'єкта господарювання, а також види суб'єктів господарювання, якими є:

1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до ЦК України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до ГК України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

Отже, ГК України надає більш розширений перелік юридичних осіб, порівняно з ЦК України, оскільки доповнює його державними, комунальними та іншими підприємствами.

Як зазначається в науковій літературі з господарського права, сьогодні спостерігається гостра криза концепції поділу суб'єктів майнових відносин на юридичні та фізичні особи. Багато учасників господарських відносин, безсумнівно, виходять за рамки зазначених понять (наприклад, відокремлені підрозділи підприємств, інвестиційні фонди). Господарська практика знає не тільки філії і представництва (як це передбачено ЦК України), але й, наприклад, відділення, цехи, відділи. Ці суб'єкти де-факто беруть активну участь в економічних відносинах, а тому затискання економічного різноманіття суб'єктів господарських відносин у тверді рамки традиційних цивільно-правових конструкцій (юридична або фізична особа, філія або представництво) означало б регрес і перешкоди в розвитку бізнесу [7, с. 126].

Законодавство України, що приймається останнім часом, не обмежує різновиди суб'єктів господарювання лише тим переліком суб'єктів, що визначений ЦК України і ГК України. Так, Закон України «Про інститути спільного інвестування» передбачає діяльність пайових фондів, які створюються без статусу юридичної особи і діють на підставі регламенту [8, ст. 41]. Не мають статусу юридичної особи і фонди фінансування будівництва, а також фонди операцій з нерухомістю, які створюються і діють відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» [9, ст. ст. 11, 25].

Чинне законодавство України не забороняє названим суб'єктам мати власний баланс, відокремлені рахунки в банківських установах, а відокремлені підрозділи юридичних осіб, крім цього, можуть мати ідентифікаційні коди, власні печатки та вести самостійну податкову звітність.

Окремі науковці, зокрема О.П. Подцерковний та Ю.В. Яковлев, називають такі суб'єкти економічних відносин «нетиповими» суб'єктами господарювання [7, с. 130].

Сьогодні діяльність «нетипових» суб'єктів господарювання регламентується лише на локальному рівні, шляхом затвердження юридичними особами, які їх утворили, положень, що визначають їхню компетенцію. Проте, враховуючи значну поширеність «нетипових» суб'єктів господарювання, їх активну участь в господарських відносинах та суттєвий вплив на розвиток сучасної економіки, уявляється правильним врегулювання їх статусу на законодавчому рівні.

Наприклад, публічне акціонерне товариство комерційний банк «ПриватБанк», яке знаходиться в м. Дніпрі, має свої відокремлені філії не лише в кожному обласному центрі України, але й в Китаї та Кіпрі. Згідно з офіційними даними кількість відділень цього банку тільки в Україні вже перевищує 3 000. При цьому кожне відділення, будучи відокремленим підрозділом банку, фактично надає весь перелік банківських послуг, які надає банк як юридична особа.

У зв'язку з цим в науковій літературі висловлюються слушні пропозиції доповнити частину другу статті 55 ГК України пунктом 3 такого змісту: «філії, представництва, інші відокремлені підрозділи господарських організацій (структурні одиниці), утворені ними для здійснення господарської діяльності», який необґрунтовано виключено Законом від 4 лютого 2005 року № 2424-IV, чим вказаних суб'єктів фактично позбавлено права бути суб'єктами господарського права [10; 11].

Необхідно також наділити «нетипових» суб'єктів господарювання господарською процесуальною дієздатністю за аналогією з Кодексом адміністративного судочинства України [12], який не обмежує можливість суб'єктів владних повноважень брати участь в адміністративних справах як відповідачів наявністю в них статусу юридичної особи. За приписами цього Кодексу відповідачем в адміністративній справі може бути будь-який орган або посадова особа, що наділені владними управлінськими функціями і здійснюють свою діяльність у сфері публічних правовідносин.

Уявляється, що законодавче врегулювання статусу «нетипових» суб'єктів господарювання та надання їм господарської процесуальної дієздатності зробить їх повноправними учасниками господарських правовідносин, відкриє їм можливість доступу до правосуддя, що, у свою чергу, буде лише сприяти розвитку економіки України.

Вважаємо, що територіально відокремлені підрозділи кооперативних організацій можна віднести до категорії «нетипових» суб'єктів господарської діяльності, які здатні виконувати більшу частину господарських повноважень материнської організації.

До окремої групи внутрішньокооперативних відносин доцільно віднести правовідносини, що виникають між членами кооперативу як суб'єктами організаційно-господарських повноважень і органами його управління та контролю.

Вказаний висновок впливає зі змісту статті 12 Закону України «Про кооперацію», якою до переліку основних прав членів кооперативу віднесено:

– право вносити пропозиції щодо поліпшення роботи кооперативу, усунення недоліків у роботі його органів управління та посадових осіб;

– право звертатися до органів управління та органів контролю за діяльністю кооперативу, посадових осіб кооперативу із запитом, пов'язаним з членством у кооперативі, діяльністю кооперативу та його посадових осіб, одержувати письмові відповіді на свої запити.

Вказаним правам членів кооперативу кореспондує обов'язок органів управління та органів контролю кооперативу не лише розглядати подані членами кооперативу пропозиції, але й вживати відповідних заходів, спрямованих на поліпшення роботи кооперативу та усунення виявлених недоліків з наступним повідомленням ініціаторів поданих пропозицій про результати їх розгляду.

Водночас до основних обов'язків членів кооперативу віднесено, зокрема, й виконання рішень органів управління кооперативу та органів контролю за діяльністю кооперативу.

Таким чином, під час вступу у відносини щодо реалізації своєї компетенції між членами кооперативних організацій, з одного боку, і органами управління та органами контролю цих організацій, з іншого боку, виникають взаємні права та обов'язки, які регулюються нормами кооперативного законодавства і статутами кооперативних організацій.

У таких правовідносинах реалізується дорадчо-інформативна і контрольна-розпорядча функції, чим в сукупності забезпечується координація відносин між членами кооперативних організацій та їхніми органами управління та органами контролю.

Зазначене дає підстави віднести групу відносин, що виникають між членами кооперативу як суб'єктами організаційно-господарських повноважень, з одного боку, і органами управління та органами контролю кооперативної організації, з іншого боку, до внутрішньокооперативних інформаційно-координаційних відносин.

Вказана група внутрішньокооперативних відносин не належить ані до організаційно-господарських відносин, оскільки обов'язковим суб'єктом цього різновиду господарських відносин повинна бути кооперативна організація як суб'єкт господарювання, а не орган управління нею, який ГК України цим статусом не наділений, ані до категорії кооперативних внутрішньогосподарських відносин, учасниками яких є структурні та відокремлені підрозділи кооперативної організації і сама кооперативна організація.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що внутрішньокооперативні відносини складаються з двох окремих груп відносин: кооперативних внутрішньогосподарських відносин, що виникають всередині кооперативної організації між структурними та відокремленими підрозділами кооперативної організації і самою кооперативною організацією, при цьому виконують узгоджувальну і забезпечувальну функції, та внутрішньокооперативних інформаційно-координаційних відносин, які належать до специфічної групи правовідносин, врегульованих нормами Закону України «Про кооперацію» і виконують дорадчо-інформативні і контрольна-розпорядчі функції.

В органічному поєднанні перелічені види внутрішньокооперативних відносин спрямовані на внутрішню координацію і забезпечення виробничої діяльності кооперативної організації як суб'єкта господарювання.

Список використаної літератури:

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144 (зі змін. та допов.).
2. Про кооперацію : Закон України від 10 липня 2003 року № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 35 (зі змін. та допов.).
3. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / [кол. авт.: Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербина та ін.] ; за заг. ред. В.К. Мамотова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
4. Господарський кодекс України: Коментар. – Х. : ТОВ «Одісей», 2004. – 848 с.
5. Теньков С.О. Науково-практичний коментар до Господарського кодексу України: від 16 січня 2003 р. / С.О. Теньков. – К. : А.С.К., 2004. – 720 с.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356 (зі змін. та допов.).
7. Господарське право : [підручник] / [О.П. Подцерковний, О.О. Квасніцька, А.В. Смітюх та ін.] ; за ред. О.П. Подцерковного. – 2-ге вид., доп. і перероб. –Х. : Одисей, 2012. – 640 с

8. Про інститути спільного інвестування : Закон України від 5 липня 2012 року № 5080-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 29. – Ст. 337.

9. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : Закон України від 19 червня 2003 року № 978-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 52. – Ст. 377 (281).

10. Коверзнев В.О. Статус «нетипових» суб'єктів господарювання в чинному законодавстві України / В.О. Коверз-

нев // Економіко-правові виклики 2014 року : зб. тез доповідей III Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Львів, 6 грудня 2013 року). – Львів, 2014. – С. 92–96.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 4 лютого 2005 року № 2424-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 11. – Ст. 205.

12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.



УДК 346.3

ОСОБЛИВОСТІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА В ЗАРУБІЖЖІ: ДОСВІД ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Андрій ЛЯШЕНКО,

здобувач кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

SUMMARY

In the article the features of domestic and foreign experience of legal regulation of economic activity in tourism. The current state of integration processes that affect the development of tourism industry in Ukraine, as well as the harmonization of European legislation on tourism activities. Based on analysis of current trends in the world tourism on the basis of foreign and domestic experience, revealed deficiencies in the legal regulation of economic activity in the tourism industry in Ukraine, defines the reasons that caused it, and indicated ways of solving problems.

Key words: tourism, tourist, tourism product, complex of tourist services, touroperating, tourism industry, economic activity, tourism services, tourist activities, business tourism, tour operator, travel agent, tourist service contract, contract of service.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто особливості вітчизняного та зарубіжного досвіду правового регулювання господарської діяльності у сфері туризму. Досліджено сучасний стан євроінтеграційних процесів, які впливають на розвиток туристичної галузі в Україні, а також питання гармонізації європейського законодавства стосовно туристичної діяльності. На основі аналізу сучасних тенденцій розвитку світового туризму з урахуванням іноземного і вітчизняного досвіду виявлено недоліки у сфері правового регулювання господарської діяльності в туристичній галузі України, визначено причини, що їх зумовили, а також позначено шляхи вирішення проблемних питань.

Ключові слова: туризм, турист, туристський продукт, комплекс туристичних послуг, туроперейтинг, індустрія туризму, господарська діяльність, туристична послуга, туристична діяльність, туристський бізнес, туроператор, турагент, договір туристичного обслуговування, договір надання послуг.

Постановка проблеми. Туризм, як і будь-яка інша галузь народного господарства, змінюється разом з розвитком цивілізації, вбирає в себе усі нововведення сучасного життя з урахуванням процесів глобалізації як світової мегатенденції з усіма її достоїнствами та недоліками.

Поняття «туризм» охоплює систему трьох взаємопов'язаних елементів: географічний компонент, турист і туристична індустрія [23].

Актуальність теми. Згідно з даними ЮНВТО [28] з 1998 року туризм вийшов на перше місце у світовому експорті товарів і послуг, а в 2013 році число споживачів послуг туристичної індустрії значно перевищило відмітку в 1 млрд. осіб.

Є.В. Козловський у зв'язку з цим абсолютно справедливо підкреслював, що в процесі розвитку ринкових взаємовідносин у сфері туризму вкрай актуальним є визначення суті і змісту дефініцій, тобто погоджених і прийнятих за основу визначень, понять, термінів, які дають змогу правильно тлумачити принципи і положення нормативно-правових актів [6, с. 9].

Як слушно зауважує В.В. Резнікова, «неповнота і суперечність правових норм, що регулюють поведінку суб'єктів туристичної діяльності, недостатність розробки понятійного апарату, а в окремих випадках і відсутність правового регулювання тих або інших питань, створюють значні перешкоди в практиці ефективного здійснення господарюючими суб'єктами туристичної діяльності» [8, с. 71].

Схожої думки притримується Н.В. Федорченко, яка відзначає стилість Закону України «Про туризм» [9, с. 68], який дуже поверхово регламентує суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі створенням і реалізацією туристичного продукту.

Наведені обґрунтовані думки авторів, набувають особливого значення в контексті висновків Д.П. Стрігунової про необхідність правової регламентації передусім тих аспектів економічної діяльності туроператора з організацією турів, яка торкається його взаємодії з конкретними «постачальниками» послуг, точніше, «послугонадавачами», або виконавцями [16, с. 146].

Питання, пов'язані з правовим регулюванням туристичної діяльності у сфері господарювання, поки не стали предметом ґрунтовного дослідження вчених-правників [8, с. 72]. З наведеною думкою В.В. Резнікової важко не погодитися.

Отже, **метою статті** є дослідження шляхів вирішення позначених проблем, визначення того, що саме пропонує туристична фірма споживачеві і яким чином вона виробляє те, що пропонує.

Методологія дослідження ґрунтувалася на принципах діалектичного матеріалізму як загального методу пізнання. В ході дослідження використовувалися приватно-наукові методи, а саме формально-логічний, порівняльно-правовий, метод системного аналізу.

В наукових працях вітчизняних і зарубіжних авторів (іноземні ініціали і прізвища у відповідній оригінальній транскрипції – А. Л.), безпосередньо присвячених туризму та правовому регулюванню туристичної діяльності, таких як Н.В. Федорченко, М.М. Гудима, Є.В. Козловський, І.В. Зорін, В.А. Квартальнов, Я.В. Вольвач, Я.С. Парцій, О.Н. Вікулова, Д.П. Стрігунова, Є.Л. Пісаревській, Н.І. Волошин, Н.В. Сірік, відображені далеко не всі проблеми правового регулювання туристичної діяльності як виду господарської діяльності, в них явно домінує цивільно-правовий аспект, який регулює передусім сферу особистого

споживання. Господарсько-правова проблематика досліджуваних правовідносин розглядається в роботах В.К. Мамутова, Г.Л. Знаменського, О.М. Вінник, О.А. Беляневич, В.С. Щербини, В.В. Резнікової, О.П. Подцерковного та інших вітчизняних і зарубіжних авторів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Індустрія туризму – це складна багатогранна область сучасного господарства і сервісу. Відповідно до абзацу 2 частини 5 статті 6 Закону України «Про туризм» [4] одним з основних пріоритетних напрямів державної політики у галузі туризму є забезпечення становлення туризму як високо-рентабельної галузі економіки України. Завдання господарюючих суб'єктів туристської індустрії полягає «в забезпеченні закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб і інших прав при здійсненні туристських подорожей» [33].

Згідно з положеннями частини 1 статті 3 Господарського кодексу України під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [32].

Слід відзначити, що правова регламентація господарської діяльності у сфері туризму, у тому числі шляхом формування відповідного понятійного апарату, є єдиним способом відмежування організованого туризму від так званого неорганізованого. Тому законодавцю передусім слід приділяти більше уваги особливостям господарської діяльності туроператора, яка передусім відносинам туроператора і туриста та полягає у створенні туристичного продукту, тобто відноситься до суспільного виробництва, зачіпаючи сферу публічних інтересів. Насамперед необхідно чітко усвідомлювати, що саме туроператор пропонує туристові.

У Великобританії, наприклад, до взаємовідносин між турфірмою і туристом застосовуються правила купівлі-продажу згідно із Законом «Про продаж товарів». За договором купівлі-продажу туру право власності на тур переходить від організатора подорожі до споживача з моменту початку туристичного обслуговування [13, с. 68].

У міжнародній практиці загалом під предметом договору між турфірмою і туристом розуміється або продаж туру як комплексу послуг, і тоді ці взаємовідносини регулюються договором купівлі-продажу, або надання туристичних послуг, і тоді має місце договір надання послуг [11, с. 86–87].

Зі змісту Міжнародної конвенції про контракт на подорож також можна вивести поняття комплексної туристичної послуги, що називається в документі подорожжю, під якою розуміється комплекс послуг, що надаються за загальною ціною, включаючи транспорт, розміщення або будь-які інші послуги, що відносяться до подорожі [20]. Аналогічне розуміння суті туристського продукту виявив і вітчизняний законодавець.

Відповідно до частини 4 статті 1 Закону України «Про туризм» туристський продукт – це попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять послуги перевезення, послуги розміщення та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням (послуги з організації відвідувань об'єктів культури, відпочинку та розваг, реалізації сувенірної продукції тощо). Реалізацію туристичного продукту опосередковує договір на туристичне обслуговування, який згідно з частиною 1 статті 20 Закону укладається між туроператором і туристом, який зобов'язується оплатити наданий за його замовленням комплекс туристичних послуг.

«На відміну від договору туристичного обслуговування, який знайшов віддзеркалення у вітчизняному, зарубіжному і міжнародному законодавстві, договори туроператора, що опосередковують формування турів, не мають спеціального законодавчого регулювання», – слушно зазначає Д.П. Стрігунова [16, с. 146].

На жаль, Закон України «Про туризм» також дуже поверхово регламентує процес створення туристичного продукту. Іншими словами, господарська діяльність туроператора спеціальним законом не тільки не врегульована, але й практично не згадується в ньому.

Істотною обставиною є той факт, що туроператор, як правило, не в змозі надати згадані послуги самостійно, тому вимушений у зв'язку з цим укладати господарські договори з контрагентами, здатними безпосередньо надати послуги туристові. При цьому саме туроператори і тільки вони відповідно до положень частини 3 статті 5 Закону України «Про туризм» мають право надавати туристові комплекс туристських послуг, що утворюють туристський продукт, оскільки саме туроператори наділені виключною господарською компетенцією з організації та забезпечення створення туристського продукту.

Слід зауважити, що подібна діяльність «являє собою не що інше, як туроперейтинг, назва, прийнята у світовій практиці, суттю якого є господарська діяльність туроператора зі створення туристичного продукту, а саме залучення до сфери туристичного обслуговування організацій, підприємств і фірм, що надають послуги, а також комплектація з цих послуг різноманітних тематичних турів» [14, с. 3–4].

Світова практика свідчить про те, що правове регулювання господарської діяльності у сфері туризму здійснюється переважно за допомогою норм цивільного, господарського і торгового кодексів, а для регулювання відносин «туроператор – турагент» застосовуються закони про торгівлю підприємств та посередництво. У зв'язку з цим, наприклад, договірні відносини туроператора і турагента в ЄС підпадають під дію Директиви Ради ЄС [27] «Про координацію права держав – членів ЄС з питання про незалежних торгових агентів» від 18 грудня 1986 року № 86/653/ЄС, «норми якого стали основою для відповідних внутрішніх законів цих країн (Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччини, Великобританії та інших), а також деяких штатів США [12, с. 47–55].

Цікавим є той факт, що в Законі Російської Федерації «Про основи туристичної діяльності в РФ» [15] законодавцем було введено термін «формування туристичного продукту». Коментуючи наведене положення Закону, О.Н. Вікулова відзначає, що раніше законодавець розкривав тільки поняття «просування турпродукту», опускаючи ще дві важливі складові туристичної діяльності: його формування та реалізацію. Автор підкреслює, що формування туристичного продукту – це передусім важлива функція туроператорської діяльності, адже тільки туроператори можуть укладати і виконувати договори з третіми особами, що надають окремі послуги, які утворюють туристичний продукт [11, с. 20].

Вельми показова думка білоруських авторів О.В. Степанова і Ю.Ю. Горошко, які, вивчаючи досвід розвитку туристичної галузі в Республіці Білорусь, також відзначали відсутність належного правового регулювання господарської діяльності в цій сфері. Зокрема, ними відзначено відсутність у законодавстві Білорусі визначення одного з базових понять туризму – «туристичної діяльності», крім того, автори вказують на загальну обмеженість понятійного апарату (ситуація дзеркально відображає стан справ у вітчизняній галузі).

Заслуговує на особливу увагу авторське визначення туристичної діяльності, запропоноване О.В. Степановим і Ю.Ю. Горошко, з яким взагалі можна погодитися. На думку цих авторів, «туристична діяльність – це економічна ді-

яльність суб'єктів господарювання з організації, створення, просування і реалізації туристичного продукту (туристичних послуг) в інтересах споживача, а також самостійна діяльність на безоплатній основі фізичних і юридичних осіб щодо організації та здійснення ними екскурсійних, оздоровчих і гостьових поїздок» [36, с. 83–87].

Загалом погоджуючись з таким визначенням, скажемо, що автор цього дослідження – прихильник тієї точки зору, яка розглядає поняття «туризм» через жорстку правову «прив'язку» до господарської діяльності туроператора, тому будь-яка супутня їй діяльність є туристичною лише за умови вступу її суб'єкта в договірні відносини з туроператором, пов'язані зі створенням туристичного продукту.

Слід зауважити, що Республіка Білорусь є не тільки найближчим географічним сусідом України, але й одним з її основних торговельних партнерів, у тому числі в сфері туризму.

Основним нормативно-правовим актом Білорусі, який регулює сферу туризму, є Закон від 25 листопада 1999 року, який великою мірою схожий з вітчизняним і також враховує світовий досвід законотворчості в сфері туризму [35].

Між Україною і Європейським Союзом (ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами було підписано Угоду про асоціацію, яку було ратифіковано Верховною Радою України 16 вересня 2014 року [1].

Глава 16 розділу V Угоди («Економічне і галузеве співробітництво») регламентує основні напрями співпраці в туристичній галузі, у тому числі у сфері просування і розвитку туристичних продуктів і ринків [17].

У статті 19 Угоди закріплені гарантії спрощення візового режиму між Україною і країнами ЄС, які 18 червня 2007 року у Люксембурзі підписали Угоду про спрощення оформлення віз, яка ратифікована 15 січня 2008 року [2] з подальшим внесенням до неї змін [3].

Безумовним є той факт, що процес євроінтеграції дасть змогу Україні значною мірою збільшити туристичні потоки як за кордон, так і в країну, створити спеціальні інститути, які стануть дієвим інструментом в створенні туристичної галузі європейського рівня. При цьому слід особливо зауважити, що, незважаючи на позитивні євроінтеграційні тенденції, українським і європейським законодавцем все ж таки недостатньо уваги приділяється питанням правового регулювання туроперейтингу, що повинно бути прийнято до уваги. Окрім цього, необхідно розпочати роботу з усунення цих недоліків.

Необхідно також відзначити, що Україна є засновником і країною-учасником Співдружності Незалежних Держав з 1991 року. Країнами-учасниками СНД 23 грудня 1993 року було укладено Угоду в області туризму країн СНД (Угода про співпрацю в області туризму (Ашгабат, 23 грудня 1993 року) Учасники Угоди зобов'язалися сприяти формуванню загального туристичного простору, зближенню нормативно-правових документів з туризму, а також вжиттю погоджених заходів з відновлення традиційних і відкриття нових туристичних маршрутів, розширення соціального туризму, спрощення пограничних, митних та інших формальностей, забезпечення соціальної захищеності і особистої безпеки туристів в країні перебування (ст. ст. 2, 3, 4 Угоди).

У вересні 1994 року, відповідно до рішення глав урядів СНД, утворено Раду з туризму країн СНД для виконання зобов'язань держав за Угодою про туризм від 23 грудня 1993 року (Рішення про Раду з туризму держав-учасників Угоди про співпрацю в області туризму; Москва, 9 вересня 1994 року). Важливу регіональну роль відіграє Міжпарламентська асамблея держав – учасників СНД, яка 29 травня 1997 року прийняла Міждержавну цільову програму «Розвиток туристичних зв'язків між державами-учасниками СНД» [25]

У контексті нашого дослідження заслуговує на особливу увагу Модельний закон про туристську діяльність, прийнятий 16 листопада 2006 року на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасників СНД [21]. У цьому документі, на відміну від внутрішнього законодавства країн-учасників СНД (у тому числі України – *А. Л.*), приділяється значна увага господарській діяльності у сфері туризму взагалі і підприємницькій зокрема, в ньому сформований досить обширний понятійний апарат. Між тим український законодавець не приділив належної уваги цій обставині, проте надалі це упущення цілком може бути заповнене з урахуванням подальших новел вітчизняного законодавства.

Україна сприяє розширенню та зміцненню міжнародного співробітництва в галузі туризму та бере участь у діяльності міжнародних туристичних організацій також на правах повного або асоційованого члена, або спостерігача. Так, 20 жовтня 1997 року Україна була прийнята в дійсні члени ЮНВТО, а 25 вересня 1999 року – обрана для до складу виборців Виконавчої ради ЮНВТО. Це є безумовною ознакою визнання України як країни з великим туристичним потенціалом [31].

Згідно з даними ЮНВТО законодавчі акти з регулювання туристичної діяльності прийняті в 120 країнах світу. Передусім вони спрямовані на визначення державних завдань у сфері туризму, впорядкування туристичних формальностей, безпеки та розвитку туристичної індустрії.

У США основні закони, що регулюють туристську діяльність, були ухвалені в 1961 році – «Про міжнародний туризм», в 1981 році – «Про національну політику у сфері туризму», в 1992 році – «Про політику у сфері туризму і експорт», які визначають основи державної регуляторної політики [6, с. 33]. У більшості штатів США прийняті законодавчі акти про продаж подорожей. Сферою застосування подібних законів є діяльність продавців подорожей, зареєстрованих і функціонуючих на території штату, що ухвалив закон, які здійснюють оптовий або роздрібний продаж подорожей [16, с. 29].

Бурхливий розвиток туристичної галузі спостерігається в таких країнах, як Китай і Бразилія, економіки яких входять до десятки найбільших економік світу.

Є.Л. Пісаревській відзначає, що основоположним нормативно-правовим актом у КНР, який регулює туристичну діяльність, є Закон «Про туризм», в якому закріплено основні поняття сфери туризму (багато в чому схожі з європейськими – *А. Л.*).

Цей Закон створений для захисту законних прав та інтересів туроператорів і туристів, для врегулювання туристичного ринку, для захисту і раціонального використання туристичних ресурсів, а також для просування і підтримки туристичної галузі, яка інтенсивно розвивається. Поширюється на туристичні поїздки, відпочинок та інші форми туристичної діяльності, організовані на території і за межами КНР, а також усі ділові заходи, пов'язані з наданням туристичних послуг.

Важливою особливістю цього Закону є введення в його понятійний апарат такого терміна, як «виконавчий помічник (третя особа)» – юридична або фізична особа, що підписала з туристською компанією договір, яка сприяє туристичній компанії у виконанні зобов'язань, прописаних в договорі, і яка здатна надати відповідні послуги.

Основним законодавчим актом в секторі туризму у Бразилії є Національний Закон «Про туризм», який містить положення, які регулюють діяльність «постачальника» туристичних послуг, процедуру надання ліцензії та інші питання. Важлива особливість Закону полягає в тому, що будь-які компанії, індивідуальні підприємці і соціальні служби, що займаються господарською діяльністю, мо-

жуть розглядатися як постачальник туристичних послуг за умови реєстрації цієї діяльності шляхом отримання ліцензії від Міністерства туризму [29, с. 261, 264].

Слід зауважити, що згадані в нашому дослідженні країни (Бразилія, Російська Федерація і Китай) входять до складу неформального міждержавного об'єднання, скорочено іменоване «БРІКС» (від назв країн-учасниць: Федеративної Республіки Бразилії, Російської Федерації, Республіки Індії, Китайської Народної Республіки і Південно-Африканської Республіки). Члени БРІКС характеризуються як великі країни, що найшвидше розвиваються. Вигідне положення цим країнам забезпечує наявність в них як потужних економік, які інтенсивно розвиваються, так і великої кількості важливих для світової економіки ресурсів (у тому числі туристських – *А. Л.*) [34].

Звертаючись до європейського досвіду, Є.В. Козловський зауважує, що законодавство Іспанії про туризм складається передусім з таких нормативно-правових актів, як Закон «Про компетенцію у туристичній галузі» 1963 року, Декрет «Про діяльність приватних туристичних підприємств» 1965 року, а територіальні автономії мають власне законодавство про туризм, розроблене на основі наведеного вище Закону, який встановлює умови здійснення туристичної діяльності, порядок контролю з боку держави, санкції відносно порушників. Права і обов'язки споживача і «виробника» туристичних послуг визначаються Законом «Про комбіновані подорожі», яким в числі інших положень визначені основні складові елементи туристичного продукту і комбінованих подорожей.

Головною новацією Закону «Реформи національного законодавства про туризм», прийнятого в Італії в 2001 році, було стимулювання господарських процесів з метою формування комплексного системного підходу до управління туристськими ресурсами країни.

Туристична діяльність у Великобританії регулюється Законом «Про розвиток туризму», який був прийнятий в 1969 році і став основним інструментом правового регулювання макроекономічних процесів, пов'язаних зі значними державними інвестиціями в індустрію туризму з метою активізації готельного будівництва (вельми актуальна проблема української туристичної галузі – *А. Л.*) і створення нових робочих місць. З часом державні дотації стали поступово замінювати приватні інвестиції, що стало свідченням значного посилення британської індустрії туризму [6, с. 34–36].

У Німеччині відповідно до положень § 651а Німецького цивільного уложення на підставі договору оплатного надання послуг споживачеві надаються комбіновані послуги з перевезення і розміщення. Усі туристичні фірми є туроператорами і несуть всю повноту відповідальності за організацію мандрівки [7, с. 151].

Основним нормативно-правовим актом Франції у сфері туризму є Закон «Про туризм», прийнятий в 1992 році, який описує загальну організацію туризму в країні, об'єднує положення щодо фінансування та розвитку туризму, оподаткування туристичних послуг. Правове регулювання здійснюється також на підставі Закону від 13 липня 1992 року № 92-645, який визначає умови проведення заходів, пов'язаних з організацією, продажем і просуванням туристичного продукту, а також на підставі інших нормативно-правових актів [29, с. 253].

Процес гармонізації законодавства держав-членів ЄС в туристичній галузі почався в рамках захисту прав туристів, а саме з прийняття Комітетом ЄС з питань захисту прав споживачів Ради Міністрів 13 червня 1990 року Директиви № 90/314/ЄЕС про продаж турів із заздалегідь запланованим маршрутом та комплексом послуг (скорочено: про комплексні тури – *А. Л.*) [26]. Причому створення спеціального туристського законодавства відбувалося шляхом встановлення

нижньої межі вимог для суб'єктів туристичного бізнесу, при порушенні яких для захисту туристів застосовувались норми права про захист їх прав як споживачів [5, с. 48–52].

За своєю юридичною природою директиви є різновидами міжнародних договорів, а їх метою є уніфікація і гармонізація національного права в країнах ЄС. Директива № 90/314/ЄЕС про комплексні тури була прийнята внутрішнім законодавством країн ЄС. Так, у Великобританії на її основі були прийняті Правила від 31 грудня 1992 року, у Франції її норми знайшли відображення в Законі від 13 липня 1992 року № 92-645. Аналогічні закони діють також в Німеччині, Бельгії, Греції, Іспанії, Італії, Фінляндії та інших європейських країнах [16, с. 28].

Зазначимо, що у вказаній Директиві під туристським продуктом розуміється попередньо запланована комбінація не менш ніж двох послуг, запропонованих для продажу споживачам, якщо період їх надання перевищує 24 години: це транспортні послуги, послуги проживання та інші послуги, що не належать до транспорту та проживання, але складають значну частину комплексного туру [30, с. 174].

З метою захисту прав споживачів туристських послуг, надання споживачам необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про туристський продукт, що забезпечує можливість їх свідомого і компетентного вибору, 9 лютого 2012 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо надання туристських послуг» № 4385-VI, розроблений з урахуванням Директиви Ради ЄС від 13 червня 1990 року № 90/314/ЄЕС про комплексний туризм, відпочинок та тури (так в тексті – *А. Л.*). Вказаними змінами вирішилось чимало питань, пов'язаних із наданням достовірної інформації для споживача туристських послуг, відповідальності за несправедливі умови договорів [5, с. 48–52].

Кабінет Міністрів України Розпорядженням від 17 вересня 2014 року № 847р затвердив план заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 роки. Заходи, які безпосередньо стосуються туризму, містяться у Главі 16 Плану, згідно з пунктом 356 статті 401 якого Міністерству інфраструктури в особі Держкомтуризмкурорта України було доручено розроблення технічного регламенту відповідно до Директиви Ради ЄС від 13 червня 1990 року № 90/314/ЄЕС [18].

Міністерством інфраструктури України на виконання доручення КМУ було розроблено План імплементації Директиви Ради ЄС від 13 червня 1990 року № 90/314/ЄЕС, який був схвалений Розпорядженням КМУ від 11 березня 2015 року № 200-р [19] і на даний час активно втілюється в життя у рамках євроінтеграційного процесу. При цьому вітчизняний законодавець повинен враховувати одну важливу обставину. З точки зору господарського права немає різниці між діяльністю господарюючого суб'єкта щодо створення речі та аналогічною діяльністю, яка спрямована на створення нематеріального блага, тому виключна діяльність туроператора – це передусім господарська діяльність, здійснювана у юридичних формах господарських зобов'язань, за допомогою яких здійснюється господарський обіг.

Необхідно відзначити, що регуляторна ефективність понятійного апарату у сфері туризму значно підвищується, якщо в його основоположних дефініціях відображується господарсько-правовий аспект.

Наведений висновок підтверджує визначення туризму, яке було дано в 1989 році Міжпарламентським союзом [22] і ЮНВТО в Гаазі, в підсумковій декларації якого було вказано, що туризм містить в собі усі безперешкодні переміщення людей за межами місця їх проживання і роботи, а також сферу послуг, створену для задоволення потреб, які виникають в результаті цих перемішень [10, с. 30].

Таким чином, головними визначальними елементами поняття «туризм» і «турист» стає сфера послуг, основу якої за нашим переконанням складає виключно господарська діяльність туроператора, спрямована на створення туристичного продукту. Виходячи з цієї концептуальної основи, слід опрацювати і удосконалити міжнародне та вітчизняне законодавство про туризм.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що:

– одним зі шляхів вирішення позначених у дослідженні проблем є належне відображення господарсько-правового аспекту в чинному законодавстві України про туризм, особливо в частині правового регулювання процесу створення і реалізації туристичного продукту;

– понятійний апарат, покликаний регулювати відносини у сфері туризму, гостро потребує подальшого опрацювання й удосконалення;

– на законодавчому рівні необхідно закріпити поняття «туроперейтинг» і визначити його як виключно господарську діяльність туроператора, спрямовану на створення і реалізацію туристичного продукту;

– необхідне подальше опрацювання і вдосконалення господарського законодавства як основного інструменту правового регулювання туристичної діяльності з одночасним вирішенням питань його спеціалізації, у зв'язку з чим одним із насущних питань є доповнення Господарського кодексу України нормами, що регулюють господарську діяльність у сфері туризму;

– необхідно розвивати міжнародне співробітництво в контексті удосконалення механізму правового регулювання господарської діяльності суб'єктів туристичного бізнесу.

Список використаної літератури:

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

2. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз : Закон України від 15 січня 2008 року № 117-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 10. – Ст. 97.

3. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз : Закон України від 22 березня 2013 року № 157-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 10. – Ст. 107.

4. Про туризм : Закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.

5. Димінська О.Ю. Особливості захисту прав споживачів туристичних послуг за законодавством України та ЄС / О.Ю. Димінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 5.

6. Козловський Є.В. Правове регулювання туристичної діяльності : [навч. посіб.] / Є.В. Козловський. – К. : Центр учебної літератури, 2015.

7. Правове регулювання сфери захисту прав споживачів у Європейському Союзі та в Україні (комплексне порівняльно-правове дослідження) / [кол. авт.: А.В. Ісичко, О.М. Мінін та ін.]; за заг. ред. І.А. Грицяка. – К. : ТОВ «АТІКА-Н», 2005.

8. Резнікова В.В. Правова природа інституту туристичного обслуговування / В.В. Резнікова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 9.

9. Федорченко Н.В. Договірні зобов'язання з надання послуг: проблеми теорії і практики : [монографія] / Н.В. Федорченко. – К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2015 ; Юрінком Інтер 2015.

10. Биржаков М.Б. Введение в туризм : [учебное пособие] / М.Б. Биржаков. – 9-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Издательский дом «Герда», 2007.

11. Викулова О.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (постатейный) / О.Н. Викулова. – М. : Юстицинформ, 2008.

12. Вилкова Н.Г. В дополнении к 1 кн.: Типовой коммерческий агентский контракт МТИ: Публикация № 644, 2-е изд. на рус. и англ. языках / Н.Г. Вилкова. – М. : Консалтбанк, 2005.

13. Долматов Г.М. Международный туристский бизнес: история, реальность и перспективы / Г.М. Долматов. – Ростов-на-Дону, 2001.

14. Ильина Е.Н. Туроперейтинг: организация деятельности : [учебник] / Е.Н. Ильина. – М. : Финансы и статистика, 2005.

15. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : Федеральный Закон РФ от 24 ноября 1996 года №132 // Собрание Законов РФ. – 1996. – № 49. – Ст.5491.

16. Стригунова Д.П. Правовые основы гостиничного и туристского бизнеса : [учебное пособие] / Д.П. Стригунова – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2016.

17. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

18. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/847-2014-%D1%80>.

19. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/200-2015-%D1%80>.

20. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/995_415.

21. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/997_g17.

22. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1723_IPU_General_Info.htm.

23. Дядечко Л.П. Економіка туристичного бізнесу / Л.П. Дядечко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tourlib.net/books_ukr/dyadechko.htm.

24. Резнікова В.В. Правова природа інституту туристичного обслуговування / В.В. Резнікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmju_2010_9_10.pdf.

25. Исполнительный комитет СНГ. Официальный сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cis.minsk.by/>; Единый реестр правовых актов и других документов СНГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html>.

26. Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours // Official Journal. – 1990. – L. 158. – P. 59–64 // Право Євросоюзу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://europa.eu/european-union/law_en.

27. EUR-lex [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/homepage>.

28. UNWTO (Всесвітня туристична організація) – офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.unwto.org/content/who-we-are>.

29. Правовое обеспечение туризма : [учебник] / коллектив авторов ; под общ. ред. Е.Л. Писаревского. – М. : Федеральное агентство по туризму, 2014.

30. Жарков Г.Н. Правовое обеспечение международного туризма : [учебно-практ. пособие] / Г.Н. Жарков. – К. : Кондор, 2004.

31. Максименко С.В. Туристская деятельность: международно-правовые аспекты / С.В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : С.В. Максименко. – О. : Латстар, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tourlib.net/books_tourism/maksimenko52.htm.

32. Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
33. Преамбула Закону України «Про туризм» від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
34. Совместный сайт Министерств иностранных дел государств-участников БРИКС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://infobrics.org/ru/istoriya-briks>.
35. РБ. Закон. О туризме : Закон от 25 ноября 1999 года № 257-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 95.
36. Степанов О.В. Туристическая деятельность в теории хозяйственного права / О.В. Степанов, Ю.Ю. Горошко // Вестник Белорусского государственного экономического университета. – 2010. – № 3. – С. 83–87.
-

УДК 346.26

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДИЛЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВАХ РОМАНО-ГЕРМАНСКОЙ И АНГЛО-АМЕРИКАНСКОЙ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

Борис ОРЛЕНКО,

аспирант кафедры хозяйственного права
юридического факультета

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

SUMMARY

The article examines regulation dealer activities in the states of the Roman-Germanic and English-American legal system. We investigate the legal status of “dealer” in such countries as France, Germany, United Kingdom, and United States. We study the relationship dealer activities with economic types of intermediary as franchising, distribution, commission, general agency, and brokerage and so on. Compares legal technique in terms of consolidation of the provisions governing the dealer activity in the Code, namely the Civil, Commercial (Commercial), in special laws or by-laws.

Key words: dealer, dealership, franchising, economic intermediation, legal system.

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется правовое регулирование дилерской деятельности в государствах романо-германской и англо-американской правовых систем. Исследуется правовое положение «дилера» в таких государствах, как Франция, Германия, Великобритания, США. Исследуется связь дилерской деятельности с такими видами экономического посредничества, как франчайзинг, дистрибуция, комиссия, общее агентирование, брокерство. Сравнивается юридическая техника в части закрепления положений, регулирующих дилерскую деятельность в кодексах, а именно в Гражданском, Торговом (Коммерческом), в специальных законах или подзаконных нормативных актах.

Ключевые слова: дилер, дилерская деятельность, франчайзинг, экономическое посредничество, правовая система.

Постановка проблемы. Дилерская деятельность как вид хозяйственной деятельности, направленной на получение прибыли, социального и/или экономического результата, в настоящий момент расширяет границы своего экономического влияния. Вместе с тем дилерская деятельность из национальной может быть трансформирована во внешнеэкономическую деятельность, что влияет на правовое регулирование такой деятельности. Заметим, что правовое регулирование дилерской деятельности через исторически обусловленные процессы углубления международных связей характеризуется как особым международно-правовым регулированием, так и правовыми особенностями регулирования дилерской деятельности в различных правовых системах мира.

Актуальность темы. Исследования по сравнительно-правовой характеристике регулирования дилерской деятельности в мире обусловлены необходимостью заимствования международного опыта и опыта зарубежных стран по методу компаративистики. Проблемой национального законодательства Украины является привлечение законодателем недостаточного внимания к правовому обеспечению стимулирования повышения экономической свободы субъектов хозяйствования, среди которых одно из ключевых мест занимают дилеры.

К вопросу правового регулирования дилерской деятельности в мире с применением методов сравнительного правоведения обращались такие ученые-юристы, как, в частности, А.Ю. Бабаскин, С.М. Бервено, В.А. Галанова, В.П. Грибанов, Рене Давид, В.А. Маслова, Н.С. Позер, И.Л. Нурзад, Р.Н. Майлз, В.В. Резникова, О.В. Татарская, П.Ю. Широкин, В.С. Щербина. Однако в этих исследованиях, несмотря на их значительный вклад в развитие хозяйственно-правовой науки, комплексно не раскрыты вопросы правового регулирования дилерской деятельности в различных странах мира, а следовательно, воз-

никает необходимость в контексте нашего исследования осветить данные вопросы в условиях современного развития общества.

В силу ограниченного объема нашего исследования невозможно охватить детализированную характеристику правового регулирования дилерской деятельности во всех государствах, которые относятся к романо-германской и англо-американской правовым системам.

Итак, **целью статьи** является рассмотрение указанных вопросов в рамках следующих правовых систем современности: 1) романо-германской правовой семьи (на примере Германии и Франции); 2) англо-американской правовой семьи (на примере Великобритании и США); выделение национальных особенностей правового регулирования дилерской деятельности в различных государствах; определение положительного зарубежного опыта, который может быть имплементирован в законодательство Украины.

Изложение основного материала исследования. В государствах, входящих в состав романо-германской правовой семьи, а именно Германии, Франции, развитие правового регулирования дилерской деятельности активизировалось с началом стабилизации рыночной экономики.

Так, в Германии специальное правовое регулирование дилерской деятельности отсутствует как на федеральном уровне, так и на уровне законодательства отдельных земель (имеется в виду, что отсутствует специальный закон, который бы касался исключительно исследуемой сферы). Однако данные вопросы регулируются на уровне Торгового кодекса и других торговых законов, а главное – отношения в сфере осуществления дилерской и дистрибуторской деятельности подпадают под действие Гражданского кодекса Германии, если в Торговом кодексе эти вопросы не нашли своего регулирования [1, с. 397–400].

Анализируя вышеизложенное, можно констатировать, что правовое регулирование осуществления дилерской

деятельности в Германии является отражением дуализма частного права, который присущ этому государству в силу исторического развития, федеративного административно-территориального устройства, ее географического положения, экономического развития и т. п. Однако, как указывает А.А. Макарова, особенностью Торгового кодекса Германии является то, что он не является собственно частноправовым актом в чистом виде, ведь относительно дилерской и дистрибьюторской деятельности он содержит и значительное количество публично-правовых норм (нормы о бухгалтерском учете и финансовой отчетности, порядок предоставления информации, составляющей коммерческую тайну, административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства) [2, с. 256].

Под действие Торгового кодекса Германии подпадают собственно дилеры и дистрибьюторы как специфические субъекты хозяйственных правоотношений. Понятие «дилер» в Германии носит собирательный характер и применяется к различным видам посреднической деятельности (Allienvertriebshandler, Eigenhandler, Vertragshandler (наиболее часто употребляемый термин) и др.). Путем анализа норм Германского Торгового кодекса в части регулирования статуса торговых посредников в целом можно констатировать, что правовой статус дилера распространяется и на других субъектов торгового оборота, а именно на торговых посредников, франчайзи, брокеров, дистрибьюторов (например, в части применения правил о возмещении убытков в результате потери клиентов), однако с определенными отличиями.

Так, согласно § 1 Торгового кодекса лицо признается коммерсантом в зависимости от характера его предпринимательской деятельности. В § 1–3 выделяются такие категории дилеров: 1) обязательные коммерсанты (Musskaufman), которые осуществляют деятельность по приобретению и перепродаже товаров или ценных бумаг, заключению страховых, банковских, транспортных, комиссионных и иных сделок; 2) если лица даже не занимаются такими видами деятельности, но занесены в Торговый реестр, то они также считаются коммерсантами (Sollkaufmann); 3) возможные коммерсанты (Kannkaufmann), которые, имея собственность, фактически занимаются предпринимательством и решают вопрос о государственной регистрации по своему усмотрению (характерно для фермерских хозяйств).

Кроме этого, правовое регулирование дилерской деятельности на рынке ценных бумаг и финансовых услуг регулируется Законом «О торговле ценными бумагами» (Wertpapierhandelsgesetz), Законом «Об инвестициях» (Investmentgesetz), Законом «О биржах» (Borsengesetz), Законом «О хранении и приобретении ценных бумаг» (Gesetz über die Verwahrung und Anschaffung von Wertpapieren) [3, с. 66].

В обязанности дилера в Германии входят практически все торгово-оборотные (транспортная, складская, кредитная, качественная и количественная) и координационные (ассортимент, освоение рынка, изучение конъюнктуры и консультирование клиентов) функции. Он действует от собственного имени и за свой счет как во внутренних, так и во внешних отношениях. Однако согласно дилерским договорам он более или менее ограничен в выполнении некоторых из этих функций. Как торговый посредник, частично интегрированный в организацию сбыта производителя, дилер обязан соблюдать интересы производителя [4, с. 482].

В немецком частном праве в рамках дилерских и связанных с ними правоотношений применяется несколько видов договоров: договор поставки (“Lieferverträge”), собственно дилерские договоры (“Fachhändlerverträge”), договоры о дистрибуции (“Vertragshändlerverträge”), договоры комиссионных агентов (“Kommissionsagentenverträge”), договоры торговых представителей (“Handelsvertreterverträge”), франчайзинг (“Franchiseverträge”) [5, с. 21].

Дилерский договор (Fachhändlervertrag), как правило, является договором смешанного вида, в котором наряду с элементами договора купли-продажи присутствуют также и элементы лицензионного договора, договора поручения, агентского договора и договора об использовании ноу-хау.

Анализируя указанное в Торговом кодексе Германии, заметим, что в дилерской деятельности в этом государстве производителем выдвигаются как количественные, так и качественные критерии. По этому поводу Г. Фезенмайер отмечает, что количественные критерии характеризуются тем, что дилерские договоры могут быть заключены только с ограниченным количеством партнеров, соответствующих качественным критериям. К качественным критериям, в свою очередь, принадлежат следующие: 1) обучение торгового персонала (компетентное консультирование); 2) уровень сервиса “aftersales” (послепродажный) 3) требования к спектру товаров; 4) требования к презентации продукции (имидж марки); 5) возможность “shopinshop”-решений (например, в торговых центрах) [6, с. 283].

Интересно, что, анализируя деятельность дилеров на авторынке, В.В. Волгин отмечает, что поддержка со стороны компании “Audi” включает: 1) консультирование по вопросам архитектуры и строительства; 2) консультирование по вопросам бизнес-планирования; 3) консультирование по стандартам и процессам; 4) отбор, обучение и развитие персонала через академию «Ауди»; 5) техническую поддержку on-line и через Аналитический центр; 6) контроль за системой соблюдения стандартов и процессов [7, с. 27].

Из этого следует, что дилерские договоры строятся на селективной системе сбыта, где присутствуют строгий выбор партнеров и строгое отношение к своей деловой репутации и репутации производителя. Такая особенность определила и характер защиты прав дилеров, производителей и потребителей в судебной практике Германии. Как отмечает Мартинек, формируя судебную практику по дилерским делам, суды в Германии, кроме специального законодательства по аналогии пользовались и Немецким Торговым кодексом, в частности тех положений, которые касаются статуса и деятельности торговых агентов [8, с. 91].

Заметим, что в качестве надлежащих средств защиты прав производителей и дилеров немецкие суды часто применяют и интерпретируют общие принципы гражданского и торгового законодательства. Так, к дилерскому договору в полной мере применяется общий принцип «добросовестности», сформулированный в ст. 242 Германского Гражданского кодекса [9], которым обязаны руководствоваться стороны при заключении гражданского договора любого вида. Этот основополагающий принцип интерпретировался судами множество раз, и судебные решения неизменно выходили, во-первых, из интересов сторон, а во-вторых, из собственных представлений суда о «честной», «справедливой» деловой практике.

На основании вышеизложенного можно констатировать, что правовое регулирование дилерской деятельности в Германии зависит от дуалистической системы частного права; дилерский договор в Германии обычно является договором смешанного вида (объединяет элементы договора купли-продажи, лицензионного договора, агентского договора, договоров в сфере интеллектуальной собственности и т. п.); в Германии производителями к дилерам выдвигаются количественные (перечень партнеров, соответствующих качественным критериям) и качественные критерии (обучение персонала, уровень сервиса, требования к спектру товаров, к их презентации и поддержанию деловой репутации производителя); при защите прав дилеров и производителей суды применяют общие положения гражданского и торгового законодательства по аналогии.

Не менее интересным является опыт правового регулирования дилерской деятельности во Франции. Так, понятие «дилер» во Франции имеет много наименований: “concessionnaire de vente exclusive” (эксклюзивный комиссионер), “concessionnaire” (концессионер), “agent general” (общий агент) и др. Заметим, что правовое регулирование дилерской деятельности во Франции имеет общие черты с правовым регулированием такого спектра общественных отношений в Германии и характеризуется дуализмом в рамках частноправовых норм. Так, во Франции исследуемые отношения подпадают под регулирование Гражданского кодекса Франции 1804 года с последующими изменениями и дополнениями (Кодекс Наполеона), Коммерческого (Торгового) кодекса Франции. Также отдельные вопросы осуществления электронной торговли урегулированы Законом «О доверии к электронному бизнесу» от 21 апреля 2004 года с изменениями и дополнениями.

В то же время существует необходимость выяснить, нормы гражданского или коммерческого (торгового) права в большей степени касаются правового регулирования статуса дилеров и их деятельности во Франции. В.М. Захватаев указывает на то, что в основе всех материальных норм частного права лежат гражданско-правовые нормы, которые по своей природе фундаментальны. Нормы же коммерческого права лишь уточняют, конкретизируют определенную часть правоотношений в сфере частного права, которая связана с экономической деятельностью, направленной на получение прибыли [10, с. 25].

На наш взгляд, нельзя указать на общий или специальный характер одного из этих актов. Считаем, что в Кодексе Наполеона содержатся фундаментальные принципы, понятия, которые в целом применяются и к трактовке особенностей осуществления дилерской деятельности. Однако Коммерческий кодекс содержит более специальные нормы, по сравнению с Гражданским кодексом Франции, регулирующие вопросы экономического посредничества, в состав которого входит и дилерская деятельность. Еще одной общей чертой правового регулирования дилерской деятельности в Германии и Франции является то, что Коммерческий кодекс Франции, как и Торговый кодекс Германии, содержит публично-правовые нормы, касающиеся ответственности дилеров, бухгалтерского учета операций по поставке товаров и услуг и т. д. [1, с. 371]. Заметим, что Книга третья Коммерческого кодекса Франции регулирует некоторые виды продаж и условия эксклюзивности.

Согласно ст. L.134-1 Коммерческого кодекса Франции «коммерческим агентом является поверенный, который в рамках независимой профессиональной деятельности, не будучи связанным договором найма услуг, на постоянной основе выполняет обязанности по ведению переговоров и, в случае необходимости, заключает договоры купли-продажи, аренды или оказания услуг от имени и в интересах производителей, промышленников, коммерсантов и других коммерческих агентов». Исходя из этого определения, можно сказать, что коммерческие агенты во Франции, как и торговые представители в Германии, находятся в отношениях прямого представительства.

Такой вывод подтверждается и тем, что к таким дилерам выдвигаются требования количественного и качественного характера, о которых мы указывали выше, исследуя правовое регулирование дилерской деятельности в Германии. Так, В.В. Волгин отмечает, что в таких случаях производитель самостоятельно «создает» своих дилеров. Так, автокомпания “Citroen”, “Ford”, “Renault” создали во Франции собственные мультибрендовые дилерские компании (в частности, сети автосервисов). Это, например, “Eurogerair”, “Motocraft”. Такая же ситуация наблюдается и в парфюмерно-косметической сфере, ведь “Yves Saint Laurent” создал “Loreal” [7, с. 70].

В отличие от права Германии, во Франции воплощен объективный критерий выделения лиц, подпадающих под понятие «коммерсант» (дилер). Во-первых, к ним относятся акционерные общества, полные, командитные и общества с ограниченной ответственностью, а также отдельные лица-предприниматели. Во-вторых, такая деятельность должна быть основной. Так, врач, который занимается медицинской деятельностью и одновременно продает лекарства, не является коммерсантом. Однако он станет таким, если будет исключительно продавать лекарства, развивать территорию спроса на них и тому подобное.

З.И. Боярская отмечает, что все это определяется статусом коммерческих представителей. Если они связаны с предприятием, которое представляют, трудовым соглашением, то они не являются коммерсантами. Их называют коммивояжерами, агентами по сбыту товаров, торговыми агентами. Если они связаны договором представительства, который предоставляет им полную свободу в организации деятельности, то они являются коммерсантами. Посредники являются коммерсантами не столько потому, что по договору о посредничестве являются коммерческими представителями, сколько потому, что всегда действуют от своего имени и не разглашают имени своего нанимателя (ст. 94 Коммерческого кодекса Франции) [11, с. 59].

Анализируя нормы Коммерческого кодекса Франции, можем констатировать, что ст. ст. 632, 633 установлен перечень видов торговых сделок, заключаемых в сфере осуществления дилерской деятельности (купля-продажа, поставка, фрахтование, поручение, перевозка, подряд, франчайзинг, страховой договор и т. п.). Считаем, что особенностью правового регулирования дилерской деятельности во Франции является смешанный характер такого регулирования. Интересно и то, что в коммерческом законодательстве Франции воплощена презумпция торговой деятельности коммерсанта. Коммерсант считается таким, который осуществляет торговую деятельность в любом случае. В ситуации, когда такое лицо приобретает товар для собственного использования, оно должно доказать этот факт, а иначе такая операция подпадает под действие французского коммерческого законодательства.

На основании вышеизложенного, можно констатировать, что правовое регулирование дилерской деятельности во Франции имеет свои особенности: 1) дуализм частноправового регулирования сочетается со смешанным характером такого регулирования; 2) понятие «дилер» определяется характером деятельности и статусом коммерсантов как лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; 3) для Франции характерно создание производителями собственных дилерских сетей; 4) во Франции действует презумпция исключительной торговой деятельности коммерсанта.

Итак, подытоживая сказанное, можем выделить характерные черты правового регулирования дилерской деятельности в рамках романо-германской правовой семьи: 1) дуализм частного права приводит к включению специальных норм, касающихся правового регулирования дилерской деятельности, в торговые (коммерческие) кодексы; 2) производители выдвигают к дилерам строгие количественные и качественные критерии для сохранения надлежащего уровня репутации; 3) дилеры являются коммерческими посредниками, осуществляющими предпринимательскую деятельность в определенной сфере; 4) торговые (коммерческие) кодексы содержат публично-правовые нормы, касающиеся ответственности дилеров, бухгалтерского учета операций по поставке товаров и услуг и т. п. Такой дуализм, на наш взгляд, свидетельствует о будущих перспективах внедрения норм про дилерскую деятельность в отдельный раздел Хозяйственного кодекса Украины.

Отдельное место правовое регулирование дилерской деятельности занимает в праве государств англо-американской правовой семьи. Так, в Великобритании в связи с существованием системы общего права, права справедливости, определение правил дилерской деятельности происходило вместе с содержательным наполнением судебной практики. З.И. Боярская отмечает, что в государствах англо-американской правовой семьи формально-юридических понятий «дилер» и «дилерский договор» нет. Но судебная практика сформировала нормы, предусматривающие специальные правила организации деятельности лиц, осуществляющих коммерческие операции, и определила особые права и обязанности сторон в дилерских договорах, заключаемых этими участниками товарообращения [11, с. 60].

Заметим, что понятие «дилер» происходит именно от английского термина “dealer” – «торговец», «агент». Дилер в Великобритании – участник маркетингового канала, фирма, закупающая продукцию оптом и торгующая ею в розницу или малыми партиями. Дилеры – агенты фирм производителя продукции или дистрибьютора, выступающие в роли участников его дилерской сети. Таким образом, дилер является последним звеном посреднической цепочки и находится в непосредственных отношениях с покупателем.

В праве Великобритании все дилеры классифицируются на определенные типы: 1) валютный дилер (основными валютными дилерами являются коммерческие и центральные банки) 2) артдилер – юридическое лицо, продающее произведения искусства или выполняющее посреднические функции в этой сфере; 3) банк-дилер – коммерческий банк, продающий на рынке государственные ценные бумаги; 4) брокер-дилер – компания, сочетающая функции брокера и дилера; 5) первичный дилер – дилерская компания, уполномоченная для размещения новых выпусков ценных бумаг; 6) официальный (эксклюзивный) дилер – дилер, занимающийся сбытом и гарантийным техническим обслуживанием продукции одного производителя [12, с. 135]. Первичные дилеры впервые появились в Великобритании в 1896 году и преимущественно их деятельность сосредоточена в этом государстве. Их задача заключается в сопровождении заключения договоров с Банком Англии. Последний, в свою очередь, контролирует деятельность первичных дилеров и спрашивает у них данные по объему покупок ценных бумаг. С начала 1986 года в Великобритании работало 27 таких дилеров. С 1992 года их количество было уменьшено до 20 [13, с. 62].

Учитывая указанное, заметим, что дилерские договоры в Великобритании (как и в США) классифицируются в зависимости от правового статуса дилера. Так, если договор заключается с арт-дилером, то это – договор о купле-продаже объекта искусства, с банк-дилером – купля-продажа государственных ценных бумаг, с первичным дилером – договор об эмиссии ценных бумаг, договор о сервисном обслуживании / ремонте и договор купли-продажи, поставки заключаются с официальным (эксклюзивным дилером) и др.

Интересно, что законодательство Великобритании в целом больше защищает конечных потребителей, чем дилеров. Так, 1 октября 2015 года Закон «О правах потребителей» заменил Закон «О продаже товаров» [14]. По Закону «О правах потребителей» определено, что автодилеры имеют только одну возможность избежать ответственности, касающейся ремонта или замены транспортного средства – при наличии договоренности. Если у дилеров отсутствует возможность отремонтировать или заменить транспортное средство, то покупатели имеют право на получение полного или частичного возврата средств за автомобиль. Единственным недостатком такого правового ре-

гулирования является то, что этот Закон распространяется только на дилеров, внесенных в Торговый реестр.

Также заметим, что 23 июня 2016 года Великобритания на референдуме проголосовала за выход из Европейского Союза (Brexit). Такое действие приведет к ряду изменений, в первую очередь касающихся правового регулирования дилерской деятельности в Великобритании. В частности, в настоящее время все государства ЕС применяют один и тот же ряд правил для определения, каким законодательством будут регулироваться обязательства, их выполнение / невыполнение / ненадлежащее выполнение. Такими нормативными актами являются Регламент Рим I (Регламент (ЕС) № 593/2008) и Регламент Рим II (Регламент (ЕС) № 864/2007). Этими актами устанавливаются общие принципы, которые до Brexit применяли британские суды для решения споров. Однако после завершения срока адаптации государства от Brexit (2 года), согласно ст. 50 Лиссабонского договора [15], льготные условия ЕС по развязыванию споров больше не будут распространяться на дилеров в Великобритании. Имеется в виду, что в настоящее время для вступления в законную силу решения суда государства, входящего в ЕС, не нужна дополнительная ратификация в другом государстве-члене ЕС. После Brexit дилерам, а особенно дистрибьюторам, нужно будет пройти повторную процедуру упрощенного судопроизводства в другом государстве-члене для ратификации уже полученного решения британского суда.

В праве Великобритании судебная практика сформировала существенные условия (вопросы), которые должны быть освещены в дилерских договорах: 1) на какую территорию распространяется деятельность дилера, имеют ли они эксклюзивные права на эту территорию; 2) какие из продуктов производителя дилер имеет потенциальную возможность продать; 3) какие полномочия получает дилер от производителя; 4) любые ограничения в отношении других видов деятельности дилера (например, продажи конкурирующих продуктов); 5) обязанности дилера по рекламе продукта производителя, 6) права дилера и ограничения по использованию объектов интеллектуальной собственности производителя; 7) ограничения по раскрытию конфиденциальной информации; 8) оплата по договору, отдельно – расходы дилера и производителя; 9) срок действия контакта; 10) вознаграждение дилеру или льготные условия для развития бизнеса; 11) механизм прекращения отношений между производителем и дилером.

Итак, из вышеизложенного вытекает, что в Великобритании предъявляются повышенные требования к дилерам на любом рынке товаров и услуг наряду с предоставлением им гарантий по дилерским договорам, которым присущий значительный уровень договорной свободы. Однако правовое регулирование дилерского договора в Великобритании имеет следующие особенности:

- формально-юридических понятий «дилер» и «дилерский договор» нет;
- дилерские договоры в Великобритании классифицируются в зависимости от правового статуса дилера;
- наряду с повышенной ответственностью дилера перед производителем и потребителем дилерские договоры часто заключаются именно в пользу последнего;
- существенные условия дилерских договоров имеют в большой степени экономический характер.

В Соединенных Штатах Америки правовое регулирование дилерской деятельности носит несколько иной системный характер, чем в Великобритании. Понятие «дилер» на рынке ценных бумаг США имеет свои истоки из понятий «брокер», «первичный дилер», основной функцией которых была купля-продажа, кроме прочего, дополнительно эмитированных ценных бумаг. Однако дилеры в США, как

и в каждом государстве, присутствуют как на рынке товаров, так и на рынке услуг, а следовательно, правовой статус этих двух групп дилеров существенно отличается.

В рамках финансовой реформы, инициированной Президентом США Бараком Обамой, осуществлялась и продолжает осуществляться модернизация рынка внебиржевых деривативов, суть которой сводится к созданию нового режима регулирования данного рынка. В июле 2010 года был принят Закон «О рынке внебиржевых деривативов». Настоящий Закон направлен на регулирование и обеспечение прозрачности сделок с внебиржевыми деривативами, регулирование деятельности дилеров и других значимых участников (основных участников) рынка внебиржевых деривативов, предупреждение рыночных манипуляций, мошенничества и других злоупотреблений. Согласно этому закону к дилерам предъявляются конкретные требования: 1) двойная регистрация участников рынка; 2) деятельность дилеров должна быть регулярной; 3) требования к капиталу; 4) маргинальные требования к дилерам.

Заметим, что на товарном рынке требования к дилерам несколько упрощены. Так, если импортер винной продукции, кроме ее ввоза на территорию США, планирует осуществление ее реализации (как через розничную, так и через оптовую сети), то после получения базового разрешения он должен зарегистрироваться в качестве дилера алкогольной продукции. Регистрацию дилеров осуществляет Бюро по торговле и налогообложению алкогольной и табачной продукции Министерства финансов США путем подачи заявления о регистрации и необходимого комплекта документов (среди которых, в частности, есть документы, описывающие запланированные места продажи алкогольной продукции и условия ее хранения) [16, с. 45].

Заметим, что в США понятие «дилерство» часто подменяется понятием «франчайзинг» [17], что фактически является одним и тем же, но при высоком уровне развития дилерской деятельности в США последняя постепенно трансформируется в франчайзинг. Дилер должен выступать посредником между производителем и клиентом. Однако, вступая в франчайзинговые отношения, такой субъект получает готовую торговую марку с репутацией, бизнес-план, требования к технологии производства и подбор персонала. Однако есть существенная разница, которая, на наш взгляд, все еще разделяет франчайзи и дилера, – степень ответственности производителя. Производитель, который продает франшизу, отвечает за ее конкурентоспособность и свой бизнес-план в случае нестабильности рынка. В то же время перед обычным дилером производитель не несет такой ответственности.

Сейчас в отдельных штатах (Висконсин, Гавайи) дилерство прямо отождествляется с франчайзингом, что однозначно указывает на распространение действия законов про дилерскую деятельность на любые договоры в этой сфере [17]. Заметим, что такая система трансформации дилерства в франчайзинг сегодня создает препятствия выхода на рынок новым производителям. Так, в некоторых штатах невозможно продавать новые машины непосредственно покупателям иным образом, кроме как через дилеров (в марте 2014 года соответствующий «билль» был подписан губернатором штата Нью-Джерси) [18, с. 22]. Кроме этого, продажа автомобилей в США непосредственно покупателям считается недобросовестной конкуренцией. А это, в свою очередь, влечет дополнительные расходы для новых производителей автомобилей, например, “Tesla Motors”.

Итак, из приведенного вытекает, что одной из особенностей правового регулирования дилерства в США является защита дилеров на федеральном и местном уровнях путем установления ограничений для производителей конкретной продукции в системе “direct sale to the consumer” (прямые

продажи покупателю (потребителю). В определенной степени такой подход можно оправдать, ведь для чего дилеры, если производители могут самостоятельно продавать и представлять свой товар. Кроме этого, дилеры уже вложили средства в строительство автосервисов и салонов, в поддержку товаров производителя. Указанное характеризует их не как простых посредников в отношениях между производителем и конечным потребителем, а как франчайзи.

В соответствии с Законом США «О фондовых биржах» (Securities and Exchange Act) 1934 года функционирует Комиссия по ценным бумагам и биржам. Решение этой комиссии является квазиофициальным, а это значит, что их реализация осуществляется с помощью органов судебной власти. Среди крупнейших нарушений в рамках осуществления дилерской деятельности, которые могут привести к расследованию и соответствующим действиям со стороны Комиссии, можно выделить торговлю внутренней информацией (insider trading) и искажение или нераскрытие важных данных о ценных бумагах.

Сейчас в США остро стоит вопрос о необходимости сохранения коммерческой тайны дилерами, ведь, несмотря на то, что они осуществляют последующую перепродажу, характер дилерства в Америке носит признаки франчайзинга, а потому связь дилера и производителя здесь гораздо глубже в собственно правовом понимании.

Итак, на основании вышеизложенного можно определить следующие характерные особенности правового регулирования дилерских отношений в США: 1) понятие «дилерство» трансформируется в понятие «франчайзинг»; 2) защита дилеров на федеральном и местном уровнях путем установления ограничений для производителей конкретной продукции в системе “direct sale to the consumer” (прямые продажи покупателю (потребителю)), 3) ответственность дилера в США носит строгий характер и тесно связана с ответственностью производителя.

Таким образом, проанализировав особенности правового регулирования дилерской деятельности в Великобритании и США, можем сделать вывод о том, что для англо-американской правовой семьи характерны определенные особенности, среди которых можно выделить следующие: 1) отсутствие законодательных или четко определенных понятий «дилер» и «дилерский договор»; 2) приближение дилерства к франчайзингу 3) установление требований для лиц, которые могут стать дилерами на уровне законодательства и судебной практики; 4) дилерские договоры классифицируются в зависимости от правового статуса дилера.

Выводы. Подытоживая изложенное, можно констатировать, что сравнительно-правовая характеристика правового регулирования дилерской деятельности в мире разнообразна в силу разного понимания понятия «дилер», его правового статуса, распространения на дилерские отношения правил франчайзинга, агентских отношений, отношений комиссии и др. Общей чертой правового регулирования дилерской деятельности во всех этих государствах можно определить отсутствие четкого места дилерства как правового института в системе гражданского, торгового, хозяйственного права. Мы считаем, что субъектный состав в этом вопросе и направленность дилеров на получение прибыли, перепродажа как основные виды их деятельности свидетельствуют о принадлежности этого института к области хозяйственного права, что подтверждается включением положений о дилерстве не в гражданско-правовые нормативные акты, а в отдельные законы, Торговые кодексы и т. п.

Список использованной литературы:

1. Подцерковний О.П. Розвиток господарсько-правового напрямку у законодавстві та науці зарубіжних країн / О.П. Подцерковний // *Правова доктрина України* : у 5 т. – Х. : Право,

2013. – Т. 4. :Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / [Ю.С. Шемшученко, А.П. Гетьман, В.І. Андрейцев та ін.] ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – 2013. – 424 с.

2. Макарова О.А. Торговый кодекс Германии и возможность его заимствования в России / О.А. Макарова // Актуальные проблемы науки и практики коммерческого права : сб. науч. ст. / под общ. ред. В.Ф. Попондопуло, Д.В. Нефедова. – Вып. 6. – СПб. : СПб. гос. ун-т, Юрид. фак., 2007. – С. 248–260.

3. Buschgen H.E. Bankbetriebslehre: Bankgeschäfte und Bankmanagement / H.E. Buschgen. – Gabler Verlag, 1998. – 197 s.

4. Marnderlain: Martinek/Semler/Habermeier/Flohr, Handbuch des Vertriebsrechts, 3. Aufl. – 2010. – 561 s.

5. Hampe, Der Begriff der vertikalen Integrations Schlüssel zum Verständnis des modernen Vertriebsrechts, ZVertriebs R. – 2013. – 128 s.

6. Fesenmair G. Markenartikel und selektive Vertriebsysteme im Onlinevertrieb, GRUR-Prax 2013. – 360 s.

7. Волгин В.В. Энциклопедия автосервиса. Секреты бизнеса / В.В. Волгин. – М., 2009. – 545 с.

8. Martinek in: Martinek/Semler/Habermeier/Flohr, Handbuch des Vertriebsrechts, 3. Aufl. – 2010. – 258 s.

9. Гражданское уложение Германии: Вводный закон к Гражданскому уложению Bürgerliches Gesetzbuch Deutschlands mit Einführungsgesetz ; пер. с нем. / В. Бергманн, введ., сост. ; науч. ред. Т.Ф. Яковлева. – 4-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 888 с. (Серия «Германские и европейские законы»).

10. Коммерческий кодекс Франции / предисловие, перевод, дополнение, справочный аппарат и комментарии В.Н. Завхватаева. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 1272 с.

11. Боярська З.І. Міжнародне комерційне право: [навч. посібник] / З.І. Боярська. – К. : КНЕУ, 2001. – 143 с.

12. Дашян М.С. Дистрибуторский договор в международном коммерческом обороте / М.С. Дашян // Право и политика. – 2004. – № 10. – С. 134–142.

13. Лондар С.Л. Формування системи первинних дилерів в Україні / С.Л. Лондар, В.Й. Башко // Фінанси України. – 2010. – № 3. – С. 61–73.

14. Consumer Rights Act: the Act of British Parliament 01.10.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/15/pdfs/ukpga_20150015_en.pdf.

15. Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union. Series C. – 2007. – Vol. 50. – № 306. – 271 p.

16. Сосна С.А. Франчайзинг. Коммерческая концессия / С.А. Сосна, Е.Н. Васильева. – М. : ИКЦ «Академкнига», 2005. – 375 с.

17. США из колыбели франчайзинга превратились в глобальный франчайзинговый рынок [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kupi-franshizu.ru/stati/739-amerikanskie-franshizy_franchajzing-biznes-v-shtatah_malyj-biznes-v-ssha.html.

18. Gilbert B. Why Tesla Motors can't sell cars in most of the United States / B. Gilbert // Car Journal. – 2014. – № 8. – P. 21–23.

УДК 347.4

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРІВ В УКРАЇНІ

Карина ПОЧИНОК,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України

SUMMARY

The article examines the history of the state registers: the Unified State Register of Enterprises and Organizations of Ukraine and the Unified State Register of legal entities, individual entrepreneurs and community groups. The essence and importance of public registers. The approaches of different scholars to the value and purpose of the Uniform State Register and its future prospects.

Key words: state registry, Unified State Register of legal entities, individual entrepreneurs and community groups, classifier, legal forms of management, economic activities.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується історія розвитку державних реєстрів: Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Досліджено сутність та значення державних реєстрів. Проаналізовано підходи різних науковців до значення та мети Єдиного державного реєстру та його подальших перспектив.

Ключові слова: державний реєстр, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, класифікатор, організаційно-правові форми господарювання, види економічної діяльності.

Постановка проблеми. Сучасна наука історії держави і права України розглядає історичний розвиток державних та правових інститутів на теренах України значно детальніше [1, с. 103], що є закономірним і методично правильним. Історія покликана не тільки задовольнити певні інтереси громадян незалежної України, але й неупереджено та об'єктивно засвідчити на підставі виявлених у результаті дослідження фактів, нормативно-правових документів, літературних джерел зародження, суперечливий розвиток, а деколи і занепад функціонування державності та права, це повною мірою стосується також становлення та розвитку державних реєстрів: Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (далі – ЄДРПОУ) та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР).

Актуальність теми. Відзначмо, що значний внесок у розвиток та становлення державних реєстрів (ЄДРПОУ та ЄДР) зробили такі вчені, як, зокрема, А. Васильєва, О. Вінник, О. Квасніцька, Н. Лисогора, О. Подцерковний, Н. Руденко, С. Третякова, В. Щербина.

Отже, **метою статті** є з'ясування сутності та значення державних реєстрів, а також дослідження історії розвитку та становлення державних реєстрів в Україні, визначення перспектив розвитку вдосконалення правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реєстр (польс. “rejestr”, від лат. “regestra” – «список», «перелік») – форма матеріального відображення результату реєстрації у вигляді списку, показника, певної бази даних, спеціально зброшурованої, прошнурованої та скріпленої книги або журналу, іншого облікового документа, що містять необхідні відомості стосовно об'єкта, предмета, факту, явища або події, які фіксуються (реєструються) з метою обліку і надання їм статусу офіційно визнаних актів. Форми і види реєстрів, порядок їх ведення, спеціальні вимоги до окремих реєстрів визначаються відповідними актами законодавства України [2, с. 259].

У більшості держав реєстр розуміється традиційно як перелік найбільш важливих відомостей про юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. У багатьох розвинутих країнах ведуться торгові реєстри. Їх мета – надати факту реєстрації публічного значення [3, с. 66].

Обов'язки щодо запровадження та ведення реєстру підприємств та організацій України у 1992 році були покладені на Державний комітет статистики [4]. Державна політика в галузі статистики спрямована на створення єдиної системи обліку та статистики на всій території України та її узгодження з міжнародними стандартами і методологією.

Що стосується ЄДРПОУ, то до 1993 року в Україні діяв Загальносоюзний класифікатор підприємств та організацій (рос. ОКПО – общесоюзный классификатор предприятий и организаций) [5]. Підприємству або організації при створенні надавався «Код ОКПО», після подання звітності органи статистики, галузеві міністерства та відомства формували відокремлені бази даних (реєстри) про підприємства та організації.

Зокрема, єдиного підходу до систематизації інформації про підприємства та організації не існувало, виникали значні перешкоди в накопиченні, зберіганні такої інформації та доступі до неї. Подана звітність різних органів, що формували бази даних про підприємства та організації, сильно відрізнялась між собою.

Перехід до ринкової економіки, докорінна зміна виробничих відносин у всіх сферах господарювання, інтеграція народного господарства нашої держави у світову економіку викликали необхідність перебудови методологічних і організаційних принципів діяльності статистичних органів. Перед державною статистикою України постають завдання створення системи статистичної інформації, яка задовольняла б потреби всіх учасників суспільного відтворення в об'єктивних даних про стан і тенденції соціально-економічного розвитку, господарські та фінансові взаємозв'язки на міждержавному, загальнодержавному, регіональному і галузевому рівнях, структурні зрушення і ефективність ви-

робництва, рівень інфляції на базі широкого використання обчислювальних систем і найновіших інформаційних технологій, впровадження міжнародних стандартів у галузі обліку та звітності, значного розширення робіт щодо порівняння даних з іншими країнами [5].

Так, 14 липня 1993 року Кабінет Міністрів України приймає Постанову «Про Державний реєстр звітних (статистичних) одиниць України» [6], згідно з п. 4 до Державного реєстру звітних (статистичних) одиниць України включались відомості про:

- всіх юридичних осіб на території України, а також юридичних осіб України, що перебувають за її межами;
- всі розташовані на території України структурні одиниці, що не є юридичними особами і головні організації яких розташовані за її межами;
- всі фізичні особи, які займаються підприємницькою діяльністю і проживають на території України, незалежно від їх громадянства.

З 1 червня 2004 року в Україні починає діяти нова Класифікація організаційно-правових форм господарювання (далі – КОПФГ) ДК 002-2004, яку розроблено на виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про Концепцію побудови національної статистики України та Державну програму переходу України на міжнародну систему статистики і обліку» [7], також з 1994 року почав діяти Загальноукраїнський класифікатор підприємств та організацій. Підприємствам та організаціям надавався «Код ЗКПО» (10/12 цифр), назва використовувалась до 1996 року. Система збирання, накопичення та обробки даних про підприємства та організації усіх форм власності (реєстр) протягом 1993–1995 років відбувалася згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про Державний реєстр звітних (статистичних) одиниць України» [6].

8 червня 1995 року Кабінет Міністрів України приймає Постанову «Про внесення змін і доповнень до Державної програми переходу України на міжнародну систему обліку і статистики» [8], а у 1996 році створюється ЄДРПОУ відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України» [9]. ЄДРПОУ – це автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання даних про юридичних осіб всіх форм власності та організаційно-правових форм господарювання, відокремлені підрозділи юридичних осіб, що знаходяться на території України, а також відокремлені підрозділи юридичних осіб України, що знаходяться за її межами [9, п. 1]. Реєстр ведеться з метою:

- забезпечення єдиного державного обліку та ідентифікації суб'єктів;
- класифікації суб'єктів для отримання статистичної інформації у формалізованому вигляді;
- проведення спостережень за структурними змінами в економіці щодо видів діяльності, створення, реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) та ліквідації суб'єктів;
- удосконалення статистичного обліку суб'єктів та створення реєстрів респондентів статистичних спостережень (статистичних реєстрів) [9, п. 3].

Забезпечення формування бази даних ЄДРПОУ відбувалося на основі Державного реєстру звітних (статистичних) одиниць України зі збереженням присвоєних суб'єктам господарської діяльності ідентифікаційних кодів. Державні податкові інспекції з 1 квітня 1996 року вважали не дійсними і не приймали звіти, декларації, розрахунки і платіжні доручення підприємств та організацій, а Державний митний комітет не проводив декларування та митне оформлення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності – резидентів України без ідентифікаційних кодів з ЄДРПОУ.

Базами даних ЄДРПОУ є відповідні класифікатори. Класифікатором є нормативний документ, в якому систематизовано за певним критерієм об'єкти стандартизації у певній сфері господарювання. Класифікатори, що використовуються в ЄДРПОУ:

- організаційно-правових форм господарювання (КОПФГ);
- об'єктів адміністративно-територіального устрою України (КОАТУУ);
- видів економічної діяльності (КВЕД);
- органів державного управління (КОДУ);
- валют (КВ);
- держав світу (КДС);
- класифікація інституційних секторів економіки України (KICE) [9].

Об'єктом класифікації в КОПФГ є визначені чинним законодавством організаційно-правові форми юридичних осіб та їх відокремлені підрозділи: філії, представництва, а також підприємці – фізичні особи, які не мають статусу юридичної особи.

Класифікація об'єктів адміністративно-територіального устрою України (КОАТУУ) є державним стандартом кодової форми позначення об'єктів адміністративно-територіального устрою України.

Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД) є державним стандартом (ДК 009-2005), складовою системи національних класифікаторів. КВЕД розроблено на виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про Концепцію побудови національної статистики України та Державну програму переходу на міжнародну систему обліку і статистики» [7]. Розроблення КВЕД здійснено на базі міжнародної статистичної класифікації видів діяльності Європейського Союзу – Nomenclature of Activities European Community (NACE, Rev. 1, mod. 7). За методологічними засадами, принципами побудови та призначенням КВЕД є статистичною класифікацією, створеною як інструментарій для систематизації та групування економічної та соціальної інформації у стандартний формат, який дає змогу обробляти та аналізувати значні обсяги інформації. Об'єктами класифікації в КВЕД є види економічної діяльності статистичних одиниць (юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців тощо), які на вищих рівнях класифікації групуються в галузі.

Зокрема, у Господарському кодексі України [10] та статистичних класифікаціях термін «галузь» визначається як діяльність сукупності виробничих (статистичних) одиниць, що беруть участь у переважно однакових або подібних видах економічної діяльності.

Класифікація органів державного управління (КОДУ) є кодовою формою позначення органів державного управління України.

Класифікація держав світу (КДС) – національна статистична класифікація, що використовується для обміну інформацією, обліку, звітності та статистики зовнішньоекономічної та валютно-фінансової діяльності, перевезення експортно-імпортних вантажів та в інших випадках, коли необхідно скористатися кодовою формою позначення держав світу. Список держав світу ґрунтується на розробленому статистичним відділенням Організації Об'єднаних Націй (ООН) списку «Стандартні коди ООН для держав та територій, що використовуються в статистиці». Назви держав світу відповідають наведеному у «Термінологічному бюлетені» ООН. Об'єктами класифікації держав світу є незалежні та залежні держави і деякі території, що мають особливий геополітичний статус.

Класифікація валют (КВ) – національна статистична класифікація, що використовується для обміну інформацією, обліку та статистики у зовнішній торгівлі, банківських

та фінансових сферах у тих випадках, коли потрібно скористатися кодовою формою позначення валют. КВ запроваджує міжнародні коди для позначення валют, які відповідають міжнародному стандарту ISO 4217 «Коди для подання валют і фондів» та відповідному національному стандарту ДСТУ ISO 4217. Об'єктом класифікації є національні валюти, зазначені у міжнародному стандарті ДСТУ.

Класифікацію інституційних секторів економіки (КІСЕ) України розроблено на виконання Програми розвитку системи національних рахунків на період до 2010 року, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України [11]. Метою класифікації є удосконалення методології складання національних рахунків у напрямі запровадження розрахунків показників за підсекторами економіки. КІСЕ призначена для використання працівниками Держкомстату та територіальних управлінь статистики, інших центральних органів виконавчої влади, банківських і наукових установ. На виконання Наказу Держкомстату «Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України» та відповідно до Положення про Єдиний державний реєстр підприємств і організацій України [9] розроблено «Порядок запровадження КІСЕ в системі ведення ЄДРПОУ» [12], згідно з яким юридичні особи при включенні до ЄДРПОУ підлягають класифікації за КІСЕ. Використовується КІСЕ під час розроблення звітності, формування та узагальнення статистичної інформації за інституційними секторами економіки. Інформація щодо приналежності юридичних осіб до відповідного сектора економіки надається на запити користувачів, а також відображається у довідках з ЄДРПОУ.

До ЄДРПОУ включаються дані про такі суб'єкти господарської діяльності: юридичні особи, а також їх філії, відокремлені підрозділи, які розташовані на території України і діють на підставі її законодавства; юридичні особи, їх філії, відділення, представництва, інші відокремлені підрозділи, розміщені за межами України, які створені за участю юридичних осіб України і діють відповідно до законодавства іноземних держав.

Правовий статус реєстру регулюється «Положенням про Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України» [9].

Інформаційний фонд ЄДРПОУ містить такі дані:

- ідентифікаційні: ідентифікаційний код суб'єкта господарської діяльності, єдиний для всього інформаційного простору України, та його назву;
- класифікаційні дані про галузеву, територіальну, відомчу належність, форму власності та організаційно-правову форму господарювання;
- довідкові: адресу, телефон, факс, прізвище керівника, засновників (інвесторів) тощо;
- реєстраційні: відомості про державну реєстрацію (перереєстрацію), спосіб створення, реорганізацію, ліквідацію тощо;
- економічні: виробничо-технічні та фінансово-економічні показники суб'єкта господарської діяльності.

Код ЄДРПОУ – унікальний ідентифікаційний номер юридичної особи, структура коду восьмирозрядна, серійно-порядкова. Присвоєння ідентифікаційних кодів з Реєстру здійснюється:

1) державними реєстраторами – суб'єктам, на яких поширюється дія Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [13];

2) органами державної статистики – суб'єктам, на яких не поширюється дія Закону України [13] і відомості про які не становлять державну таємницю;

3) відповідними центральними органами виконавчої влади – суб'єктам, відомості про які становлять державну таємницю. Таким органам Держстат передає ідентифікаційні коди для ведення відомчого обліку. Порядок передачі

ідентифікаційних кодів для присвоєння їх суб'єктам затверджується Держстатом разом з відповідними центральними органами виконавчої влади [9, п. 5].

Код ЄДРПОУ зберігається за суб'єктом, якому він присвоєний, протягом усього періоду його існування і є єдиним. Він є обов'язковим для використання в усіх видах звітних та облікових документів суб'єкта господарювання і зазначається на його печатках та штампях. У всіх документах (адміністративних, фінансових чи інших), де фігурує підприємство (організація), обов'язково вказується ідентифікаційний код згідно з ЄДРПОУ [5].

Кінцева мета присвоєння кодів ЄДРПОУ – проведення спостережень за структурними змінами в економіці щодо видів діяльності, створення, реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) та ліквідації суб'єктів господарювання.

Відповідно до організаційних та методологічних принципів ведення ЄДРПОУ при включенні до нього суб'єкти класифікуються згідно з Національними (державними) статистичними класифікаціями (класифікаторами). Одним з основних показників стратифікації статистичної інформації при організації суцільних та вибіркового обстежень є код виду економічної діяльності суб'єкта, який зазначається за КВЕД. Ця класифікація базується на стандартній міжнародній класифікації видів діяльності Європейського Союзу. Об'єктами класифікації в КВЕД є види економічної діяльності статистичних одиниць (юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців тощо), які на вищих рівнях класифікації групуються в галузі.

На державному рівні ЄДРПОУ містить інформацію щодо суб'єктів загалом по країні, на територіальному – щодо суб'єктів на відповідній території. Підставою для внесення до ЄДРПОУ або виключення з нього даних щодо суб'єктів, а також внесення змін до ЄДРПОУ є надходження від державного реєстратора до органу державної статистики інформації про вчинення реєстраційних дій.

Отже, з 1996 року відокремлені бази даних (реєстри) про підприємства та організації припинили своє існування, почав діяти єдиний підхід до систематизації інформації про підприємства та організації. Загальноукраїнський класифікатор підприємств та організацій був названий ЄДРПОУ, підприємства та організації «Код ЗКПО» змінили на «Код ЄДРПОУ» – 8/10 цифр. ЄДРПОУ формувався насамперед з метою класифікації суб'єктів господарювання для здійснення статистичних спостережень за структурними змінами в економіці, які відбуваються під час створення суб'єктів господарської діяльності, їх реорганізації та ліквідації.

Спрямованість ЄДРПОУ на накопичення статистичної інформації також підтверджується діючим на той момент механізмом державної реєстрації суб'єктів господарювання, який передбачав обов'язок органу, який здійснює реєстрацію, після видачі свідоцтва про реєстрацію в десятиденний термін подати відомості про реєстрацію суб'єкта господарювання органу державної статистики (ст. 8 Закону України «Про підприємництво» [14]).

Таким чином, дії органів державної статистики є завжди похідними від дій державних реєстраторів. Забезпечення в межах чинного законодавства відкритості, доступності, законності одержання та використання інформації з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України регламентується «Положенням про порядок і умови користування даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України», яке затверджене наказом Держкомстату України [15]. Це Положення розроблено також відповідно до п. 18 Положення про Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України [9].

31 січня 2004 року набрав чинності Цивільний кодекс України [16], ст. 91 якого встановлено, що цивільна право-

здатність юридичної особи виникає з моменту її створення і припиняється з дня внесення до єдиного державного реєстру запису про її припинення. Юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації. Юридична особа підлягає державній реєстрації у порядку, встановленому законом [16, ч. 4 ст. 87, ч. 1 ст. 89].

Що стосується становлення та розвитку ЄДР, то державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб, згідно зі ст. 4 Закону України [13], полягає у засвідченні факту створення або припинення юридичної особи шляхом внесення відповідних записів до ЄДР.

Так, ст. 1 Закону України [13] визначає ЄДР як автоматизовану систему збирання, накопичення, захисту, обліку та надання інформації про юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

В Україні до прийняття Закону України [13] органи, що здійснювали державну реєстрацію суб'єктів господарювання, мали відокремлені банки даних, але єдиного підходу до систематизації інформації про суб'єкти господарювання, що реєструються, не існувало. У зв'язку з цим виникли значні перешкоди в накопиченні, зберіганні такої інформації та доступі до неї.

У системі єдиної державної реєстрації мають поєднуватись нормативно-правова база реєстраційної процедури, сама процедура здійснення державної реєстрації та можливості комп'ютерної інформаційної системи.

З урахуванням вищевикладеного в Законі України [13] передбачено створення ЄДР як автоматизованої системи збирання, накопичення, обліку та надання інформації про правове становище суб'єктів господарювання (створених, діючих, реорганізованих, ліквідованих), а також про їх філії, представництва та інші відокремлені підрозділи.

Введення ЄДР запровадило дієвий механізм унеможливлення реєстрації фіктивних підприємств, зробило доступною і прозорою інформацію щодо діяльності суб'єктів господарювання.

Держпідприємництво як спеціально уповноважений центральний орган з питань державної реєстрації протягом 2003 року здійснило цілу низку заходів, серед яких:

- 1) введення в дію програмно-технічного комплексу для введення ЄДР, розробка програмного забезпечення центральної частини ЄДР та Автоматизованого робочого місця «Державний реєстратор»;
- 2) підготовка та розповсюдження трьох видань «Методичного посібника з питань реєстрації»;
- 3) запровадження «гарячої лінії» для державних реєстраторів і підприємців;
- 4) реєстрація та налагодження випуску періодичного спеціального видання «Бюлетень державної реєстрації»;
- 5) проведення переговорів з Європейським реєстром бізнесу (ЕВР) на предмет входження України до цього Реєстру [17, с. 7].

Те, що в Законі про державну реєстрацію містяться положення щодо ЄДР, високо оцінюються в науковій літературі. Так, Н. Руденко зазначає, що Реєстр повинен забезпечувати потреби учасників комерційного обігу в інформації про третіх осіб та щодо захисту прав і законних інтересів таких учасників. Можливо, найбільшою цінністю закону є створення банку даних, який забезпечить третіх осіб достовірною інформацією про юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Її достовірність підкріплюється тим, що відомості Єдиного державного реєстру вважаються вірними, доки в них не внесено змін, що має відповідні цивільно-правові наслідки, та вимогою щорічного поновлення даних. Такий реєстр є унікальним для України. Об'єднавши відомості різного характеру (статистичні, комерційні, індивідуальні), він забезпечить учасників цивільного обороту й органи державної влади достовірною інформа-

цією про юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. По-друге, учасники цивільного обороту зможуть отримати достовірну інформацію про фактичне існування юридичних осіб, а саме про момент їх створення, місцезнаходження, засновників та осіб, що мають право вчиняти юридичні дії від імені юридичної особи без довіреності, про наявність обмежень щодо представництва юридичної особи, про розмір статутного (складеного) капіталу, відомості про перебування особи в процесі припинення, у тому числі про банкрутство. А це забезпечує захист від встановлення ділових відносин з фіктивними компаніями [18, с. 2].

На думку Н. Лисогора, створення банку даних – Єдиного державного реєстру, який забезпечує третіх осіб достовірною інформацією про юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – є найвагомим внеском Закону. Передбачається відкритий оперативний доступ до даних Єдиного реєстру органам державної влади, юридичним та фізичним особам. Це дасть змогу підвищити ділову активність підприємств та створити умови поліпшення ведення прозорого бізнесу в Україні за рахунок спрощення пошуку партнерів по бізнесу та перевірки їх юридичного і фінансового стану, що, у свою чергу, приведе до захисту третіх осіб щодо дійсності чи недійсності зобов'язань зареєстрованих суб'єктів господарювання (особливо тих, які мають обмежену відповідальність) та протидії протиправній (фіктивній) діяльності суб'єктів господарювання. Стає можливою реалізація принципу достовірності інформації, внесеної до Єдиного державного реєстру (тобто відомості, які містяться в ньому, вважаються достовірними і можуть бути використані в спорі з третіми особами, доки до них не внесено відповідних змін). Єдиний державний реєстр має стимулюючий характер для підприємця, оскільки йому вигідно швидше повідомити про зміни, які в нього сталися. Закон передбачає видання спеціалізованого друкованого засобу масової інформації, де публікуються відомості з Єдиного реєстру, та покладення на державного реєстратора зобов'язання публікації в ньому необхідних для процедури реєстрації повідомлень [19, с. 72].

Завдяки цій роботі є помітні позитивні зрушення: суб'єкти господарювання реєструються за один день замість п'яти; із впровадженням ЄДР вдвічі зросли темпи реєстраційних дій; продуктивність праці державних реєстраторів зросла вдвічі; з'явилася можливість зарезервувати майбутнє найменування суб'єкта. Водночас є проблеми, що потребують вирішення: 1) неузгодженість законодавства, адже чинне законодавство не приведено до вимог Закону про державну реєстрацію; 2) наявність черг в органах виконавчої влади, де здійснюється державна реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; 3) недостатність матеріально-технічного забезпечення державних реєстраторів у багатьох органах місцевої влади; 4) недостатність фінансування заходів щодо введення ЄДР [17, с. 7].

Згідно з ч. 1 ст. 16 Закону України [13] ЄДР створюється з метою забезпечення органів державної влади, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців з Єдиного державного реєстру.

Єдиний державний реєстр, виходячи з його найменування, означає, що правила його ведення мають бути єдиними, однаковими на всій території України.

У літературі правильно відзначалось, що ЄДР не відміння ЄДРПОУ та Єдиний державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів. Два останніх реєстри є підставами для внесення у свідоцтво про державну реєстрацію кодів юридичних осіб та номерів громадян-підприємців. Ця взаємодія реєстрів є складною і в останній час встане питання про доцільність їх уніфікації [20, с. 82].

Державний реєстр, що є інформаційним ресурсом, з одного боку, має самостійне значення, а з іншого боку, існує у взаємодії з іншими інформаційними ресурсами. Тому необхідно забезпечити сумісність і взаємодію Єдиного державного реєстру з іншими інформаційними системами та мережами, як це зазначено в ч. 2 ст. 16 Закону України [13]. Тому О. Квасницька вважає за необхідне доповнити ст. 16 Закону України [13] таким положенням: «Сумісність і порівнянність відомостей Єдиного державного реєстру забезпечуються за рахунок дотримання єдності принципів, методів і форм ведення державних реєстрів. Така сумісність і взаємодія забезпечуються єдністю організаційних, методологічних і програмно-технічних принципів формування на електронних носіях інформаційних ресурсів. Сумісність і взаємодія Єдиного державного реєстру з іншими інформаційними системами має певні межі» [21, с. 34]. Так, відповідно до Закону України «Про інформацію» [22] суб'єкт права на інформацію може вимагати усунення будь-яких порушень його права.

Висновки. В Закон України [13] 26 листопада 2015 року були внесені зміни, які вступили в силу 1 січня 2016 року, також змінилася назва Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», а ЄДР має таку назву: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Отже, з 1996 року видокремлені бази даних (реєстри) про підприємства та організації припинили своє існування, почав діяти єдиний підхід до систематизації інформації про підприємства та організації. Загальноукраїнський класифікатор підприємств та організацій був названий ЄДР-ПОУ, підприємства та організації «Код ЗКПО», який було змінено на «Код ЄДРПОУ» – 8/10 цифр.

В ЄДРПОУ використовують такі класифікатори: організаційно-правових форм господарювання (КОПФГ); об'єктів адміністративно-територіального устрою України (КОАТУУ); видів економічної діяльності (КВЕД); органів державного управління (КОДУ); валют (КВ); держав світу (КДС); класифікація інституційних секторів економіки України (КІСЕ).

ЄДРПОУ формувався насамперед з метою класифікації суб'єктів господарювання для здійснення статистичних спостережень за структурними змінами в економіці, які відбуваються під час створення суб'єктів господарської діяльності, їх реорганізації та ліквідації.

Становлення та розвиток ЄДР розпочалися в 2004 році згідно зі ст. 4 Закону України та полягають у засвідченні факту створення або припинення юридичної особи шляхом внесення відповідних записів до ЄДР. ЄДР не відміння ЄДРПОУ та Єдиний державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів. З 1 січня 2016 року ЄДР має таку назву: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Список використаної літератури:

1. Історія держави і права України. Академічний курс : у 2 т. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2000– . – Т. 1 / [кол. авторів: В. Гончаренко, А. Рогожин, О. Святоцький та ін.]; за ред. В. Тація, А. Рогожина. – 2000. – 648 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / рекол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.
3. Квасницкая О. Процедура государственной регистрации субъектов предпринимательства / О. Квасницкая // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 4. – С. 64–67.
4. Про державну статистику : Закон України від 17 вересня 1992 року № 2614-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2614-12>.

5. Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України // Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. Л. Воронової. – 2-е вид., переробл. і доповн. – К. : Алерта, 2011. – 558 с.

6. Про Державний реєстр звітних (статистичних) одиниць України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1993 року № 538 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-93-%D0%BF>.

7. Про Концепцію побудови національної статистики України та Державну програму переходу України на міжнародну систему статистики і обліку : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 року № 326 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/326-93-%D0%BF>.

8. Про внесення змін і доповнень до Державної програми переходу України на міжнародну систему обліку і статистики : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 1995 року № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/403-95-%D0%BF>.

9. Про створення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 року №118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-96-%D0%BF>.

10. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

11. Програми розвитку системи національних рахунків на період до 2010 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2003 року № 475 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/475-2003-%D0%BF>.

12. Класифікації інституційних секторів економіки України : Наказ Державної служби статистики України від 3 грудня 2014 року № 378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14>.

13. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 березня 2003 року № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

14. Про підприємництво : Закон України від 7 лютого 1991 року № 698-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 168 (втратив чинність 1 січня 2004 року, крім ст. 4).

15. Положення про порядок і умови користування даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України : Наказ Державного комітету статистики України від 28 листопада 2005 року №386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1509-05>.

16. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року №435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

17. Третьяков С. Деякі аспекти реформування системи державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців / С. Третьяков // Вісник Центру комерційного права. – 2005. – № 1. – С. 6–7.

18. Руденко Н. Впровадження Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» / Н. Руденко // Вісник Центру комерційного права. – 2004. – № 2. – С. 2–3.

19. Лисогор Н. Зміни у законодавстві про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності / Н. Лисогор // Право України. – 2004. – № 1. – С. 71–73.

20. Хозяйственное право Украины : [учебник] / под ред. А. Васильева, О. Подчерковного. – Х. : ООО «Одиссей», 2005. – 464 с.

21. Квасницька О. Правове регулювання державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / О. Квасницька. – О., 2006. – 199 с.

22. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.22

ВІДСТОРОНЕННЯ ВІД ПОСАДИ СУДДІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Лілія МЕЖЕВСЬКА,

здобувач кафедри цивільного права та процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

In the article the state of scientific development problems regulating of the service and employment relationships involving judges. The author of the urgency study on removal from office of judges according to the Law of Ukraine "On the Judicial System and Status of Judges", which gets 30 September 2016. Established reason the removal of judges. The characteristic changes associated with the creation of the High Council of Justice of Ukraine. Analyzes case law, which complained was the legality of the removal of judges by the decision of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine. The features of legal regulation of dismissal from work on the grounds specified draft Labour Code of Ukraine.

Key words: removal, position, service and labor relations, status, judge.

АНОТАЦІЯ

У статті визначено стан наукової розробки проблеми регулювання службово-трудових правовідносин за участі суддів. Автором обґрунтовано актуальність дослідження проблеми відсторонення від посади суддів за Законом України «Про статус суддів та судоустрій», який набуває чинності 30 вересня 2016 року. Встановлено підстави відсторонення від посади суддів. Охарактеризовано зміни, що пов'язані зі створенням Вищої ради правосуддя України. Проаналізовано матеріали судової практики, де предметом оскарження стала правомірність відсторонення від посади суддів за рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Вивчено особливості правового регулювання відсторонення від роботи на засадах, визначених проектом Трудового кодексу України.

Ключові слова: відсторонення, посада, службово-трудові правовідносини, статус, суддя.

Постановка проблеми. Порядок відсторонення від роботи працівників правоохоронних та судових органів обумовлений сутністю такого виду діяльності. Питання правового регулювання службово-трудових відносин за участю працівників судових та правоохоронних органів неодноразово були предметом наукових досліджень. Виділяються наукові підходи щодо доцільності розмежування державної служби на дві категорії: мілітаризовану і цивільну (М.І. Іншин [1, с. 10–11], О.В. Петришин [2, с. 142] та ін.). М.І. Іншин, виділяючи особливості мілітаризованої державної служби, підкреслює, що вона «будується здебільшого на авторитарному різновиді відносин між керівниками та підлеглими» [1, с. 10–11].

Актуальність теми. Вивчення окремих проблем правової регламентації проходження державної служби торкалися провідні вчені в галузі адміністративного права, а також представники теорії права, державного управління, а саме В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.М. Горшенєва, В.К. Гіжевський, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновський, М.І. Матузов, С.Г. Стеценко, О.І. Остапенко, Н.П. Матюхіна, Н.Р. Нижник, О.Ф. Скакун, І.М. Пахомов, П.М. Рабинович, М.М. Тищенко. Однак проблема відсторонення від посади суддів не висвітлювалась, що й визначило мету нашого дослідження.

Отже, **метою статті** є встановлення підстав відсторонення від посади суддів, характеристика змін, що пов'язані зі створенням Вищої ради правосуддя України, аналіз матеріалів судової практики, де предметом оскарження стала правомірність відсторонення від посади суддів за рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, вивчення осо-

бливостей правового регулювання відсторонення від роботи на засадах, визначених проектом Трудового кодексу України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавством України передбачається спеціальний порядок відсторонення від посади судді. Трудовий обов'язок судді – розгляд судових справ – конкретизується у кожному окремому випадку. Завершення розгляду певної справи і прийняття відповідного рішення по ній не означає припинення трудових відносин, тому що цим не вичерпується зміст виконання трудової функції судді. Визначення функції відбувається у загальному вигляді і конкретизується на практиці застосуванням до певних суб'єктів, об'єктів тощо. Статтею 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що під час здійснення правосуддя судді зобов'язані дотримуватися Конституції та законів України, забезпечувати повний, всебічний та об'єктивний розгляд судових справ з дотриманням встановлених законом строків [3].

Статус судді відноситься до спеціального статусу особи і визначає особливості правового положення особи у зв'язку із займанню посадою і відповідною службовою діяльністю від імені держави. Поряд із загальними особливостями трудової правосуб'єктності трудова правосуб'єктність судді має свої особливості, обумовлені специфікою правового статусу цієї категорії осіб, що виходять насамперед з його дуальності. Здійснюючи діяльність від імені держави на виконання завдань і функцій держави, суддя є працівником певного органу держави; поєднання загального статусу особи, статусу державного службовця, посадової особи, працівника вимагає з'ясування меж дії кожного, їх взаємного впливу в аспекті особливостей реалізації певних прав та обов'язків, встановлення додаткових вимог, пільг, привілеїв, обмежень чи заборон.

Статтею 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено загальні засади забезпечення реалізації принципу недоторканності суддів [3]. Зокрема, встановлюється, що «суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна чи адміністративна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи». Принцип недоторканності судді полягає у встановленні заборони доставлення судді примусово до будь-якого органу чи установи, крім суду.

Частиною 4 статті 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що суддя може бути відсторонений від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України або його заступника в порядку, встановленому законом. Рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя ухвалюється Вищою радою правосуддя [3].

Станом на вересень 2016 року діє Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що встановлює порядок відсторонення від посади судді. Згідно з пунктами 15.3–15.14 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України повідомлення судді, щодо якого має розглядатися питання про відсторонення від посади, та Генерального прокурора України про дату, час і місце засідання Комісії із зазначеного питання покладається на Голову комісії [4]. Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зобов'язаний оприлюднити цю інформацію на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Під час вирішення питання про відсторонення судді від посади присутність на засіданні Комісії Генерального прокурора України або уповноваженої ним особи є обов'язковою. Неявка на засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України судді, який був належним чином повідомлений про дату, час та місце засідання, не перешкоджає розгляду Комісією питання про відсторонення його від посади.

Під час розгляду клопотання про відсторонення судді від посади Вища кваліфікаційна комісія суддів України має право заслухати будь-яку особу чи дослідити будь-які матеріали, що мають значення для вирішення питання про відсторонення судді від посади. Вирішуючи питання про відсторонення судді від посади, Комісія враховує:

- мотиви, наведені в клопотанні Генерального прокурора України;

- правову підставу для відсторонення судді від посади;
- наслідки відсторонення судді від посади для інших осіб.

За результатами розгляду питання про відсторонення судді від посади Комісія ухвалює відповідне рішення, копія якого направляється Генеральному прокурору України. У разі прийняття Комісією рішення про задоволення клопотання Генерального прокурора України і відсторонення судді від посади копія рішення направляється також:

- судді, якого відсторонено від посади;
- голові суду, в якому посідає штатну суддівську посаду відсторонений від посади суддя;
- Державній судовій адміністрації України.

Суддя вважається відстороненим від посади з дня прийняття Комісією рішення про його відсторонення від посади на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України й на строк, зазначений у рішенні, який не може становити більше двох місяців.

При цьому в клопотанні Генерального прокурора України мають міститися обґрунтовані докази того, що, якщо суддю не відсторонити від посади, він (вона) своїми діями будуть заважати проведенню досудового провадження.

Зокрема, у справі № 800/123/15 Постановою Колегії Вищого адміністративного суду України від 27 липня 2015 року визнано протиправним рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про задоволення клопотан-

ня Генерального прокурора України щодо відсторонення від посади судді Печерського районного суду м. Києва. Підставами визнання неправомірності рішення стало те, що відповідач (Вища кваліфікаційна комісія суддів України) не повною мірою використав свої повноваження щодо встановлення вірогідності настання певних ризиків для слідства та не вимагав від представників прокуратури детального обґрунтування кожного із них, а також відповідач не перевіряв обґрунтованість всіх підстав, за яких було порушено питання про застосування такого заходу, як відсторонення судді від посади. Тому, виходячи з усталеної практики Європейського суду з прав людини стосовно вмотивованості рішень органів з вирішення спорів або судових рішень, керуючись тим, що орган влади зобов'язаний виправдати свої дії, навівиши обґрунтування своїх рішень, вчинити всіх заходів, щоб всі суб'єкти спору були «почуті» [5]. Колегія Вищого адміністративного суду України винесла постанову про скасування Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 10 березня 2015 року № 11/вп-15 про відсторонення судді Печерського районного суду м. Києва [6].

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» зазначається, що відсторонення судді від посади здійснюється Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (а з 1 жовтня 2016 року – вже Вищою радою правосуддя України) на строк не більше двох місяців. Продовження строку відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності здійснюється в тому ж порядку на строк не більше одного місяця. Клопотання про продовження строку такого відсторонення судді від посади подається не пізніше п'ятнадцяти днів до закінчення строку, на який суддю було відсторонено. Вимоги до клопотання про відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності встановлюються процесуальним законом. Суддя на час відсторонення від посади позбавляється права на отримання доплат до посадового окладу судді [3].

Згідно з пунктом 15.10 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України строк відсторонення від посади судді може бути подовжено на підставі відповідного вмотивованого клопотання Генерального прокурора України про продовження цього строку. Строк продовження відсторонення судді не може становити більше одного місяця. Клопотання про продовження строку відсторонення судді від посади подається не пізніше п'ятнадцяти днів до закінчення строку, на який суддю було відсторонено. Вимоги до клопотання про продовження строку відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності встановлюються процесуальним законом [4]. У разі прийняття Комісією рішення про задоволення клопотання Генерального прокурора України про продовження строку відсторонення судді від посади суддя вважається відстороненим від посади з дня прийняття Комісією рішення про відсторонення його від посади на строк, зазначений у рішенні про продовження строку відсторонення від посади. Відсторонення судді від посади може бути скасоване Комісією до закінчення строку відсторонення за вмотивованим клопотанням Генерального прокурора України або судді, якого було відсторонено від посади, якщо в подальшому застосуванні цього заходу відпала потреба (пункт 15.14 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів) [4].

Крім того, рішення про призупинення повноважень судді може ухвалити кваліфікаційна комісія суддів у разі порушення щодо судді дисциплінарної справи у зв'язку з порушенням суддею вимог статті 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому ор-

гані державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом; поєднання суддівської діяльності з підприємницькою або адвокатською діяльністю, будь-якою іншою оплачуваною роботою (крім викладацької, наукової і творчої діяльності), а також входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; приналежність до політичної партії чи професійної спілки, виявлення прихильності до них, в тому числі участь у політичних акціях, мітингах, страйках) [3].

Під час ухвалення рішення про відсторонення судді від посади Вища кваліфікаційна комісія має встановити ряд обставин: 1) чи є можливість у судді перешкоджати кримінальному чи адміністративному провадженню; 2) чи не перебуває суддя у службовому відраженні; 3) чи не перебуває суддя у щорічній основній чи у додатковій відпустці; 4) чи є на час кримінального чи адміністративного провадження суддя суб'єктом владних повноважень та виконує судову функцію держави. Зокрема, досягнення суддею 65-річного віку означає втрату можливостей для кар'єрного зросту і є безумовною підставою для відставки судді (стаття 102 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») [3].

Власне відсутність сукупності перелічених фактів і стало підставою для визнання неправомірним Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України «Про відсторонення судді Комсомольського міського суду Полтавської області Таранкової Ірини Михайлівни від посади» від 19 травня 2015 року № 32/вп-15. В ході судового розгляду справи № 800/288/15 колегією Вищого адміністративного суду України встановлено, що суддя Комсомольського міського суду Полтавської області Таранкова Ірина Михайлівна була відсторонена від посади, перебуваючи у щорічній основній відпустці, при цьому вона вже досягла 65-річного віку і не могла справляти правосуддя. Крім того, було встановлено, що оригінал справи про адміністративне правопорушення № 534/94/14-п за статтею 122-2 КУАП відносно судді Комсомольського міського суду Полтавської області Таранкової Ірини Михайлівни був вилучений 26 лютого 2015 року органом досудового розслідування з Комсомольського міського суду Полтавської області та долучений до матеріалів кримінального провадження, що унеможливило доступ судді І.М. Таранкової до матеріалів цієї справи. З Комсомольського міського суду на досудовому розслідуванні були також вилучені та долучені до матеріалів кримінального провадження відповідні сторінки Контрольного журналу судових справ і матеріалів, переданих судді І.М. Таранковій за 2014 рік, Журналу обліку постанов суду за період з 1 січня 2013 року, а отже, цим фактично виключена можливість знищення чи підроблення документів, які мають суттєве значення для розслідування. Тому немає підстав вважати, що, перебуваючи на посаді, суддя І.М. Таранкова зможе перешкоджати адміністративному провадженню [6; 7].

Стаття 90 проекту Трудового кодексу України передбачає правило, згідно з яким, якщо працівника, відстороненого від роботи, не було звільнено з роботи відповідно до закону, він має право бути допущеним до роботи після того, як відпадут підстави, з якими пов'язувалося відсторонення від роботи [8]. Як бачимо, у цьому випадку встановлений певний виняток з правила – при відпаданні підстав відсторонення працівник допускається до роботи. Винятком є лише випадок, коли обставини, з якими пов'язувалося відсторонення працівника від роботи, стають причиною звільнення працівника за відповідною підставою. Вбача-

ється, що обставини, з якими пов'язувалося відсторонення працівника від роботи, можуть бути причиною не тільки звільнення, але й переведення на іншу роботу. При цьому слід відзначити, що такі звільнення й переведення на іншу роботу не є правовим наслідком відсторонення від роботи. Вони є наслідком тих обставин, що стали підставою для відсторонення працівника від роботи. Це ж стосується й накладення роботодавцем на працівника дисциплінарних стягнень у разі появи на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; відмови або ухилення від обов'язкових медичних оглядів, навчання, інструктажу і перевірки знань з охорони праці та протипожежної охорони тощо, оскільки само собою відсторонення від роботи не є заходом дисциплінарного стягнення відповідно до статті 147 Кодексу законів про працю України [9].

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що фактично в процедурі відсторонення від посади з набуття чинності Закону України «Про статус суддів та судоустрій» з 30 вересня 2016 року змінилися лише суб'єкти застосування законодавства – Вищу кваліфікаційну комісію суддів України замінить Вища рада правосуддя України. Втім, наскільки буде оптимізовано діяльність останньої, порівняно з раніше наявним контролюючим органом, покаже час, однак поки що варто констатувати факт, що відбудеться заміна одного колегіального органу на інший колегіальний орган при збереженні суб'єктивного фактору наявності корумпованих зв'язків та ризиків.

Список використаної літератури:

1. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М.І. Іншин. – Х., 2005. – 452 с.
2. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монография] / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998 – 168 с.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – Ст. 1935.
4. Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 8 червня 2011 року № 1802/зп-11 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/regl08.pdf>.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Руйс Торіха проти Іспанії» : Заява від 23 листопада 1994 року № 18390/91.
6. Справа № 800/123/15 : Постанова Вищого адміністративного суду України від 27 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/47786451>.
7. Справа № 800/288/15 : Постанова Вищого адміністративного суду України від 21 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52522656>.
8. Про прийняття за основу проекту Трудового кодексу України : Постанова Верховної Ради України від 5 листопада 2015 року № 760-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/760-19>.
9. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року / Верховна Рада УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Додаток.

УДК 35.085

УМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ КАДРОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Оксана НОСИК,

аспірант кафедри державного управління
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

SUMMARY

The author of the article researched the background for the transformation of HR units of public authorities in the management services staff, which have emerged during the public administration reform, the author analyses the normative-legal and organizational conditions for this transformation are given suggestions regarding the algorithm of transformation of these units in service on the European model. It is proved that at the state level have already made the basic steps of normative-legal support of implementation of transformation of HR units of public authorities in the management services staff. Additional work requires the organizational phase of this process that needs to take place directly in the bodies of state power and to be an effective reflection of the competent work of managers of these institutions.

Key words: HR, personnel management, public administration reform, public authorities, algorithm of the transformation of the HR units.

АНОТАЦІЯ

Автором статті досліджені передумови трансформації кадрових підрозділів органів державної влади в служби управління персоналом, які склалися під час реформи державного управління, проаналізовані нормативно-правові та організаційні умови цієї трансформації, надані пропозиції щодо алгоритму перетворення цих підрозділів на службу європейського зразка. Доведено, що на рівні держави вже зроблені основні кроки щодо нормативно-правового забезпечення здійснення трансформації кадрових підрозділів органів державної влади в служби управління персоналом. Додаткового опрацювання потребує організаційний етап цього процесу, який повинен відбуватися безпосередньо в органах державної влади та бути ефективним відображенням компетентної роботи менеджерів цих установ.

Ключові слова: відділи кадрів, служба управління персоналом, реформа державного управління, органи державної влади, алгоритм трансформації кадрових підрозділів.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку України характеризується реформою державного управління, яка має на меті забезпечення нової якості державної служби відповідно до кращих європейських практик, встановлення правових та організаційних засад цієї служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства. Аналіз систем державного управління таких країн Європи, як Німеччина [9], Франція [8], Польща, доводить, що умовами успішного реформування є застосування сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі, наявність цілісної та ефективної системи управління державною службою на усіх рівнях. Служби управління персоналом державних органів цих країн забезпечують реалізацію державної політики у сфері державної служби.

Актуальність теми. Аспекти сучасного стану та перспективи розвитку державної служби в умовах реформування досліджують у своїх наукових працях С. Сergygin, Д. Дзвінчук, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Білинська, Г. Атаманчук, О. Оболенський, Ю. Сурмін, В. Сороко та інші вчені. Але місце та значення служби управління персоналом в системі управління державною службою є недостатньо вивченими, а механізм реформування кадрових підрозділів органів державної влади взагалі відсутній.

Отже, **метою статті** є аналіз умов трансформації кадрових підрозділів органів державної влади України та визначення алгоритму цього перетворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. На рівні держави ухвалено низку документів, зміст яких свідчить про стратегічну важливість та актуальність реалізації реформи державного управління. Розроблені та затверджені

такі концептуальні документи, як Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [4], Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [5], Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [2].

Набуття чинності Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (далі – Закон № 889) [1] свідчить про більш конкретний крок у процесі реформування державної служби. Цей Закон і за структурою, і за змістом відрізняється від попереднього Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII (далі – Закон № 3723) [3]. Звернувши увагу на преамбули вказаних Законів, відразу відчуваємо різні масштаби та вектори регулювання цих нормативних актів

Закон № 3723	Закон № 889
Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.	Цей Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.
Він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.	

Структура Закону № 889 [1] більш розширена та деталізована. Деякі положення прописані конкретніше, чіткіше (прийом, просування по службі тощо), а деякі положення з'явилися вперше (керівник державної служби в державному органі, професійна компетентність, службова дисципліна, засади дисциплінарної відповідальності, матеріальна відповідальність державних службовців тощо). Факт їх появи та законодавчого закріплення невідповідний. Він викликаний особливою увагою, важливістю, великим значенням та конкретною місією у побудові професійної, ефективною державної служби.

Закон № 3723 [3] мав лише деякі узагальнені згадування та натяки менеджменту:

- здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті (стаття 7);
- сприяння укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювання їх сумлінної та ініціативної праці (стаття 33).

У Законі № 889 [1] вперше приділено увагу ролі, місцю та значенню менеджменту служби управління персоналом, а також висвітлені вказані положення. Наприклад, зазначено, що:

– державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо управління персоналом державних органів (стаття 1);

– служба управління персоналом входить до системи управління державною службою разом із Кабінетом Міністрів України, Комісією з питань вищого корпусу державної служби тощо (стаття 12);

– служби управління персоналом у державних органах отримують методичну допомогу Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (стаття 13);

– служба управління персоналом допомагає державному службовцю в складанні індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності та узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації, а також вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби (стаття 49), тощо.

Створення служби управління персоналом та її пряме підпорядкування керівнику державної служби невідповідні. Це зумовлено повноваженнями та завданнями, покладеними на цей підрозділ. Статтею 18 Закону № 889 [1] закріплено особливий статус, місію служби управління персоналом, яка покликана забезпечити:

- здійснення керівником державної служби своїх повноважень;
- свою відповідальність за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі;
- добір персоналу;

– планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;

– документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо.

Якщо звернутися до історії, то можна згадати, що створення відділів кадрів на підприємствах було підпорядковано головним чином одній меті – найманню робочої сили. У зв'язку з цим головна функція відділів кадрів полягала у прийманні та звільненні працівників, документальному оформленню їх перебування на роботі. Завдання кадрової служби, її організація діяльності були відображені в Типовому положенні про кадрову службу органу виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 року № 912 [10].

Відповідно до частини четвертої статті 18 Закону № 889 [1] Національне агентство України з питань державної служби наказом затвердило Типове положення про службу управління персоналом державного органу [11], яке визначає основні завдання, функції та права цього підрозділу.

Таким чином, з боку держави зроблено перший крок для трансформації кадрових підрозділів органів державної влади України в служби управління персоналом – розроблено та законодавчо закріплено нормативно-правове підґрунтя цього процесу. Відмінною рисою цих нормативно-правових документів є те, що вперше на рівні законодавства закріплено важливість та необхідність визначення пріоритетного формування:

- ефективної системи державної служби;
- ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі.

Наступним кроком, який є ще однією умовою трансформації кадрових підрозділів органів державної влади України в служби управління персоналом, повинен бути організаційний етап. Він повинен мати у своєму складі:

- аналіз статутних документів, положення органу державної влади та положень про структурні підрозділи;
- аналіз структури та штатного розпису органу державної влади, визначення необхідної кількості працівників служби управління персоналом;
- підготовку проекту Положення про службу управління персоналом;
- аналіз наявного ресурсу щодо її укомплектування (у разі необхідності) компетентними працівниками;
- розробку плану роботи цього підрозділу щодо забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі.

Ці складові можна об'єднати в алгоритм трансформації відділів кадрів в служби управління персоналом (рис. 1).

Аналіз статутних документів, положення органу державної влади та положень про структурні підрозділи. Керу-

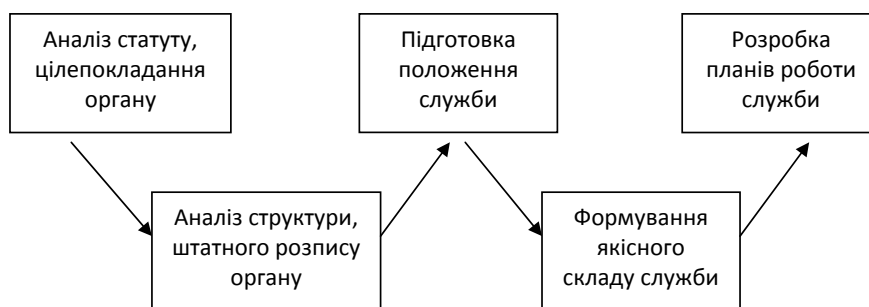


Рис. 1. Алгоритм трансформації відділів кадрів в служби управління персоналом

ючись тим, що визначення цілепокладання [12] в організації діяльності будь-якої установи, у тому числі і органу виконавчої влади, – це початковий момент в діяльності менеджера, можна сказати, що визначення цілей, заради яких формується, функціонує та розвивається організація як цілісна система, є головною задачею менеджменту. Мета – чітка уява про необхідний результат. Вихідними пунктами для її визначення можуть виступати місія, бачення, потреби організації, задачі, які мають бути вирішені у процесі діяльності.

Тому саме аналіз статутних документів, положення органу державної влади та положень про структурні підрозділи – це перша складова в алгоритмі трансформації. У цих документах визначені та закріплені основні мета та місія будь-якої організації чи установи, у тому числі й органу державної влади.

Аналіз структури та штатного розпису органу державної влади, визначення необхідної кількості працівників служби управління персоналом. Залежно від головної цілі або дерева цілей організації визначаються її структура та категорії персоналу.

Чим різноманітніше, масштабніше та конкретніше прописані цілі, чим детальніше розроблена стратегія цілепокладання, тим більше і складніше майбутня структура організації, тим різноманітніше будуть представлені категорії персоналу. Відповідно до цього будуть різнитися необхідний рівень кваліфікації працівників, вимоги до їх компетентностей та вектори розвитку трудових ресурсів взагалі.

Після аналізу структури органу державної влади, прийняття рішення про введення необхідних змін в структуру настає етап розробки та затвердження штатного розпису.

Відповідно до цілепокладання органів, задач та функцій, які вони виконують, структури будуть різними.

У цьому процесі слід звернути увагу на те, що діяльність державних органів та установ жорстко регламентована, і це є їх головною відмінністю від приватних структур. Приватні установи та організації можуть самостійно визначати свою структуру, створювати служби чи обирати окрему особу з наділеними відповідними функціями або взагалі користуватися послугами рекрутингових агентств (рекрутинг (від фр. “recruter” – «набирати», «вербувати»; спочатку про солдат, яких вербували в королівську армію) – підбір персоналу в штат компанії, або під замовлення клієнта у випадку рекрутингового агентства; основна функція і обов’язок менеджерів по персоналу та рекрутерів) [7]. Діяльність державних організацій та установ регламентована, обмежена певними нормативними документами.

Сьогодні органи державної влади під час визначення своєї структури керуються Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 року № 179 [6]. Цим документом встановлені нормативи створення структурних підрозділів та посад в них.

Так, Законом № 889 [1] та Типовим положенням про службу управління персоналом державного органу [11] чітко встановлено, що у державному органі залежно від числа персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби.

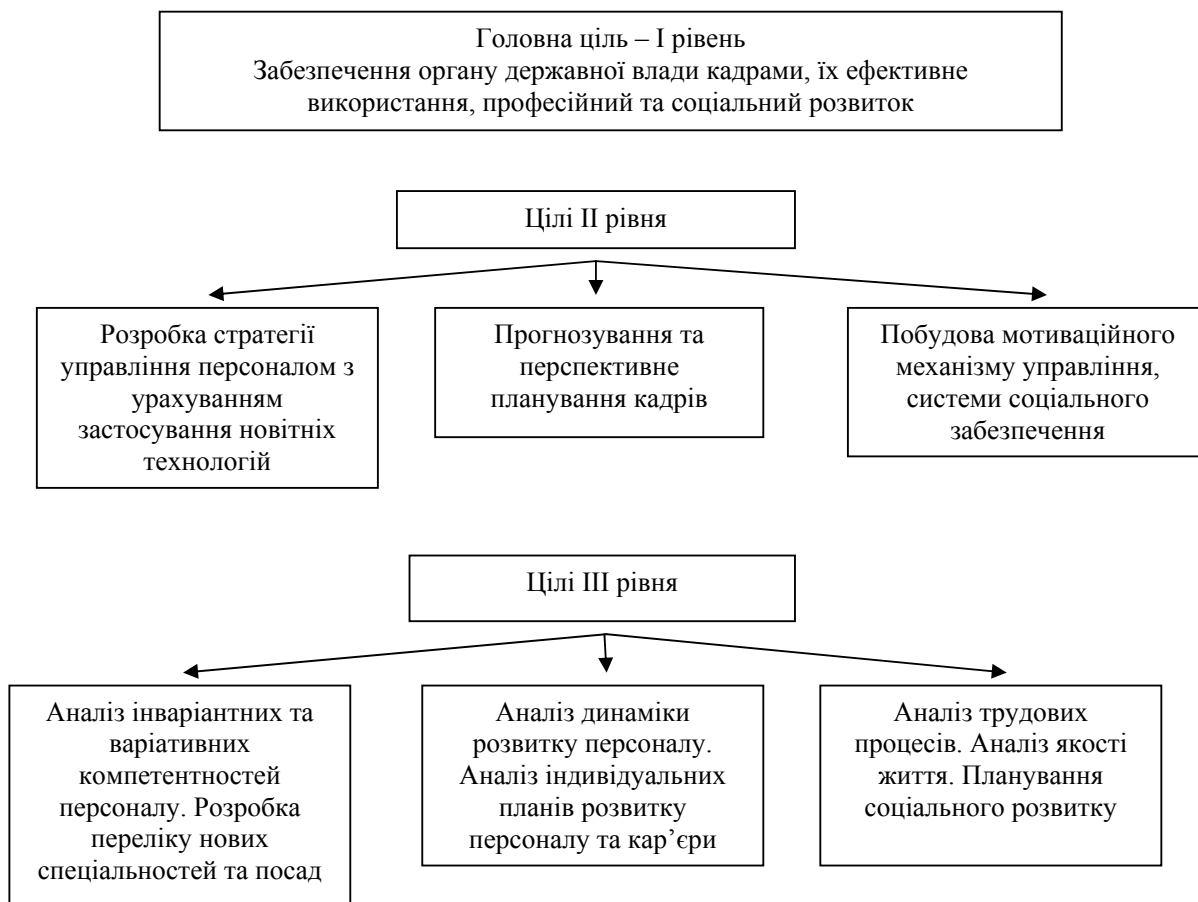


Рис. 2. Дерево цілей служби управління персоналом

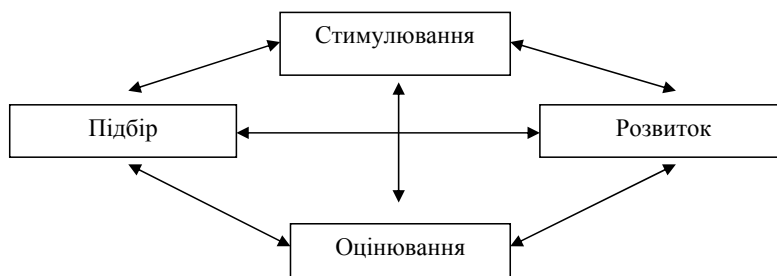


Рис. 3. Вектори діяльності служби управління персоналом

У державному органі, кількість працівників в якому становить менше 10 осіб, обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу. Чисельність служби управління персоналом визначається з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. Цими документами закріплено порядок формування кількісного складу служби.

Наступний крок – розробка та затвердження у встановленому законодавством порядку проекту Положення про службу та посадових інструкцій працівників Служби відповідно до інваріантних та варіативних компетентностей, розроблених керівником служби у правління персоналом разом із керівниками структурних підрозділів органу державної влади.

Організаційні заходи створюють передумови проведення аналізу наявного кадрового ресурсу створюваної Служби щодо її укомплектування кваліфікованими, компетентними працівниками. Місія керівника Служби – чітке визначення функцій підпорядкованих працівників, чітке розуміння внеску кожної особи у справу забезпечення досягнення мети організації.

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог. Законом № 889 [1] визначені загальні вимоги до посад державних службовців.

Це підґрунтя для розробки інваріантних (незалежних від змін умов, постійних, незмінних) компетентностей. До них відносяться вимоги до стажу, досвіду роботи у відповідних сферах, володіння державною мовою тощо.

Спеціальні (варіативні, такі, що мають варіанти, різновиди) вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу або його структурного підрозділу, в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у певній сфері державної служби.

Розробка Положення про службу управління персоналом та плану роботи цього підрозділу мають бути розроблені на основі дерева цілей, приклад якого запропонований на рис. 2.

Дерево цілей – це ієрархічний перелік цілей служби управління персоналом, у якому цілі більш низького рівня підпорядковані цілям більш високого рівня та забезпечують їх досягнення.

Вгорі знаходиться головна ціль служби управління персоналом – забезпечення органу державної влади кадрами, їх ефективне використання, професійний та соціальний розвиток. Ця мета дуже складна та змістовна, тому її розклад на більш деталізовані складові гарантує поступове та ефективне досягнення.

Під час розробки дерева цілей слід враховувати основні вектори діяльності служби управління персоналом, які, з одного боку, рівноцінні, з іншого – взаємопов'язані (рис. 3).

Висновки. Успішним процес трансформації відділу кадрів державного органу у повноцінну службу управління персоналом може бути лише при виконанні двох умов: наявного нормативно-правового підґрунтя та розробки організаційної складової цього процесу (формування дерева цілей та алгоритму трансформації). На теперішній час державою розроблені основоположні нормативно-правові акти, а саме стратегічні документи, закони та підзаконні акти, які регулюють та забезпечують ефективне проведення реформи державного управління. Проте організаційна складова перетворення кадрових підрозділів потребує відпрацювання та послідовного впровадження її на рівні органів державної влади. За умов ефективної роботи компетентних керівників-менеджерів цих установ, розробки дерева цілей та побудови алгоритму трансформації відділів кадрів в служби управління персоналом європейського зразка буде гарантоване успішне проведення реформи державного управління.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – С. 28. – Ст. 149.
2. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р // Урядовий кур'єр – 2016. – № 139.
3. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8. – Ст. 67.
5. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 63.
6. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – С. 17. – Ст. 522.
7. Рекрутинг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/Рекрутинг>.
8. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. Пуустойт ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 56 с. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).
9. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / [авт.-упоряд.: Ю. Ков-

басюк, С. Загороднюк, П. Крайнік] ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 76 с. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).

10. Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 року № 912 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/912-96-%D0%BF>.

11. Типове положення про службу управління персоналом

державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 47 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – С. 204. – Ст. 1091.

12. Жемчугов А. Цель и целеполагание в теории социальной организации / А. Жемчугов // Проблемы экономики и менеджмента. – 2012. – № 4. – С. 6–13. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://corpsys.ru/Articles/Strategy/GoalSetting.aspx>.



УДК 349.2(477); 331.108.644.7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МАССОВОГО ВЫСВОБОЖДЕНИЯ РАБОТНИКОВ ПО ИНИЦИАТИВЕ РАБОТОДАТЕЛЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Денис ПУНТУС,

аспирант кафедры правоведения юридического факультета
Восточноукраинского национального университета
имени Владимира Даля

SUMMARY

The article analyzes the labor laws of foreign countries with respect to mass layoffs initiated by the employer. The study made certain conclusions, in particular: a) labor laws in foreign countries (in most cases) does not contain a legal definition of “mass layoffs” as it does not define the criteria; basically, the criteria for such dismissal shall be established in the industry and (or) territorial agreements, or governed by collective agreements; b) the criteria for mass lay-offs are determined, as a rule, depending on the length of the period during which the release of held and the total number of personnel of the enterprise; c) in most other countries the mass dismissal of employees for economic, organizational, technological reasons, are regulated separately from individual dismissals of workers, as well as through social partnership.

Key words: foreign countries, labor laws, employee, employer, mass dismissal.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу трудового законодательства зарубежных стран относительно массового высвобождения работников по инициативе работодателя. В ходе исследования сделаны определенные выводы, в частности: а) трудовое законодательство в зарубежных странах (в большинстве случаев) не содержит законодательного определения понятия «массовое увольнение работников», как и не определяет его критерии; в основном критерии такого увольнения устанавливаются в отраслевых и (или) территориальных соглашениях либо регулируются коллективными договорами; б) критерии массовости увольнения определяются, как правило, в зависимости от продолжительности периода, на протяжении которого эти высвобождения проводятся, и общей численностью персонала предприятия; в) в большинстве зарубежных стран массовые увольнения работников по экономическим, организационным, технологическим причинам регламентируются отдельно от индивидуальных увольнений работников, а также посредством социального партнерства.

Ключевые слова: зарубежные страны, трудовое законодательство, работник, работодатель, массовое увольнение.

Постановка проблемы. Большое значение для развития в Украине трудовых и связанных с ними отношений, которые соответствовали бы потребностям гражданского общества и социально ориентированной рыночной экономики, имеет опыт их регулирования в высокоразвитых странах. Прав профессор В.С. Венедиктов, когда утверждает, что «на пути всестороннего совершенствования механизмов правового регламентирования трудовых отношений не надо замыкаться в узких рамках национального достояния, придумывать то, что уже давно известно, изобретено другими. Это непродуктивно. В современном мире накоплен значительный опыт гармонизации отношений по регламентации труда наемных работников» [1, с. 12]. Трудовое право во всех правовых системах – это гибкий инструмент государства, причем широкого спектра действия и многоцелевого назначения, социальный амортизатор, который представляет собой большую ценность с точки зрения обеспечения социального мира, функционирования производства и общества в целом, его нормального развития [2, с. 68, 69].

Считаем, что при разработке правовых норм, регулирующих расторжение трудового договора по инициативе работодателя, необходимо использовать опыт зарубежных стран, особенно тот, который накоплен в условиях перехода к рыночной экономике. Очень важно при этом учитывать как уже апробированные модели, так и тенденции, наметившиеся в развитии законодательства о труде в указанной области.

Актуальность темы. Значительную роль в становлении украинского законодательства о труде, в том числе и в вопросах массового высвобождения работников по инициативе работодателя, играет трудовое законодательство

республик бывшего Советского Союза. Во многих из них уже приняты новые трудовые кодексы, отдельные нормы которых могут быть использованы и при подготовке Трудового кодекса Украины. Заимствования положительного опыта бывших республик СССР, наработанного в области трудового права, поможет Украине принять кодекс, который будет должным гарантом защиты трудовых прав граждан. Нормы, посвященные массовому высвобождению работников, нашли отражение как в кодифицированных актах в области труда, так и в иных документах по трудовому законодательству.

Итак, **целью статьи** является анализ положений трудового законодательства зарубежных стран, касающихся массового высвобождения работников по инициативе работодателя.

Изложение основного материала исследования. Согласно ст. 116 Трудового кодекса Армении от 14 декабря 2004 г. [3], которая так и называется «массовое увольнение», в случае ликвидации или сокращения численности работников организации работодатель не позднее чем за три месяца до расторжения трудовых договоров обязан представить Государственной службе занятости Республики Армения и представителю работников данные о численности увольняемых работников, если в течение двух месяцев предполагается увольнение с работы более десяти процентов от общего числа работников, но не менее 10 работников (массовые увольнения).

Если массовые увольнения обусловлены признанием работодателя банкротом, данные о работниках представляются Государственной службе занятости Республики Армения не позднее чем в течение трех дней со дня вынесения судом решения о признании работодателя банкротом.

Случаи увольнения работающих по трудовому договору, заключенному на определенный срок, и по сезонному трудовому договору, если увольнения произведены без нарушения указанных в договорах сроков, массовыми увольнениями работников не считаются.

Трудовое законодательство Азербайджанской Республики, в частности ст. 63 Трудового кодекса [4], под «расторжением трудовых договоров в массовом порядке» понимает расторжение трудовых договоров новым собственником или назначенным им работодателем в течение трех месяцев со дня образования права собственности на предприятие одновременно или в разное время в следующих случаях:

1) при ликвидации трудовых договоров с работниками, составляющими более 50 процентов от общего числа работников на предприятиях с общим числом работников от 100 до 500 человек;

2) при ликвидации трудовых договоров с работниками, составляющими более 40 процентов от общего числа работников на предприятиях с общим числом работников от 500 до 1 000 человек;

3) при ликвидации трудовых договоров с работниками, составляющими более 30 процентов от общего числа работников на предприятиях с общим числом работников более 1 000 человек.

При этом недопустимо расторжение трудовых договоров в массовом порядке новым собственником или работодателем в связи с изменением собственника путем злоупотребления предпринимательской деятельностью и правом без выявления профессионального условия работников, способности исполнять ими трудовую функцию, некомпетентности, которая может нанести вред предпринимательской деятельности собственника. Новый собственник или работодатель должен установить профессиональный уровень работников, необходимость существующих на предприятии рабочих мест для самостоятельного осуществления предпринимательской деятельности путем проведения аттестации рабочих мест и работников.

Согласно ТК Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. [5] в случае предстоящего массового высвобождения работников наниматель обязан не менее чем за два месяца уведомить об этом органы государственной службы занятости населения с указанием профессии, специальности, квалификации и размера оплаты труда работников. Критерии массового высвобождения работников определяются Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Во избежание массового увольнения в Трудовом кодексе Туркменистана [6] предусмотрено следующее: «если изменения в организации производства и труда, объемов работ могут повлечь за собой массовые увольнения работников, работодатель в целях сохранения рабочих мест вправе по согласованию с профсоюзным или иным представительным органом работников предприятия изменить условия труда работников без соблюдения предусмотренного срока предупреждения. При этом продолжительность рабочего времени не может быть менее половины месячной нормы рабочего времени, а заработная плата – меньше минимального размера заработной платы, установленного законодательством Туркменистана».

Согласно ст. 102 ТК Республики Узбекистан от 1 апреля 1996 г. [7] работодатель своевременно, не менее чем за два месяца, представляет соответствующему профсоюзному органу или иному органу, представляющему интересы работников, информацию о возможном массовом высвобождении работников и проводит консультации, направленные на смягчение последствий высвобождения. Кроме этого, работодатель не позднее чем за два месяца обязан довести до сведения местного органа по труду данные о предстоящем высвобождении каждого работника с указанием его профессии, специальности, квалификации и размера оплаты труда.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. [8], как и ранее проанализированные нами кодексы иных государств, не дает определение понятия «массовое увольнение работников», как и не определяет его критерии. Согласно ч. 1 ст. 82 ТК РФ критерии такого увольнения устанавливаются в отраслевых и (или) территориальных соглашениях. Указанные соглашения заключаются между полномочными представителями работников и работодателей, если реализация договоренностей предусматривает полное или частичное финансирование из соответствующих бюджетов, при обязательном участии соответствующих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, являющихся стороной соглашения (ст. 45).

Если отраслевые или территориальные соглашения не заключались либо в них отсутствуют нормы о критериях массового увольнения, то необходимо руководствоваться п. 1 Положения об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1933 г. № 991 [9], а именно:

1) ликвидации предприятия любой организационно-правовой формы с численностью работающих 15 человек и более;

2) сокращение численности или штата работников предприятия в количестве:

- 50 человек и более в течение 30 календарных дней;
- 200 человек и более в течение 60 календарных дней;
- 500 человек и более в течение 90 календарных дней;

3) увольнение работников в количестве 1% от общего числа работающих в связи с ликвидацией предприятия либо сокращением численности или штата в течение 30 календарных дней в регионах с общей численностью занятых менее 5 000 человек.

Как видим, основным критерием выступает показатель численности увольняемых работников за какой-то календарный период или одновременное сокращение определенного процента работников по отношению к штатной численности работников организации.

О предстоящем массовом высвобождении работников, в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» [10], работодатель должен уведомить службу занятости населения не позднее чем за три месяца до начала планируемых увольнений.

И только в Трудовом кодексе Кыргызской Республики [11] мы встречаем законодательно закрепленное определение понятия «массовое увольнение», в частности «массовым увольнением является сокращение не менее 25 процентов работников в организациях численностью до 50 человек и не менее 15 процентов в организациях численностью более 50 человек в течение 2 месяцев подряд», а не выводим его, проанализировав критерии такого увольнения.

Согласно ТК Кыргызской Республики при угрозе массовых увольнений работников работодатель обязан по согласованию с профсоюзом или иным представительным органом работников организации и соответствующим государственным органом принять:

- специальные меры, предусматривающие ограничение или временное прекращение приема новых работников, увольнение совместителей;
- специальные меры, предусматривающие отмену применения сверхурочных работ;
- специальные меры, предусматривающие изменение существенных условий труда;
- специальные меры, предусматривающие поэтапное высвобождение работников;
- иные мероприятия, если они предусмотрены коллективным договором, соглашением.

По мнению О.А. Парягиной, проанализировавшей проблемы массового увольнения работников по инициативе работодателя в России и европейских странах бывшего социалистического содружества, такие высвобождения обусловлены активизировавшимися в рыночной экономике процессами ликвидации, реорганизации организаций, реконструкции и технического перевооружения производства [12, с. 82].

Относительно же стран дальнего зарубежья, то критерии массовости увольнения определяются, как правило, в зависимости от продолжительности периода, на протяжении которого эти высвобождения проводятся, и общей численности персонала предприятия. Если сравнивать страны по минимальному значению параметров, то в США и Канаде массовыми считаются увольнения 50 и более работников, в Великобритании, Нидерландах, Словакии – 20 и более, в Австрии, Германии, Ирландии и Италии – 5 и более [13, с. 105]. Хотя установлены и более жесткие критерии того, что считать коллективным увольнением, причем, как правило, эти критерии разные для мелких, средних и больших предприятий. Например, во Франции (на предприятиях с числом работников до 50 человек), в Великобритании (на всех предприятиях) коллективным увольнением считается увольнение 30 и более работников на протяжении 30 дней; в Бельгии на средних и больших предприятиях – увольнение более 10% персонала на протяжении двух месяцев; в ФРГ на больших предприятиях – увольнение более 30 человек на протяжении одного месяца.

В большинстве зарубежных стран массовые увольнения работников по экономическим, организационным, технологическим причинам регламентируются отдельно от индивидуальных увольнений работников, а также посредством социального партнерства. По свидетельству И.Я. Киселева, исключение составляют только ФРГ и Израиль, где коллективные увольнения рассматриваются как автоматическая сумма (кумуляция) индивидуальных увольнений [14, с. 144]. В 21-й из 27-ми промышленно развитых стран законодательство о коллективных увольнениях применяется уже при увольнении 10 работников, а в Чешской Республике, Мексике, Португалии, Италии, Греции и Австрии число одновременных увольнений может быть даже ниже этого порога [15, с. 144]. В США вопросы коллективных увольнений регулируются в основном коллективными договорами. Последние могут содержать критерии массового увольнения, улучшающие положение работников, отражающие особенности организации труда в малом и среднем бизнесе. В договорах, не носящих формальный характер, важное место занимают меры по предупреждению массовых увольнений и социальной поддержке работников и их семей в случае прекращения трудового договора.

Проанализировав кратко зарубежное трудовое законодательство касательно массового высвобождения работников по инициативе работодателя, мы увидели, что исследуемый нами вопрос является предметом специального рассмотрения и правового регулирования.

Выводы. Во время исследования вопросов, связанных с таким явлением, как массовое увольнение работников по инициативе работодателя в зарубежных странах, нами были сделаны следующие выводы:

1) трудовое законодательство в зарубежных странах (в большинстве случаев) не содержит законодательного определения понятия «массовое увольнение работников», как и не определяет его критерии; в основном критерии такого увольнения устанавливаются в отраслевых и (или) территориальных соглашениях или регулируются коллективными договорами;

2) критерии массовости увольнения определяются, как правило, в зависимости от продолжительности периода, на протяжении которого эти высвобождения проводятся, и общей численностью персонала предприятия;

3) в большинстве зарубежных стран массовые увольнения работников по экономическим, организационным, технологическим причинам регламентируются отдельно от индивидуальных увольнений работников, а также посредством социального партнерства.

Таким образом, на сегодняшний день во время реформирования трудового законодательства в целом и положений относительно массового высвобождения работников по инициативе работодателя в частности целесообразно было бы учесть зарубежный опыт. Разумная конвергенция, использование зарубежного опыта предполагают не простое заимствование форм и методов, а вдумчивый анализ и планирование как на отдаленную перспективу, так и на ближайшее будущее, а также выявление отдельных элементов, которые можно применить в украинской действительности уже в настоящее время.

Список использованной литературы:

1. Венедіков В.С. Проблеми науки і практики трудового права України в сучасних умовах ринкової економіки / В.С. Венедіков // Актуал. пробл. науки труд. права в сучасних умовах ринкової економіки : матер. наук.-практ. конф. (19–20 травня 2003 р.) / за ред. В.С. Венедікова. – Х., 2003. – С. 6–14.
2. Величко Л.Ю. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця у випадку змін в організації виробництва і праці : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Л.Ю. Величко ; Східноукр. нац. ун-т. – Луганськ, 2011. – 208 с.
3. Трудовой кодекс Республики Армения : утв. Законом Республики Армения от 9 ноября 2004 г. № НО-124 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8660.
4. Трудовой кодекс Азербайджанской Республики : утв. Законом Азербайджанской Республики от 1 января 1999 г. № 618-ІІ // Сб. законодат. актов Азербайджанской Респ. – 1999. – № 4. – Ст. 213.
5. Трудовой кодекс Республики Беларусь : утвержд. Законом РБ от 26 июля 1999 г. // Нац. реестр правовых актов РБ. – 1999. – № 80. – 2/70.
6. Трудовой кодекс Туркменистана : утв. Законом Туркменистана от 1 мая 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakony-turkmenistana.narod.ru/kzot.htm>.
7. Трудовой кодекс Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 г. № 161-І // Ведом. Олий Мажлиси Респ. Узбекистан. – 1997. – Приложение к № 1.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации : Закон РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.
9. Положения об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1993 г. № 991 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/100271>.
10. О занятости населения в Российской Федерации : Закон от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60.
11. Трудовой кодекс Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.base.spininform.ru/show.fwx?Regnom=6714>.
12. Парягина О.А. Массовое увольнение работников / О.А. Парягина // Трудовое право. – 2007. – № 2. – С. 82–91.
13. Мироненко О.Н. Высвобождение персонала: нормативно-правовое регулирование (опыт зарубежных компаний) / О.Н. Мироненко // Труд за рубежом. – 2007. – № 3. – С. 98–115.
14. Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право : [учеб.] / И.Я. Киселев. – М. : ТК «Велби» ; Изд-во «Проспект», 2005. – 360 с.
15. Вишневская Н.Т. Реформа законодательства о защите занятости в странах с развитой экономикой / Н.Т. Вишневская // Труд за рубежом. – 2002. – № 1. – С. 88–108.

УДК 349.232-057.34

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Олена СОКОЛОВА,

здобувач кафедри правознавства юридичного факультету
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

SUMMARY

This article is devoted to legal regulation of remuneration of civil servants in foreign countries. Thesis there is determined two approaches to formation of wages of civil servants. The first is formation of wages on basis of salary when number of allowances to various salary is low or substantially no effect on wages. In second approach in shaping prevailing wage employee allowances, bonuses and additional remuneration, with size of salary is relatively low.

It is concluded that development of modern national labor legislation, particularly in field of civil service pay should use experience of foreign countries, especially one that gained a market economy. And not only has proven model. Especially important to consider trends that emerged in development of foreign law, otherwise Ukraine will be doomed to constant backlog of progressive development of international community.

Key words: civil servant, wages, salary, allowances, bonuses, rank, seniority.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена правовому регулюванню оплати праці державних службовців у зарубіжних країнах. Виокремлено два підходи до формування заробітної плати державних службовців. Перший полягає у формуванні заробітної плати на основі посадового окладу, коли кількість різних надбавок до окладу є незначною або суттєво не впливає на її розмір. При другому підході у формуванні зарплати службовця превалюють надбавки, доплати та додаткові винагороди, при цьому розмір посадового окладу є порівняно незначним.

Зроблено висновок, що при розробці новітнього вітчизняного трудового законодавства, зокрема у царині оплати праці державних службовців, необхідно використати досвід зарубіжних країн, особливо той, що накопичений в умовах ринкової економіки, причому не лише апробовані моделі. Особливо важливо враховувати тенденції, що намітилися в розвитку зарубіжного законодавства, інакше Україна буде приречена на постійне відставання від прогресивного розвитку світового співтовариства.

Ключові слова: державний службовець, заробітна плата, посадовий оклад, надбавки, премії, ранг, вислуга років.

Постановка проблеми. Для України, де відбувається її докорінне реформування механізму правового впорядкування трудових і пов'язаних із ними відносин, зарубіжний досвід може бути корисним, а тому заслуговує на уважне й детальне вивчення. Насамперед це стосується дослідження досвіду країн Західної Європи з урахуванням бажання України інтегруватися до європейського середовища, задеклароване як стратегічний пріоритет її державної політики [1]. Євроінтеграційні орієнтири України, посилення соціальної спрямованості ринкових перетворень вимагають, щоб соціально-економічна політика держави й діяльність уряду стосовно її реалізації були спрямовані на досягнення європейських стандартів якості життя й загальнолюдських цінностей. Доцільно також звернутися до досвіду країн, що входили до СРСР та колишніх країн соціалістичного табору, з якими Україна тривалий час розвивалася в одному напрямі.

Отже, для формування ефективної системи оплати праці державних службовців в Україні важливу роль може відіграти використання вже накопиченого досвіду зарубіжних країн, тобто застосування так званої теорії «конвергенції» (від латинського *convergere* – наближатися, сходитися). Ця теорія стала вельми поширеною в наукових працях соціологів, політологів і економістів, які бачили переважну тенденцію суспільного розвитку (50–70 роки ХХ ст.) у зближенні двох соціальних систем: капіталізму і соціалізму з їх подальшим синтезом у так званому «змішаному суспільстві», що поєднує в собі позитивні риси й властивості кожної з них [2, с. 63].

На жаль, ця тенденція в СРСР була визнана буржуазною й відкинута. Тим часом у нинішніх умовах переходу Укра-

їни до ринкової економіки теорія конвергенції переживає своє друге народження. Вона є актуальною не тільки для соціологів, політологів і економістів, а й для представників юридичної науки. Для розвитку науки трудового права теорія конвергенції корисна тим, що націлює на використання вже готового позитивного досвіду законотворчості й правозастосування, відкидаючи всілякі спроби почати все з нуля. Це в повній мірі відноситься й до теми нашої статті.

Мета статті. З цих позицій великий інтерес викликає пізнання особливостей правового регулювання оплати праці державних службовців у зарубіжних країнах, де практика її законодавчого регламентування має свою історію.

Виклад основного матеріалу. Так, відповідно до ст. 80 Закону Польщі «Про цивільну службу» від 18 грудня 1998 р. винагорода службовця цивільної служби складається з основної винагороди, передбаченої для займаної посади, додатку за багаторічну працю в цивільній службі та додатку цивільної служби у зв'язку з отриманим службовим ступенем.

Досить цікавим щодо цього питання є законодавство Чехії. Так, згідно з Законом «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» від 26 квітня 2002 р. зарплата державного службовця включає базову зарплату, надбавку за службу, надбавку за управління, надбавку за представництво, зарплату за надурочну службу, надбавку за нічну службу, спеціальну надбавку, надбавку за підготовку кандидата, доплату, особисту надбавку, премію. Базова зарплата є базовим регулярним щомісячним компонентом зарплати, що полягає в сумах, які виплачуються щомісячно за встановлені проміжки служби.

При цьому зазначено, що шкала базових зарплат поділяється на дванадцять ступенів оплати, кожен із яких складається з дванадцяти розрядів оплати. Що цікаво, базова зарплата дванадцятого ступеня оплати є втричі вища за розмір базової зарплати першого ступеня, а базова зарплата дванадцятого розряду оплати – у півтора раза вища за базову зарплату першого розряду оплати. Базові зарплати ступенів оплати збільшуються відносно найближчої меншої базової зарплати шляхом додавання відсоткової надбавки, що дорівнює 9% з другого по п'ятий ступені оплати, 10% з шостого по сьомий ступені оплати та 12% з восьмого по дванадцятий ступені оплати.

Слід зазначити, що ступінь оплати визначається для службової посади державного службовця відповідно до найбільш трудомісткої діяльності, що вимагається на відповідній службовій посаді. При цьому ступені оплати визначаються відповідно до характеристик ступенів оплати, які затверджуються законом. Наприклад, *1-й ступінь оплати* – «службове звання – референт, необхідна освіта: середня професійна освіта: однорідна, чітко визначена діяльність із різноманітними технічними завданнями та чітко визначеними цілями, з широким вибором різних процедур, що пов'язані з іншими процедурами (далі – рутинна діяльність)», де предмет діяльності полягає у низці взаємопов'язаних елементів, що взаємодіють між собою і є частиною певної системи чи окремих непов'язаних систем, таких як базові документи для окремих адміністративних проваджень, важливі адресні документи, повістки, кінцеві терміни».

Відповідно до характеристик ступенів оплати уряд затверджує у відповідному положенні каталог адміністративних дій, що поділяються за рівнем їх складності, відповідальності та трудомісткості на окремі ступені оплати (далі – «каталог адміністративних дій»). Ступені базових зарплат поділяються відповідно до професійного досвіду на дванадцять розрядів оплати, кожен з яких включає три роки.

У Литві відповідно до ст. 23 Закону «Про публічну службу» від 23 квітня 2002 р. № IX-855 оплата публічного службовця складається з: основної зарплатні, надбавок та додаткових виплат. При цьому розмір надбавок та додаткових виплат не може перевищувати 70% основної зарплатні.

Основна зарплатня встановлюється згідно з рангом посади й однакова для всіх посад одного рангу та формується на основі мінімальної місячної зарплатні, яка встановлюється урядом, та із застосуванням коефіцієнтів основної зарплатні, які встановлені законом.

Публічному службовцю виплачуються такі надбавки: за тривалість служби, за кваліфікаційний клас або кваліфікаційну категорію, за службовий ранг, за дипломатичний ранг. При цьому додаткові надбавки, що виплачуються публічним службовцям, складають 3% основної зарплатні за три роки служби для Держави Литва. Розмір цієї надбавки не може перевищувати 30% основної зарплатні. Доплати до основної зарплати встановлені за: роботу в вихідні дні, свята та вночі; роботу в шкідливих, дуже шкідливих та небезпечних умовах; діяльність, що перевищує звичайне робоче навантаження або за виконання додаткових завдань поза встановлений робочий час. При цьому зазначено, що додаткові виплати не повинні перевищувати 60% основної зарплатні.

Згідно з Законом Естонії «Про публічну службу» від 25 січня 1995 р. заробітна плата державного службовця формується за рахунок посадового окладу та надбавки за вислугу років, за академічний ступінь, за володіння іноземними мовами, за опрацювання державної таємниці і засекречення носіїв відомостей тощо.

У Болгарії ж відповідно до ст. 67 Закону «Про державного службовця» номінальна зарплата складається з основної зарплати та додаткових винагород. Доплати призначаються за: вислугу років; роботу у вихідні та святкові дні; шкід-

ливу роботу; роботу вночі; час на розміщення; досягнуті результати у порядку, встановленому нормативним актом або згідно з внутрішніми правилами щодо заробітної плати; інші додаткові випадки, визначені нормативним актом. Радою Міністрів встановлюються мінімальні та максимальні розміри основної зарплати. Орган призначення визначає індивідуальний розмір основної зарплати службовця, в якій береться до уваги займана посада та оцінка індивідуальної успішності після останньої атестації відповідно до умов та у порядку, визначеному актом Ради Міністрів [3].

На думку А.В. Кірмача, існування окремих доплат за володіння іноземною мовою та науковий ступінь не зовсім виправдані. Що стосується знання іноземної мови, то для держави (громади) ця обставина має значення лише у випадку, коли службовець повинен (може) користуватися нею при виконанні службових обов'язків. У такому випадку «доплата» має бути врахована в посадовому окладі службовця. Якщо ж знання мови не є необхідним для виконання службових обов'язків, тоді це знання є лише персональною позитивною характеристикою такого службовця, але не підставою для збільшення зарплати. Схожа ситуація і з науковим ступенем. Критерієм ефективності публічного службовця є виконана відповідно до завдань робота. При цьому не має принципового значення, здійснюється вона особою з просто вищою освітою чи доктором наук [3, с. 107, 108].

У той же час законодавством Греції, як і Грузії, при формуванні заробітної плати службовця застосовано досить простий підхід. Так, у Кодексі цивільних службовців встановлено, що цивільному службовцю призначається щорічна зарплата, яка має забезпечити гідне життя. При цьому, будь-які додаткові виплати або схожі винагороди, які отримують цивільні службовці, не можуть перевищувати загальну зарплату, яку такі цивільні службовці отримують щомісяця за виконання обов'язків на своїй посаді, передбаченій законом. Інших надбавок, доплат чи винагород не передбачено. Преміювання та винагороди мають нематеріальний характер, серед яких такі види як: подяка, похвала, медаль. Відповідно до Закону Грузії «Про публічну службу» службовець має право на винагороду (заробітну плату), а також на надбавки за вислугу років.

Щодо Японії, то оплата праці чиновника відбувається відповідно до присвоєного йому рангу та розряду на підставі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних службовців. Величина платні жорстко регламентується спеціальною шкалою, встановленою Законом «Про оплату праці осіб, зайнятих на звичайній службі», положення якого не поширюються на оплату праці прокурорів (це питання врегульовано відповідним законом), а також на працівників казенних підприємств (оплата встановлюється у колективних угодах). Крім посадових окладів, державний службовець Японії отримує низку надбавок: премії, надбавки за роботу в місті, на утримання домашнього господарства, за надурочні, за роботу у вихідні дні, за роботу у північних районах, різноманітні «галузеві» надбавки [4, с. 59].

Відповідно до законодавства Франції, зокрема Закону «Про права і обов'язки службовців» від 13 липня 1983 р., службовці за виконання своїх обов'язків мають право на винагороду, що складається з зарплатні, допомоги на житло, сімейного додатку до зарплатні, а також на допомогу, що встановлюється законодавчим або регламентарним актом. При цьому розмір платні визначається залежно від чину агента та шаблоно службової ієрархії, якого він досяг, або від посади, на яку він був призначений.

Зарплата чиновника у Німеччині складається з основного окладу, місцевої доплати, посадових надбавок, а також інших додаткових виплат. Усі питання, пов'язані з посадовими окладами, регулюються на спільній правовій основі й дійсні для службовців Федерації, земель і громад.

Конституційною основою оплати праці службовців ФРН є принцип «утримання» – один із основних принципів статусу чиновника (Sorgepflicht). Держава має дбати про благо службовця і благо його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю службовця, вона оплачує його функцію. Оплата праці має бути співмірною і відповідати займаній посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе своїй роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу [5, с. 51, 52].

Заробітна плата у США встановлюється відповідно до того місця, яке займає державний службовець у посадовій класифікації. Так, для вищого керівного складу (16-18-я категорія) встановлено п'ять градацій кожної з категорій посадової класифікації. Посадовий оклад визначається згідно з рекомендаціями, розробленими Управлінням у справах державної служби, але не частіше одного разу на рік. Протягом року допускається тільки його скорочення внаслідок незадовільного виконання посадових обов'язків. При цьому державні службовці мають право на попереднє (за 15 днів) сповіщення про скорочення посадового окладу [6, с. 144].

Висновок. З огляду на проведений аналіз зарубіжного законодавства щодо оплати праці державних службовців можна виділити два підходи: а) перший полягає у формуванні заробітної плати на підставі посадового окладу, коли кількість різних надбавок до окладу є незначною або суттєво не впливає на розмір заробітної плати; б) при другому превалюють надбавки, доплати та додаткові винагороди, при цьому розмір посадового окладу є порівняно незначним. Наприклад, у Латвії додаткові виплати досягають 50% від загальної суми зарплати, а в Литві – до 70%. Надбавки виплачуються, як правило, за стаж і потенціал кар'єрного зростання.

Проаналізувавши зарубіжне законодавство стосовно правового регулювання оплати праці державних службовців, можемо зробити висновок, що при розробці новітнього вітчизняного трудового законодавства, зокрема у царині оплати праці державних службовців, необхідно використати досвід зарубіжних країн, особливо той, який накопичений в умовах ринкової економіки, причому не лише вже апробовані моделі. Особливо важливо враховувати тенденції, що намітилися в розвитку зарубіжного законодавства, інакше Україна буде приречена на постійне відставання від прогресивного розвитку світового співтовариства.

Список використаної літератури:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р., №1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – №29. – Ст. 367.
2. Словарь терминов по теории государства и права: учеб. пособ. / рук. авт. кол. Н.И. Панов. – Харьков : Основа, 1997. – 180 с.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
4. Черняева Д.В. Тенденции развития зарубежного трудового права в период кризиса / Д.В. Черняева // Труд. право. – 2010. – № 1 (119). – С. 59–64.
5. Лопушинський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України / І.П. Лопушинський. – С. 48–54. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf>.
6. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. / И.А. Василенко. – М. Логос, 2001. – 200 с.

ЗЕМЕЛЬНОЕ, АГРАРНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6(094.5)(477)+(438)

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ОСНОВ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

Дар'я БЛАВАЦЬКА,

здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

SUMMARY

The article is devoted to the rather-legal analysis of process of reformation of environmental legislation of Ukraine and Poland. The main directions of changing of environmental legislation during the accession of Poland to the European Union were considered. On the basis of comparative-legal method of research the recommendations on ways to reform the environmental legislation of Ukraine were elaborated in order to improve its effectiveness and efficiency.

Key words: bases of reformation of environmental legislation, rather-legal analysis, European Union, environmental policy.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена порівняльно-правовому аналізу процесу реформування екологічного законодавства України та Польщі. Розглянуто основні напрями змін екологічного законодавства Польщі під час вступу до Європейського Союзу. За допомогою методу правової компаративістики розроблено рекомендації щодо шляхів реформування екологічного законодавства України задля підвищення його дієвості й ефективності.

Ключові слова: основи реформування екологічного законодавства, порівняльно-правовий аналіз, Європейський Союз, екологічна політика.

Постановка проблеми. У сучасному світі прагнення держави до проведення реформ є одним із показників її розвитку, оскільки завдяки цьому вона має можливість впливати на темпи і ступінь модернізації економічної, політичної, соціальної та інших сфер. Водночас охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів і гарантування екологічної безпеки є запорукою існування не лише народу, нації, а й людства загалом, а отже, є одним із пріоритетів державної політики. Саме тому всі провідні країни світу ведуть мову про необхідність створення гармонізованої правової, нормативно-методичної й організаційної бази, яка відповідає б вимогам національної та європейської екологічної безпеки [15, с. 187]. Зрозуміло, що на тлі євроінтеграційних процесів в Україні намагання наблизитися до світових стандартів і докладання зусиль до того, щоб відповідати їм, змушують науковців приділяти велику увагу питанню розробки Концепції розвитку законодавства загалом і його окремих складових (певних галузей права й законодавства), у тому числі й екологічного законодавства. Як зауважує академік А.П. Гетьман, у роботах, присвячених цій проблемі, наголошується передусім на важливому значенні концепції правового закону, правил екологічної нормотворчості, систематизації екологічного законодавства, встановленні основних напрямів і стану розвитку екологічного законодавства, пріоритетів (послідовності) у прийнятті й доповненні актів, переліку чинних і пропонує нормативних правових актів екологічного спрямування, підготовки головного акта екологічного законодавства (з урахуванням детального вивчення історії питання, змісту, значення та місця саме єдиного акта в екологічному законодавстві, а також у контексті кодифікації, спираючись на зарубіжний досвід) [8, с. 166]. У свою чергу, у Концепції повинні бути закладені основи реформування екологічного законодавства України з огляду на міжнародно-правові зобов'язання.

Аналіз думок, поглядів екологів, правників дає змогу вести мову про те, що в нашій країні намітилася тенденція до розвитку й гармонізації українського екологічного законодавства з національними екологічними законодавствами інших країн і міжнародно-правовими актами. Не викликає сумнівів, що при цьому доцільно враховувати міжнародний досвід. До речі, сьогодні саме це стає невід'ємним елементом законотворення та важливим орієнтиром під час упровадження інститутів реформування екологічного законодавства, аналогії яких існують у провідних європейських країнах, зокрема в Польщі.

Актуальність теми. У контексті підвищення уваги людства до стану довкілля, боротьби за його чистоту й безпечність (що цілком зрозуміло, бо воно впливає на життя і здоров'я людини), посилення глобалізаційних процесів та інтеграції України в Європейський Союз (далі – ЄС) нагальним і важливим, однак недостатньо дослідженим залишається питання прискорення приведення нормативно-правових актів у сфері екологічних відносин у відповідність до європейського законодавства, що відіграє важливу роль у реалізації державної екологічної політики та в її взаємозв'язку з іншими її секторами. Однак фундаментальних правових досліджень міжнародного досвіду в галузі реформування екологічного законодавства в контексті міжнародно-правових зобов'язань не проводилось.

Мета статті – на основі методу правової компаративістики проаналізувати загальні засади реформування екологічного законодавства України та Польщі й завдяки цьому вирішити такі питання: а) узгодження національного екологічного законодавства з міжнародно-правовими актами; б) проведення внутрішніх реформ; в) адаптація українського законодавства до законодавства ЄС; г) закріплення європейських цінностей; г) реформування інституцій; д) перехід до європейських стандартів, норм, процедур. На основі цього надати рекомендації щодо шляхів реформування екологічного законодавства задля підвищення його дієвості й ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підґрунтям наукової праці слугували роботи фахівців, які досліджували питання особливостей реформування екологічного законодавства України та зарубіжних країн. Серед них варто виділити таких учених, як А.П. Гетьман, О.Л. Дубовик, О.С. Колбасов, В.І. Лозо, Н.Р. Малишева, М.М. Микієвич, О.В. Новікова, Є.О. Шевкунова, Ю.С. Шемчушенко, І.В. Яковюк та ін. Необхідно наголосити, що, обравши курс на євроінтеграцію, наша країна прийняла низку важливих нормативно-правових актів, зокрема Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. Згідно із цим документом, одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики є проведення порівняльно-правового дослідження відповідності законодавства України європейським і світовим правовим стандартам, а також здійснення комплексного аналізу з позицій компаративістики регулювання відносин у сфері охорони здоров'я і життя людини, тварин, рослин, довкілля [10]. Як уже було указано, в Україні, яка намагається стати європейською демократичною державою, існує запит на вдосконалення й модернізацію екологічного законодавства [12, с. 326]. Крім того, з огляду на наявні проблеми в правозастосуванні у сфері охорони природи та раціонального використання природних ресурсів необхідним і нагальним, на нашу думку, є впровадження інституту реформування екологічного законодавства України в контексті міжнародно-правових зобов'язань, реалізація якого повинна базуватися на світовому досвіді функціонування виконавчої влади в розвинених демократичних країнах.

Як зазначає В.В. Зуєв, стабільність екологічного законодавства; відсутність у ньому прогалин і комплексність охоплення предмета правового регулювання; наявність чіткої екологічної політики на всіх рівнях управління та усталеної структури державних органів, що здійснюють екологічне управління загалом або його окремі аспекти; ефективність правозастосовної діяльності – ці та інші чинники впливають на можливість держави вирішувати наявні екологічні проблеми й запобігати виникненню нових. На жаль, можна з увенченістю констатувати, що більшість із перелічених факторів ще не знайшла свого адекватного відображення в національному законодавстві або має декларативний характер [11, с. 52]. Саме тому важлива роль у процесі реформування екологічного законодавства України має належати використанню здобутків і наробок зарубіжних країн, оскільки загально визнано, що провідну роль у формуванні екологічних принципів і їх упровадженні в правові системи відіграють європейські країни [14, с. 131]. При цьому потрібно порівнювати й аналізувати власне законодавство та законодавство інших держав, з огляду на те що можна виявити позитивні й корисні моменти (доречно пам'ятати, що в будь-якій країні екологічне законодавство розвивається нерівномірно).

На підтвердження наведемо висловлювання О.О. Сурілової: в останні часи зросла роль і значення правової компаративістики (порівняльного правознавства), що пояснюється міжнародною інтеграцією України з країнами світового співтовариства. Як результат, значно збільшується коло питань, які розглядаються під час проведення порівняльно-правових досліджень, виникають нові підгалузі, такі як порівняльне екологічне право [21, с. 18]. Автор зазначає, що сьогодні в умовах європейської інтеграції в Україні виникає багато нових правових інститутів, зокрема інститут стратегічної екологічного оцінювання тощо.

Інтеграційні процеси не можуть здійснюватися механічно, вони потребують удосконалення, узгодження і приведення національного законодавства України до норм і стандартів ЄС і створення таким чином правової й інституційної бази співробітництва між нашою державою і

ЄС [22, с. 7]. Як доречно зазначає О.С. Колбасов, тільки повною мірою погоджене і скоординоване правове регулювання відносин охорони навколишнього середовища на національному та міжнародному рівнях відкриває найширші можливості для досягнення успіху у вирішенні завдань, які постають перед народами й державами, щодо збереження, відтворення та поліпшення природних умов, необхідних для життя людей на Землі, розвитку матеріального виробництва й культури [13, с. 143].

Продовжуючи розгляд питання та враховуючи тему й мету статті, наведемо точку зору щодо цього Ю.О. Тихомирова. Науковець уважає, що критеріями порівняння та оцінювання національних законодавств є такі: а) визнання спільних інтересів держав в узгодженому правовому регулюванні; б) виявлення відмінностей у національних законодавствах і способів їх подолання [23, с. 43]. На думку фахівців, метод правової компаративістики застосовується на двох основних рівнях: на міжнародному (у межах розробки, прийняття та уніфікації міжнародно-правових актів) і національному (вдосконалення галузей внутрішньодержавного законодавства) [6, с. 137]. Сутність цього методу полягає в порівнянні подібних правових інститутів, сформованих у різних правових системах, і виявленні умов їх становлення, розвитку й застосування, чинників, які зумовлюють той чи інший вид і зміст відповідного інституту. Виходячи з наведеного, цей метод будемо використовувати в статті.

Нагадаємо, що проведення порівняльно-правового аналізу екологічного законодавства України і європейських держав зумовлюється необхідністю вдосконалення й реформування законодавчих актів. Пояснюється це також тим, що результати законотворчого процесу не завжди повною мірою відображають динаміку і спрямованість соціальних процесів. Невідповідності, що виникають між нормативно-правовими актами й суспільними потребами, мають різну природу, саме тому своєчасним є їх розв'язання з юридичних позицій, такий підхід уважаємо науково обґрунтованим і диференційованим. Саме на це націлений інститут реформування екологічного законодавства, аналіз якого в порівняльно-правовому аспекті є особливо цінним для вирішення прикладних завдань підвищення ефективності законодавчого регулювання екологічних суспільних відносин.

Безумовно, реформування екологічного законодавства, як і будь-яка реформа, – це врегульовані нормативно-правовими актами суспільні відносини процесуального характеру, що опосередковують перехід до фактичної реалізації міжнародних зобов'язань України у сфері належності, використання, відтворення, охорони та забезпечення вимог екологічної безпеки, захисту екологічних прав тощо. Воно скоріш передбачає зближення світових правових систем, ніж досягнення повної їх відповідності. Водночас реформування екологічного законодавства безпосередньо пов'язане з державно-правовим розвитком, що є більш поступовим процесом приведення правового поля держави, систем управління та заходів із виконання у відповідність до основних вимог права ЄС, надає певну гнучкість і мобільність зобов'язанням країни щодо встановлення цілей і строків транспозиції й упровадження.

З огляду на сказане порівняльно-правовий аналіз становлення і розвитку екологічного законодавства України та Польщі має як теоретичне, так і прикладне значення, сприяє як реформуванню екологічного законодавства України, так і уникненню проблеми формалізованого приведення у відповідність чинного екологічного законодавства до європейських стандартів і вимог.

Перш за все зазначимо, що під час адаптації законодавства всі асоційовані держави мають справу з одними й тими актами ЄС. Однак на практиці іноді застосовується вибіркового підхід, коли для окремих асоційованих країн, залежно від визначених угодою цілей і сфер співробітни-

цтва, з усього масиву *acquis communautaire* спеціально обираються лише ті акти, реалізація яких повинна забезпечити виконання сторонами взятих на себе зобов'язань [5, с. 153; 16, с. 21–32]. Так, для асоційованих країн Центральної та Східної Європи з метою визначення конкретних зобов'язань щодо вступу до Євросоюзу Комісією в травні 1995 р. був прийнятий документ – Біла книга «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу» [4]. Особлива увага в цьому документі приділяється адаптації національного законодавства асоційованих країн до законодавства ЄС, у тому числі екологічного, а також посиленню вимог до екологічної політики. Як бачимо, конкретний зміст *acquis communautaire* залежить від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва.

Практика й життя підтверджують, що процес вступу країн до ЄС надзвичайно складний і тривалий, до того ж у кожній країні має свій індивідуальний (з урахуванням особливостей) характер. Безумовно, і правовому механізму реформування екологічного законодавства притаманні специфічні риси, які зумовлені не тільки масштабом і особливостями розв'язуваних екологічних проблем, а й специфікою національної моделі державного управління, політичними, історичними, екологічними, економічними та іншими факторами. Так, І.В. Гиренко акцентує увагу на тому, що, імплементуючи нормативні акти міжнародного характеру до національного законодавства, Україна таким чином переймає досвід інших країн, утілює його в життя, запозичує позитивні моменти в охороні й раціональному використанні природних ресурсів, вимоги і стандарти [9, с. 351].

У цьому контексті заслуговує на увагу досвід Республіки Польща як один із найбільш успішних прикладів реалізації інтеграційної стратегії. Актуальність такого аналізу підтверджується низкою чинників, серед яких спільна історична спадщина, близькість географічних кордонів і стратегічність відносин України та Польщі. Крім того, зовнішня політика Польщі значною мірою позначається на формуванні й здійсненні міжнародної діяльності України.

Польща 16 грудня 1991 р. підписала Європейську угоду про створення асоціації між Республікою Польща, з одного боку, та Європейськими спільнотами та державами її членами, з іншого [1], яка набула чинності 1 лютого 1994 р. й по суті стала початком політичного діалогу про інтеграцію Польщі до об'єднаної Європи. Необхідно звернутися до загальнотеоретичного підходу до реформування екологічного законодавства в умовах євроінтеграції. Зокрема, на думку Х. Граббе, існує чотири етапи європеїзації. Перший етап європеїзації (з 1988 р. по 1993 р.) почався з підписання в червні 1988 р. спільних декларацій між країнами Східної Європи, з одного боку, та Європейською спільнотою й Радою для взаємної економічної допомоги – з іншого. На другому етапі (з 1994 р. по 1997 р.) країни приступили до адаптації норм і вимог ЄС, оскільки в Білій книзі Єврокомісії про інтеграцію країн Східної Європи до внутрішнього ринку ЄС виділялися ключові моменти для створення та функціонування внутрішнього ринку в кожному секторі, правову адаптацію й особливі управлінські та організаційні структури для імплементації, контролю й виконання правил ЄС [4]. Третій етап (із 1997 р. по 2004 р.), який можна назвати концентрацією зусиль, почався з оприлюднення висновків Єврокомісії щодо оцінювання прогресу кожної з країн у 1997 р. і тривав аж до вступу до ЄС. Останній, постінтеграційний, етап (з 2004 р. по сьогодні) цікавить дослідників із погляду подальшої адаптації країн Східної Європи до Євросоюзу та впливу прийняття нових членів на майбутнє всього Союзу і старих членів зокрема.

Оскільки Польща взяла на себе зобов'язання наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, приступивши до цього, вона займалася пристосуванням європейського законодавства протягом чотирьох років [25, с. 115]. Із формального погляду це зобов'язання мало характер коректного й належного ставлення до питання, оскільки не було визначено обсягів і строків його виконання. Однак зобов'язання мало надзвичайно важливе значення з огляду на плани Польщі набути членство в ЄС, які були підтримані ЄС. Ключовим моментом цього процесу вважалася не просто адаптація законодавства, у тому числі й екологічного, а й створення необхідної «інфраструктури», в межах якої законодавство може функціонувати результативно. Іншими словами, метою було формування системи правових інституцій, структур та адміністративно-правових механізмів, необхідних для ефективної імплементації адаптованого законодавства.

Конституційний трибунал Польщі постановив: «Звісно, право Європейського Союзу не має обов'язкової юридичної сили у Польщі. Конституційний трибунал, проте, бажає наголосити <...>» Польща, отже, зобов'язана «вжити всіх можливих заходів для забезпечення сумісності її майбутнього законодавства із законодавством Європейського Союзу <...>» Конституційний трибунал визнає, що зобов'язання забезпечення сумісності законодавства (що покладено, перш за все, на парламент та уряд) тягне також зобов'язання тлумачити чинне законодавство таким чином, щоб забезпечити найвищий можливий ступінь такої сумісності» [20, с. 273].

Наближення екологічного законодавства Польщі до Європейських стандартів почалося із січня 1993 р. (дати прийняття «Плану дій») і тривало до травня 2004 р. (часу фактичного набуття нею повноправного членства в ЄС). У лютому 2005 р. в рамках Європейської політики сусідства та на основі Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами було прийнято аналогічний План дій «Україна – Європейський Союз», у якому питанням навколишнього середовища присвячено окремий розділ [24]. План дій став новим важливим кроком у процесі подальшого посилення й концентрування політичного діалогу і співробітництва у сфері реформування екологічного законодавства нашої держави. Зазначений міжнародний документ установив комплексний перелік пріоритетів як у рамках, так і поза рамками Угоди про партнерство та співробітництво. Серед цих пріоритетів, зокрема, поступове наближення законодавства, норм і стандартів України до законодавства, норм і стандартів ЄС; підтримка в адаптації законодавства до норм і стандартів ЄС, включаючи надання технічної допомоги, обмін досвідом і цільові консультації [18]. Уважаємо за необхідне наголосити, що імплементація Плану дій значно наблизилася українське екологічне законодавство, норми і стандарти до законодавства ЄС.

Необхідно зауважити, що Польща була першою країною в Східній Європі, де було прийнято в 1989 р. Національну екологічну політику, а її Національна екологічна політика була затверджена урядом Польщі в червні 2000 р., а парламентом у серпні 2001 р. [3, с. 85]. Однак заслуговує на увагу й досвід України, зокрема, прийняття відповідно до ст. 16 Конституції України Постанови Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР, п. 34 якої присвячений системі екологічного законодавства як ефективному засобу подолання екологічної кризи. У цьому нормативно-правовому акті окреслено провідні завдання у сфері реформування екологічного законодавства України. Так, передбачалося

здійснювати систематизацію екологічного законодавства у формі кодифікації та інкорпорації з визначенням першочергових і перспективних законів і правових актів. Крім того, у п. 37 Постанови закріплено положення про необхідність виконання Україною зобов'язань, які випливають із багатосторонніх угод, що вимагає приведення внутрішніх законів і нормативно-правових актів у відповідність до чинних норм міжнародного права й урахування міжнародної практики під час розробки нових законодавчих актів [19]. Наведене свідчить про активізацію реформування екологічного законодавства в контексті міжнародно-правових зобов'язань і наявність нормативного закріплення міжнародного співробітництва в цій сфері. Україна оновила вектори національної екологічної політики лише з прийняттям Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 188/98-ВР, в якому одним із завдань національної екологічної політики названо адаптацію законодавства України у сфері збереження навколишнього природного середовища відповідно до вимог директив ЄС. До провідних цілей, згідно з цим нормативно-правовим актом, визнано впровадження до 2020 р. еко-системного підходу в управлінську діяльність і адаптацію законодавства України у сфері збереження навколишнього природного середовища відповідно до вимог директив ЄС. Також Законом визначено напрями приведення екологічного законодавства України у відповідність до положень джерел *acquis communautaire* та механізми вжиття першочергових заходів у цій сфері [17].

Зупинимось ще на одному моменті. Польський Сейм 8 серпня 1996 р. своїм законом [2] створив Комітет європейської інтеграції – інституцію, відповідальну за процес європейської інтеграції Польщі. Необхідно зазначити, що, на відміну від України, де координаційні функції хаотично розподілені між декількома державними органами, у Польщі єдиний орган (Комітет європейської інтеграції) виконував не тільки всі координаційні функції, а й проводив експертизу проєктів нормативно-правових актів, які розроблялися профільними міністерствами в межах їх компетенції, щодо відповідності *acquis communautaire*. Такий підхід до організації роботи з адаптації польського екологічного законодавства до законодавства ЄС виявився надзвичайно ефективним, оскільки дав змогу уникнути абсолютно непотрібної конкуренції між державними органами та зосередив професіоналів у сфері євроінтеграції в одному державному органі, що, у свою чергу, дало змогу створити потужний євроінтеграційний центр. В Україні станом на сьогодні діє велика кількість інституцій, які забезпечують адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, зокрема Комітет з питань європейської інтеграції Верховної Ради України, Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Кабінету Міністрів України, Департамент міжнародного права Міністерства юстиції України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та інші міністерства, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Крім того, на відміну від України, у Польщі функціонують інституції, які дають змогу ефективно фінансувати охорону природи, – державний бюджет, екологічні фонди, національні парки, вітчизняні та міжнародні недержавні організації [7, с. 267], у нас фінансування природоохоронної діяльності перебуває на значно нижчому рівні.

Однак вступ Польщі до ЄС у 2004 р. призвів і до негативних змін у системі джерел екологічного права в Республіці, що викликало руйнівні процеси, зокрема, і національного законодавства. Відбулося це в результаті невідповідності національного законодавства Республіки Польщі до вступу в європейський правовий простір, оскільки дата прийняття країни в систему ЄС стала часом набуття

чинності основних і другорядних екологічних правових норм. При цьому правове регулювання охорони навколишнього природного середовища актами ЄС, без сумніву, має перевагу над нормами національного права. Польща як член європейського співтовариства нормативно закріпила та виконує принцип сталого розвитку довкілля. В Україні цей принцип поки не до кінця впроваджений у національне законодавство, використовується нечасто й несистемно.

Висновки. Відставання України від світових темпів компаративних досліджень реформування екологічного законодавства значно гальмує інтеграційні процеси. Можна констатувати, що майбутнє євроінтеграційних намірів України великою мірою залежатиме від стану порівняльно-правової науки. Отже, реформування екологічного законодавства України має здійснюватися системно з ужиттям комплексу заходів задля зближення чинної правової системи країни та країн-членів ЄС. Керуючись досвідом ефективної законотворчості та правозастосування ЄС у галузі охорони навколишнього середовища, необхідно забезпечити своєчасну й випереджальну розробку пакетів інструктивно-методичних документів, економічну оцінку пропонуваного законодавчих положень.

Аналіз досвіду Польщі в період перед приєднанням до ЄС і механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС дає змогу зробити висновок, що в Україні існує нечіткий розподіл і дублювання повноважень державних органів у сфері адаптації законодавства. Для послідовної та злагодженої роботи в цьому напрямі необхідно, по-перше, належним чином сформувати нормативно-правову базу для її реалізації, по-друге, правовий механізм має працювати так, щоб уникнути суперечностей у завданнях і функціях різних державних органів. Лише ефективна координація на національному рівні здатна забезпечити успішну і швидку адаптацію українського екологічного законодавства до *acquis communautaire*. Досвід Польщі щодо вдалого та оперативного виконання вимог ЄС у сфері фінансового забезпечення охорони довкілля в період входу до ЄС, порівняно із іншими країнами Центральної та Східної Європи, її досягнення у сфері природоохоронних заходів є найбільш вражаючими, особливо це стосується кількості ініціатив і створених нових концепцій. Розробка Концепції розвитку законодавства України із закладеними основами реформування екологічного законодавства значно наблизить вітчизняне екологічне законодавство до європейських стандартів.

Список використаної літератури:

1. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part. – Official Journal. – L 348, 31/12/1993. – P. 0002–0180.
2. Law of 8 August 1996 on the Committee for European Integration. – Dziennik Ustaw. – 30/08/1996. – № 106. – Item 494.
3. Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej // pod redakcją Józefa Fiszera. – Warszawa : Instytut Studiów Politycznych PAN, 2006. – 336 stron.
4. Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union: A White Paper. – Brussels, 1995, COM (95) 163. – Access mode : http://aei.pitt.edu/1120/1/east_enlarg_wp_COM_95_163.pdf.
5. Preston C. Poland and EU Membership: Current Issues and Future Prospects / C. Preston // Journal of European Integration, 1998. – V. 21. – № 2. – P. 147–168.
6. Белокрылова Е.А. О некоторых методологических аспектах сравнительного правоведения (компаративистики) при определении правовых особенностей обеспечения экологической безопасности деятельности, связанной с разработкой и применением нанотехнологий и их продуктов в Российской

Федерации / Е.О. Белокрылова // Вестник Удмурдского университета. – 2014. – Вып. 1 – С. 137–140.

7. Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития / Н.Д. Вершило ; под ред. М.М. Бринчука. – М. : Формула права, 2008. – 320 с.

8. Гетьман А.П. Концепція розвитку екологічного права та законодавства як передумова забезпечення національної екологічної політики / А.П. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2. – С. 165–173.

9. Гиренко І.В. Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : [монографія] / І.В. Гиренко ; за заг. ред. В.І. Семчика. – К. : НУБіП України, 2015. – 398 с.

10. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затв. Законом України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – С. 367.

11. Зуєв В.А. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення / В.А. Зуєв // Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : ВЕГО «МАМА 86», 2003. – С. 51–92.

12. Качурінер В.Л. Становлення та розвиток політики Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища та екологічних стандартів виробництва / В.Л. Качурінер // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція» : зб. наук. пр. – Одеса, 2013 – Вип. 5. – С. 326–331.

13. Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР / О.С. Колбасов ; АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1976. – 230 с.

14. Краснова И.О. Введение в экологическое право Европейского Союза / И.О. Краснова // Аграрное и земельное право. – 2008. – № 3. – С. 126 – 139.

15. Лозанський В.Р. Гармонізація нормативного регулювання природоохоронної діяльності в Україні з діючим у ЄС / В.Р. Лозанський // Проблемы охраны окружающей природной среды. – Х., 1996. – 243 с.

16. Муравйов В.І. Гармонізація законодавства і європей-

ська інтеграція / В.І. Муравйов // Право України. – 2013. – № 6. – С. 12–50.

17. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – 26. – Ст. 218.

18. План дій «Україна – Європейський Союз» : Міжнародний документ від 12.02.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

19. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Пост. Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38. – Ст. 248.

20. Рішення Конституційного трибуналу Польщі К. 15/97, ОТК [Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego, збірка рішень Конституційного трибуналу], nr. 19/1997. Англійський переклад цієї справи: 5 East European Case Reporter of Constitutional Law, 1998. P. 271–284.

21. Сурілова О.О. Порівняльне екологічне право : [навч. посіб.] / О.О. Сурілова. – Одеса : Фенікс, 2010. – 220 с.

22. Сюр Н.В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н.В. Сюр ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 20 с.

23. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. – М. : НОРМА, 1996. – 432 с.

24. «Україна – Європейський Союз». План дій. Європейська політика сусідства, схвал. Кабінетом Міністрів України 12.02.2005, Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21.02.2005 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_693/conv.

25. Шереметьєва Л.А. Стратегія європеїзації як основна засада та система державного управління у Східній Європі / Л.А. Шереметьєва // Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матер. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17 груд. 2009 р.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 114–117.

УДК 349.6:347.453:556

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ВОД

Алла СОКОЛОВА,

доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

SUMMARY

The article deals with theoretical and action-oriented problems of formation of contract of waters tenancy.

The author commits excursion into history of formation of legal framework of investigated contract in Ukrainian legislation, introduces its current status on basis of a complex analysis of corresponding legal norms. This allows you to identify: problems in institutionalization of use of water objects on terms of tenancy; features of content of contract of waters tenancy and its concept.

On background of conducted research author made suggestions for improvement of environmental legislation of Ukraine in questions of foundations of contract of waters tenancy in particular, it is recommended to develop and adopt Law of Ukraine «On tenancy of waters».

Key words: environmental legislation, water legislation, contract of waters tenancy, lands of water fund, content of contract of waters tenancy, Law of Ukraine «On tenancy of waters».

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена теоретическим и прикладным проблемам становления договора аренды вод. Автор совершает экскурс в историю формирования правовой основы исследуемого договора в законодательстве Украины, знакомит с его особенностями договора аренды вод, его классификация, не определены недостатки правового регулирования водных договорных отношений и пути их устранения.

Ключевые слова: экологическое законодательство, водное законодательство, договор аренды вод, земли водного фонда, содержание договора аренды вод, Закон Украины «Об аренде вод».

Постановка проблемы. На сегодняшний день в доктрине экологического права не до конца изучены особенности договора аренды вод, его классификация, не определены недостатки правового регулирования водных договорных отношений и пути их устранения.

Актуальность темы. Изменения в экологическом законодательстве, расширение договорной формы в сфере экологического права (в частности, водного права) и, соответственно, признание договора одним из эффективных регуляторов экологических отношений в области природопользования обуславливают актуальность данного исследования.

Цель статьи является проведение комплексного научного исследования правового регулирования водных арендных отношений в Украине, а также разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере.

Изложение основного материала исследования. В теории экологического права имеются определенные наработки, касающиеся характеристики эколого-правовых договоров. Это работы таких ученых, как: А.Г. Бобкова, А.П. Гетьман, Н.Р. Кобецкая, М.В. Краснова, О.В. Рудень, А.К. Соколова, В.В. Семкив, М.К. Сулейменов и др. [2; 7; 8; 11; 13; 14; 15; 16; 25; 26; 29]. Между тем, детальный комплексный анализ отдельных видов эколого-правовых договоров (в данном случае договоров аренды вод) не проводился, что свидетельствует о своевременности и необходимости данной работы.

Прежде всего, следует отметить, что договор аренды вод в Украине, как и многие другие, имеет свою историю. В 90-е годы прошлого столетия возникла потребность в передаче водных объектов во временное пользование на условиях аренды. Опосредованно эти отношения регулировались Постановлением Верховного Совета Украинской ССР от 28.02.1990 г. «Об экологической обстановке в ре-

спублике и мерах по её улучшению» [17]. Данный нормативный акт указывает, что недостатком в ведении водного хозяйства является отсутствие необходимого экономического механизма, действенных рычагов и стимулов, позволяющих эффективно влиять на улучшение водопользования, бережное отношение к водным ресурсам. Исходя из этого, соответствующим водопользователям предлагалось обеспечить экономии водных ресурсов за счет доведения доли оборотной воды в общем объеме водоснабжения для промышленных нужд до 85%. Проанализировав положения действующих в то время актов [3], считаем, что наиболее приемлемой правовой формой временного водопользования мог бы быть именно договор аренды водных объектов. На практике первичные водопользователи передавали в аренду закрепленные за ними водоемы для различных целей (рыборазведение, спортивные нужды и т. д.). Следовательно, форма договора, в которой четко выписаны права и обязанности, в том числе и по рациональному использованию водных ресурсов в условиях хозрасчета, самфинансирования и платы за эти ресурсы, будет наиболее эффективной. Однако более-менее полное урегулирование водных арендных отношений стало возможным благодаря принятию Водного кодекса Украины, который был введен в действие в 1995 г. [4] Так, в акте, в частности, устанавливалось, что водные объекты местного значения (их части) могут предоставляться водопользователям на условиях аренды лишь для рыборазведения, производства сельскохозяйственной и промышленной продукции, а также в лечебных и оздоровительных целях. При этом передача права аренды на пользование водными объектами местного значения запрещена.

Право водопользования на условиях аренды оформлялось договором, согласованным с государственными органами охраны окружающей природной среды и водного

хозяйства. Сторонами договора выступали арендодатели водных объектов местного значения (Верховная Рада Автономной Республики Крым и областные Советы народных депутатов) и арендаторы-водопользователи, которыми являлись предприятия, учреждения, организации, граждане Украины, иностранные юридические и физические лица. В данном случае основанием возникновения права водопользования был договор, согласованный с компетентными органами. Некоторые полномочия по предоставлению водных объектов местного значения упомянутые советы могли передавать соответствующим органам исполнительной власти на местах или другим государственным органам.

В то время был необходим типовой либо примерный договор, в котором были бы изложены основные условия пользования водными объектами, права и обязанности сторон, юридические санкции за нарушение условий договора, поскольку образец договора отсутствовал. Это значит, что не были определены в обобщенном виде необходимые элементы договора на водопользование, что затрудняло использование на практике данной правовой формы.

Следует сказать, что в это же время более активно формировалась правовая основа договора аренды земли. Так, в 90-е годы договорная форма широко использовалась при оформлении права на постоянное и временное пользование землей, что было предусмотрено Земельным кодексом Украины [9], а также постановлением Совета Министров Украинской ССР от 10.04.1991 г. «О форме договора на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды)» [18]. Однако можно отметить, что Земельный кодекс Украины в ст. 8 лишь в общих чертах регламентирует вопросы аренды земли.

В последующем в 2000 г. в Водный кодекс Украины [5] были внесены существенные изменения, которые определенным образом касаются и регламентации соответствующих договорных отношений. Эти новации коснулись, прежде всего, расширения круга водных объектов, которые могут передаваться в аренду. В соответствии с нормами Кодекса к ним отнесены уже не только водные объекты (их части) местного значения, но и пруды, которые находились в бассейнах рек общегосударственного значения. Следует отметить, что такое расширение перечня рассматриваемых объектов было полностью оправданным, потому что на то время список указанных водных объектов был нормативно закреплён в Приказе Государственного комитета Украины по водному хозяйству от 03 июня в 1997 г. № 41 «Об утверждении Перечня рек и водоемов, которые отнесены к водным объектам местного значения» [19]. Следует признать, что количество водных объектов было очень небольшим в сравнении с современными потребностями.

В действующем Водном кодексе Украины [6] в ст. 51 названы некоторые особенности права водопользования на условиях аренды. В частности, закреплено положение о том, что водохранилища (кроме водохранилищ комплексного назначения), пруды, озера и замкнутые природные водоемы могут предоставляться в пользование на условиях аренды для рыбохозяйственных потребностей, культурно-оздоровительных, лечебных, рекреационных, спортивных и туристических целей, а также проведения научно-исследовательских работ.

Соответственно изменения в действующем водном законодательстве, внесенные в последние годы, по-иному трактовали существенные условия данного договора.

С учетом того, что содержание эколого-правового договора является сложным, включающим в свой состав несколько взаимосвязанных элементов, хотя и обладающих относительной самостоятельностью в рамках единого содержания, представляется целесообразным особое внимание обратить на условия договора и материальные объекты

договора (конкретные природные ресурсы). Что касается прав и обязанностей, то их изложение выделяется особо в качестве юридического содержания договора.

Прежде всего, отметим, что важным условием каждого эколого-правового договора является указание конкретного природного объекта, по поводу которого возникают договорные отношения. Без этого условия вряд ли возможно достижение согласия сторон. К договорным объектам относятся конкретные земельные участки, водоемы, лесные массивы, недра, объекты фауны, а в совокупности с другими природными объектами, например, при горных отводах, в процессе охоты и в других случаях, объектов договора всегда несколько. В этом случае один объект может быть составляющим, неотъемлемым элементом другого или их существование и функционирование взаимосвязаны и взаимобусловлены. Именно это ещё раз подтверждает тезис о том, что природный объект в договоре относится к числу существенных условий договора.

Как уже отмечалось, законодатель значительно расширил перечень видов водных объектов, которые могут выступать объектом аренды, исключив из признаков таких объектов их принадлежность к водным объектам местного значения.

В соответствии с Водным кодексом Украины в аренду не могут передаваться водотоки (реки, ручьи), каналы и иные поверхностные воды, подземные воды и источники, а также внутренние морские воды, территориальное море.

Кроме того, в данном Законе не предусмотрена возможность предоставления в аренду частей этих объектов, то есть такие объекты могут быть арендованы только в целом.

Также существует запрет на передачу в аренду отдельных видов водных объектов для определённых целей, что полностью оправдано, учитывая их экологическую и экономическую ценность.

Например, для ведения рыбного хозяйства не подлежат передаче в эксплуатацию на условиях аренды водные объекты, используемые для питьевых потребностей, а также те, что расположены в пределах территорий и объектов, которые находятся под охраной в соответствии с Законом Украины «О природно-заповедном фонде Украины» от 16.06.1992 г. № 2456-ХІІ [24].

Не вызывает сомнений и то, что запрет на использование объектов с водой питьевого качества вполне обоснован, так как такие воды должны отвечать характеристикам соответствующих государственных стандартов, нормативам экологической безопасности водопользования и санитарным нормам.

В этом контексте следует остановиться ещё на одной особенности, присущей изучаемому договору. Так, на сегодня водные объекты предоставляются в пользование по договору аренды земель водного фонда на земельных торгах в комплексе с земельным участком. В данном случае речь идет о проявлении в договорах на пользование определенными природными ресурсами многопредметности и многообъектности, что имеет определенное значение для классификации договоров. В правовой литературе подобные договоры разделяют на смешанные либо комплексные [1, с. 28]. Комплексные договоры представляют собой сочетание разноотраслевых элементов, смешанные – сочетание разных договоров в рамках одной отрасли. В данном случае это – смешанные договоры, так как они применяются в рамках экологического права как самостоятельной отрасли права.

Подробнее рассмотрим исследуемый договор. В нем содержится положения, относящиеся как к водному, так и к земельному праву как подотраслям экологического права. К землям водного фонда относятся земли, занятые: а) морями, реками, озерами, водохранилищами, другими водными объектами, болотами, а также островами, не занятыми леса-

ми; б) прибрежными защитными полосами вдоль морей, рек и вокруг водоемов, кроме земель, занятых лесами; в) гидротехническими, другими водохозяйственными сооружениями и каналами, а также земли, выделенные под полосы отвода для них; г) береговыми полосами водных путей; д) искусственно созданными земельными участками в пределах акваторий морских портов. Земли водного фонда в соответствии с земельным законодательством являются самостоятельной категорией, как и водные объекты выступают самостоятельными объектами природы. Следовательно, в этом договоре имеются два самостоятельных природных объекта и две группы общественных экологических отношений (водные и земельные). Несмотря на смешанность элементов в этом договоре, главными в нем все же являются водные отношения, поскольку все действия сторон направлены на использование именно вод. Исходя из этого, ведущим при правовом регулировании поведения сторон выступает водное законодательство, а земельное играет вспомогательную роль. Однако возможны и другие варианты.

В правовой литературе также предлагалось в качестве объекта договора аренды вод называть и земельный участок, на котором расположен водный объект, прибрежные защитные полосы, а также гидротехнические и иные водохозяйственные сооружения [27, с. 161]. В данном случае речь пойдет о комплексном договоре, так как в нем содержатся положения, относящиеся и к экологическому, и к гражданскому праву. Между тем действующим законодательством не предусмотрен данный договор.

По действующему законодательству водные объекты предоставляются в пользование на условиях аренды теми органами, которые уполномочены распоряжаться земельными участками под водой (водным пространством) согласно Земельному кодексу Украины [10] в соответствии с договором аренды, согласованным с центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере водного хозяйства, что является ещё одной особенностью изучаемого договора, так как указанное согласование с Государственным агентством по водным ресурсам Украины является обязательным. На указанных условиях водные объекты предоставляются в пользование при наличии паспорта водного объекта, порядок разработки и форма которого утверждаются центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим выполнение государственной политики в области охраны окружающей природной среды.

Более того, 18.03.2013 г. был принят соответствующий документ – «Порядок разработки паспорта водного объекта», утвержденный приказом Минэкологии и природных ресурсов Украины [21]. Данный Порядок направлен на установление технических параметров водного объекта, гидрологических характеристик реки (водотока), регламентацию эксплуатационной деятельности на водохранилищах, прудах и озерах для обеспечения устойчивого использования (включая количественное и качественное восстановление) всех ресурсов, связанных с существованием водоема, надежности функционирования сооружений и повышения эффективности их использования.

В данном случае следует учитывать и некоторые особенности, объективно обусловленные законами природы. Подчеркнем, что в связи с интенсивным использованием природных ресурсов возникает необходимость в их воспроизводстве (отметим, что это, прежде всего, касается тех, которые восстанавливаются), а невыполнение данного объективного требования повлечет за собой нарушение экологического равновесия. Преимущественно это относится к объектам растительного, животного мира, водных ресурсов и т. д. Как видно, в этой ситуации вступает в действие экологический императив, что и объясняет необ-

ходимость проведения комплекса соответствующих мероприятий, в том числе и планирования определенных мероприятий. Рассмотрим на примере. Понятно, что воспроизводство лесных, водных ресурсов нельзя в полном объеме перекладывать на собственников, пользователей природными ресурсами, поскольку именно природные ресурсы обеспечивают равновесие в природе и благоприятную для человека окружающую природную среду, а об этом, естественно, должно заботиться государство. Как подчеркивается в документе, целью установления данного порядка в конечном счете является устойчивость использования, воспроизводства соответствующих ресурсов, что имеет важное значение для экологической безопасности в целом. Заказчиком работ по разработке паспорта водного объекта всегда выступает его арендодатель.

Сам паспорт состоит из краткой пояснительной записки, где указываются название водного объекта, его тип, вид регулирования стока и иное; характеристика реки (водотока), водного объекта, гребли, прибрежной защитной полосы, а также предоставляются графические материалы и т. д. Паспорт должен быть обязательно согласован с Государственным агентством водных ресурсов Украины [20]. Предусмотрена также возможность пересмотра каждые 5 лет конкретного паспорта, если иное не указано в договоре аренды водного объекта.

Определив особенности договора аренды вод, необходимо также обратить внимание на формулирование понятия данного договора, обратившись к высказанным подходам ученых. Так, А.Г. Бобкова определяет аренду природных ресурсов в сфере хозяйствования как основанное на договоре срочное платное владение и пользование природным ресурсом (его частью), необходимое арендатору для самостоятельного осуществления хозяйственной и иной деятельности [2, с. 24]. Н.Р. Кобецкая определяет аренду водных объектов как основанное на договоре срочное платное владение и пользование водным объектом в комплексе с земельным участком под ним, необходимое арендатору для удовлетворения своих хозяйственных интересов в соответствии с определенной целью при условии обеспечения общего водопользования других лиц, соблюдения экологических обязательств по рациональному использованию и охране водного объекта и на других согласованных условиях [12, с. 135]. В законодательстве же, а именно в типовом договоре аренды вод, установлено, что в качестве объекта аренды выступает вода (водное пространство) водного объекта, в том числе рыбохозяйственного технологического водоема, и земельный участок под водным объектом [22].

Между тем, основываясь на анализе действующего водного законодательства и наработках ученых в теории экологического права, можно предложить следующую формулировку понятия договора аренды водного объекта: это договор, согласно которому арендодатель предоставляет арендатору воду (водное пространство) водного объекта и земельный участок под водным объектом во временное пользование на условиях аренды для удовлетворения потребностей арендатора, а последний обязуется использовать его по целевому назначению с соблюдением экологических требований, своевременно вносить арендную плату и выполнять другие условия договора.

Следует отметить, что и действующее экологическое законодательство о договорах на пользование природными ресурсами, в частности водами, на условиях аренды нуждается в усовершенствовании. На наш взгляд, существует два направления. Во-первых, можно внести дополнения и изменения в соответствующие экологические нормативные акты, а во-вторых, разработать и принять новые нормативные акты по вопросам применения арендных догово-

ров в процессе природопользования. При этом в последнем случае будет выполнено ещё одно задание – одновременно будет иметь место унификация актов и дифференциация.

Предлагаемый нормативный акт в случае его принятия станет единой правовой основой договорных арендных отношений в водопользовании. Наличие такого нормативного акта не исключает, а предполагает принятие на его основе новых специальных в форме договоров (например, типовых, примерных), в которых бы была отражена специфика правового регулирования арендных отношений на пользование водными объектами. Такая система нормативных предписаний арендных договоров в водопользовании позволит создать должную правовую базу, обеспечит единообразие в правовом регулировании общих вопросов и в то же время будет учитывать специфику использования отдельных водных объектов для различных целей.

Таким образом, целесообразно было бы разработать и принять нормативный акт, в котором следовало бы определить основные и принципиальные положения правового регулирования договорных отношений, возникающих в процессе осуществления права пользования природными ресурсами, в данном случае водными, на условиях аренды. В этом нормативном акте необходимо предусмотреть только те правовые предписания, которые имеют отношение к определенным природным ресурсам, например, водным. Дело в том, что все природные ресурсы (земля, воды, недра, растительный и животный мир и т. д.) в силу существующих объективных связей и природных законов тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Предлагаемый нормативный акт мог бы быть в форме, например, Закона Украины об аренде вод, тем более, что в практике такое название используется [23].

В свою очередь, разработка и принятие специальных нормативных актов обеспечит дифференциацию в правовом регулировании договорных отношений, возникающих в процессе пользования различными видами водных объектов.

Выводы. В заключение ещё раз подчеркиваем, что тенденция расширения договорной формы природопользования на условиях аренды будет продолжаться, все новые природные ресурсы будут выступать в качестве объектов аренды. Соответственно, усовершенствование экологического законодательства и его подотраслей (земельного, водного, недрового, флористического) будет в поле зрения законодателя и ученых. Поэтому дальнейшее исследование поднятых в статье проблем считаем перспективным. Особенно это касается взаимосвязи договоров на использование природных ресурсов и гражданско-правовых договоров с позиций действующего законодательства.

Список использованной литературы:

1. Белов В.А. Гражданское право. Общая и особенная части : учебник / В.А. Белов ; Ин-т актуал. образования «ЮрИнфорР-МГУ». – М. : ЮрИнфорР, 2003. – 960 с.
2. Бобкова А.Г. Аренда как правовая форма использования природных ресурсов у сфері господарювання / А.Г. Бобкова // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. – С. 23–26.
3. Водний кодекс Української РСР : від 09.06.1972 р. № 771-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1972. – № 24. – Ст. 200.
4. Водний кодекс України : від 06 черв. 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
5. Водний кодекс України : від 06 черв. 1995 р. № 213/95-ВР зі змінами, внесеними від 21.09.2000 р. // Відомості

Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189; 2000. – № 45. – Ст. 390.

6. Водний кодекс України : від 06 черв. 1995 р. № 213/95-ВР зі змінами, внесеними від 16.10.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189; 2000. – № 45. – Ст. 390; 2013. – № 46. – Ст. 640.

7. Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А.П. Гетьман, В.І. Борисова, О.П. Євсєєв та ін.; за ред. А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. – Х. Право, 2012. – 432 с.

8. Договір в народном хозяйстве: (вопросы общей теории) / М.К. Сулейменов, Б.В. Покровский, В.А. Жакенов [и др.]; отв. ред. М.К. Сулейменов; АН Казах. ССР, Ин-т философии и права. – Алма-Ата : Наука, 1987. – 176 с.

9. Земельний кодекс України : від 18 груд. 1990 р. № 562-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

10. Земельний кодекс України : від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

11. 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.

12. Кобецька Н.Р. Становлення законодавчого регулювання та особливості оренди водних об'єктів / Н.Р. Кобецька // Науковий вісник Херсонського державного університету / Серія : Юридичні науки. – 2013. – Вип. 5, т. 1. – С. 133–135.

13. Краснова М.В. Актуальні питання регулювання еколого-правових договірних відносин в Україні / М.В. Краснова // Право України. – 2011. – № 2. – С. 132–139.

14. Краснова М.В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. / М.В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – 216 с.

15. Краснова М.В. Науково-практичні питання договірних засад та положення Стратегії державної екологічної політики України / М.В. Краснова // Правові аспекти реалізації екологічної та природоресурсної політики: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (7–8 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ) [присвяч. 10-річчю юрид. ф-ту НГУ, 20-річчю Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 15-річчю приєднання України до Конвенції 1979 року] / ред. кол.: В.І. Андрейцев [та ін.]. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – С. 65–69.

16. Краснова М.В. Організаційно-правові гарантії належного укладення та реалізації договорів в екологічному праві / М.В. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 87. – С. 12–16.

17. Об экологической обстановке в Республике и мерах по её улучшению : Постановление Верховного Совета Украинской ССР от 28.02.1990 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1990. – № 11. – Ст. 165.

18. О форме договора на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды) : Постановление Совета Министров Украинской ССР от 10.04.1991 г. // СП УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 35.

19. Про затвердження Переліку річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення : Наказ Державного комітету України по водному господарству від 03.06.1997 р. № 41 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 2. – Ст. 60.

20. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 393 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 71. – Ст. 1995.

21. Про затвердження Порядку розроблення паспорта водного об'єкта : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18.03.2013 р. № 99 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 42. – Ст. 1517.

22. Про затвердження Типового договору оренди водних

об'єктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 р. № 420 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 47. – Ст. 1692.

23. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46. – Ст. 280.

24. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

25. Рудень О.В. Правове регулювання екологічних договірних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О.В. Рудень. – К., 2015. – 18 с.

26. Семків В.В. Договори у сфері використання природних

ресурсів: цивільно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / В.В. Семків. – К., 2013. – 20 с.

27. Семків В.В. Про предмет договору оренди водного об'єкта / В.В. Семків // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : зб. наук. статей. – Івано-Франківськ, 2012. – Вип. XXVIII. – С. 156–162.

28. Собчак А.А. Смешанные и комплексные договоры в гражданском праве // Советское государство и право. – 1989. – № 11. – С. 61–66.

29. Соколова А.К. Договори на пользование природными ресурсами : дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / А.К. Соколова. – Х., 1993. – 173 с.



УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 343.123.12

ВИЯВЛЕННЯ ОЗНАК ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ

Ростислав ГРЕНЬ,

аспірант кафедри кримінального права і процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

SUMMARY

In the article maintenance and concept of search of signs of crimes are certain in the field of appeal of narcotic facilities. The basic searching signs of illegal appeal of narcotic facilities are outlined. Separate objects that require a permanent supervision with the purpose of exposure of narcocrimes are certain.

Key words: operative search, searching signs, narcotic facilities, curative establishments, farms, drug addicts.

АНОТАЦІЯ

У статті визначено зміст і поняття пошуку ознак злочинів у сфері обігу наркотичних засобів. Окреслено основні пошукові ознаки незаконного обігу наркотичних засобів. Визначено окремі об'єкти, які потребують постійного спостереження з метою виявлення наркозлочинів.

Ключові слова: оперативний пошук, пошукові ознаки, наркотичні засоби, лікувальні установи, фермерські господарства, наркомани.

Постановка проблеми. Однією з основних передумов для ефективної організації протидії злочинам у сфері обігу наркотичних засобів є здійснення оперативними підрозділами правоохоронних органів ініціативного пошуку ознак злочинів. Практична діяльність повинна бути спрямована на викриття правопорушень, пов'язаних із контрабандою, незаконним вирощуванням, виробництвом, виготовленням, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням чи збутом. Водночас діяльність щодо виявлення таких правопорушень має свої особливості й вимагає постійного вдосконалення з визначення основних ознак наркозлочинів, які потребують знання сучасних розроблених злочинцями способів їх учинення та приховання.

Актуальність теми. Дослідженню проблем, пов'язаних із виявленням злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, присвячені наукові праці І.В. Баклана, О.М. Джужі, Н.І. Золотарьової, М.П. Легецького, А.А. Музики, Д.Й. Никифорчука, К.Ю. Писаренка, В.Г. Пшеничного, Л.В. Раецької, Д.О. Штанька, О.В. Юношева та ін.

Метою статті є з'ясування особливостей виявлення ознак злочинів у сфері обігу наркотичних засобів у різних галузях державної й суспільної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення кримінальних проваджень злочинів у сфері обігу наркотичних засобів установило, що у 85% випадків результати оперативно-розшукової діяльності стали приводами та підставами для початку досудового розслідування.

Знання ознак злочину, типових слідів, залишених злочинцем, роблять зусилля оперативного працівника більше цілеспрямованими, допомагають за окремими слідами злочину встановити його механізм. Це дає можливість вчасно прийняти рішення про оперативну перевірку отриманих

відомостей, визначити коло осіб, причетних до злочину, й окреслити послідовність дій.

Пошук – спеціально організоване розшукування відомостей про предмети, документів чи чогось іншого з метою запобігти негативним наслідкам [1, с. 480]. Відомості – певні факти, дані про кого-, що-небудь [1, с. 99].

Пошук необхідно вирізняти як елемент будь-якої пізнавальної діяльності і як систему організації, що має свою особливу правову природу, основи та принципи організації [2, с. 445].

В.Ю. Шепітько характеризує поняття ознаки як рису, властивість, особливість кого-, чого-небудь [3, с. 614].

Як зазначає І.Р. Шинкаренко, заходи пошукової діяльності є моніторингом оперативної обстановки щодо стану протидії злочинам, пов'язаним із незаконним обігом наркотичних засобів, і дають змогу визначити реальні масштаби та особливості впливу на суспільство наркозлочинності на окремій території; найбільш небезпечні вияви злочинності у сфері незаконного обігу наркотичних засобів і зони впливу окремих злочинних угруповань наркоділків; інфраструктуру організованої злочинності у сфері незаконного обігу наркотичних засобів [4, с. 674].

Наступним етапом є визначення пошукових ознак злочину, за якими буде він виявлятися.

К.І. Гобрусенко в цьому контексті зазначає, що не менш важливим видом діяльності є визначення оперативно значущої пошукової ознаки. Йдеться про сукупність зафіксованих на матеріальних носіях інформації показників, що дають змогу характеризувати дії або бездіяльність осіб, які потрапляють під законодавчу модель злочину [5, с. 154].

У цьому аспекті абсолютно справедливо підкреслює В.П. Кувалдін, що ознаки повинні володіти певним «пошуковим ефектом», тобто реальною можливістю їх розпізнавання за допомогою оперативно-розшукових та інших

заходів. Ця форма передбачає виявлення осіб і фактів, що становлять оперативний інтерес, і отримання додаткової інформації про об'єкти спостереження, яке відбувається за встановленими заздалегідь індивідуальними ознаками стосовно конкретного вчиненого злочину [6, с. 152].

Тому саме сукупність пошукових ознак визначає відповідний алгоритм виявлення зазначених злочинів на базі програмної обробки інформаційних масивів. Аналіз наукових джерел дає змогу зробити такі висновки:

1) необхідне використання оперативними підрозділами сучасних інформаційних технологій у боротьбі зі злочинами у сфері обігу наркотичних засобів;

2) розробка методик виявлення ознак указаних видів злочинів на основі аналізу інформаційних масивів у форматі баз даних, що містяться у зведеннях і статистичних даних, є одним із основних напрямів удосконалення наукового забезпечення діяльності оперативних підрозділів [7, с. 53].

Дослідження практичної діяльності оперативних підрозділів указує, що стосовно злочинів у сфері обігу наркотичних засобів усі оперативні-розшукові сили, задіяні в розвідувально-пошуковій роботі, найчастіше здійснюють її за певними пошуковими ознаками:

– характерними загалом для злочинності у сфері незаконного обігу наркотиків (за способами розповсюдження);

– характерними для певного способу вчинення злочину, пов'язаного з незаконними операціями з наркотиками (спосіб контрабанди);

– даними, що вказують на причетність конкретної фізичної або юридичної особи до злочинності у сфері незаконного обігу наркотиків (соціальний стан або службовий стан).

Для того щоб здійснювати пошук ознак злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, необхідно досконало знати наркотичне середовище. Більшість досліджуваних злочинів, як правило, вчинюється з попереднім підготуванням. Дії щодо підготування злочину включають розробку плану вчинення злочину; підбір співучасників і розподіл ролей; вибір місця і засобів для виготовлення наркотиків; вибір місця для зберігання наркотиків; вибір об'єкта для збуту наркотиків [8, с. 158].

Ураховуючи специфічні риси незаконної діяльності у сфері обігу наркотиків, варто зазначити, що переважна частина значущої інформації може бути отримана, як правило, з негласних джерел у ході здійснення підрозділами оперативно-розшукової діяльності. Крім цього, необхідну для аналізу інформацію про стан, структуру й динаміку злочинів, пов'язаних з обігом наркотичних засобів, можна отримати під час вивчення статистичних звітів про стан злочинності в місті (районі), з обліку справ кримінального провадження, узагальнених матеріалів судів і органів прокуратури, повідомлень громадян, із якими підтримуються довірчі стосунки, засобів масової інформації, а також з інших доступних джерел. Відомості про осіб – суб'єктів злочинів, пов'язаних із виготовленням і реалізацією наркотичних засобів, отримують із документів статистичного обліку, справ кримінального провадження, матеріалів оперативно-розшукових справ, облікових даних на осіб, які відбувають покарання, не пов'язане з позбавленням волі, довідкової картотеки та інших джерел [9, с. 375].

Успішна протидія злочинам значною мірою залежить від своєчасного виявлення їх ознак, наукового і практичного знання способів учинення злочинів. Як зазначає К.В. Антонов, візуально виявити незаконний обіг наркотичних засобів неможливо, тому що злочинці застосовують методи «інтелектуального» приховання, для успішного виявлення злочинів необхідно мати інформацію про способи придбання сировини й виготовлення наркотичних засобів, каналів їх збуту, хитрощів злочинців щодо неможливості їх виявлення [10, с. 42].

Більшість досліджуваних злочинів, як правило, вчинюється з попереднім підготуванням (95%). Дії для підготування злочину включають підбір співучасників і розподіл ролей; розроблення плану з отримання наркотиків; вибір місця і способу отримання наркосировини; вибір засобів для виготовлення наркотиків, вибір місця для зберігання наркотиків; вибір об'єкта для їх збуту. Дії з безпосереднього вчинення аналізованих злочинів диференціюються на декілька різнопланових способів, що утворюють самостійні склади злочинів: контрабанда, незаконне виготовлення, придбання, у тому числі шляхом розкрадання, крадіжок; зберігання, перевезення, пересилка, збуту наркотичних засобів. Особливістю незаконного обігу наркотичних засобів є те, що окрема злочинна діяльність (наприклад, незаконне виготовлення, контрабанда і придбання) може бути як самостійною, так і паралельною, пов'язаною єдиною підсистемою.

Найчастіше місця виготовлення, придбання, зберігання наркотиків значно віддалені одне від одного, а час учинення злочинних дій різний, а для збуту наркотичних засобів злочинці використовують порівняно безлюдні місця на відкритих ділянках місцевості (вулиці, території підприємств, подвір'я, під'їзди висотних будинків, площі, парки і сквери) у часи неактивного переміщення громад, у період активного переміщення – поживлені громадські місця (магазини, підприємства харчування, вокзали тощо).

З метою приховування злочину іноді використовується так званий «безконтактний спосіб збуту наркотиків», сутність якого полягає в тому, що збувальник приховує заздалегідь розфасовані наркотичні засоби в різних місцях (у землі, у куші, під каменем тощо) і після одержання ним грошей указує покупцю місце знаходження наркотику мобільним телефоном [11, с. 491].

Виготовлення синтетичних і напівсинтетичних наркотиків здійснюється в підпільних лабораторіях.

Дії з безпосереднього виготовлення наркотичних засобів зумовлені особливостями виду наркотику. Тут науковці і практики виділяють такі способи: 1) незаконне виготовлення наркотиків шляхом витягу з медичних препаратів; 2) виготовлення наркотиків із незаконно вирощених наркомістких культур; 3) виготовлення наркотиків із сортів маку й коноплі; 4) виготовлення синтетичних наркотиків хімічним шляхом [11, с. 480–490].

З метою виявлення наркозлочинів оперативного спостереження потребують місця, де злочинці незаконно купують наркотичні засоби як для подальшого розповсюдження, так і для власного споживання:

– аптеки, лікарні, поліклініки, аптечні склади, хіміко-фармацевтичні заводи, а також інші установи й підприємства охорони здоров'я та медичної промисловості;

– поля господарств, що культивують опійний мак і коноплі, а також місця їх складування та збереження;

– особи, що нелегально вирощують опійний мак і гашишні сорти конопель, а також громадяни, що займаються виготовленням гашишу з дикорослих конопель.

Для виявлення незаконного обігу наркотичних засобів необхідно здійснювати аналіз за джерелами й каналами їх надходження:

– лікарські наркотичні засоби, які застосовуються у вітчизняній медицині (омнопон, промедол, кодеїн, кодтерпін, ноксирон тощо та їх похідні);

– наркотичні засоби, які надходять до України контрабандним шляхом (кокаїн, героїн тощо);

– синтетичні наркотичні засоби, які виготовляються в підпільних нарколабораторіях із використанням хімічних реагентів і спеціального обладнання, а також наркотичні засоби, які виготовляються кустарним шляхом із деяких наркотичних препаратів;

– рослини, що містять наркотики або частини таких рослин і речовин, із яких виготовляються наркотики кустарним шляхом (рослина коноплі, марихуана (канабіс), гашиш (анаша), екстракт канабісу (гашишна олія), опійний мак, опій (опій-сирець), макова соломка (кокнар), настойка макової соломки тощо).

Основною ознакою вчинення злочинів у сфері обігу наркотиків є виявлення осіб, які немедично їх уживають.

За офіційними статистичними даними, станом на 01.01.2011 на обліках перебувало 152,8 тис. наркоспоживачів (у 2000 році на обліку перебувало 95,9 тис. осіб). Водночас серед загальної кількості осіб, які допускають немедичне вживання наркотичних засобів і психотропних речовин, 119,5 тис. становлять жителі міст, а 32,5 тис. – мешканці сільської місцевості). Протягом 2013 року на облік поставлено 22,2 тис. осіб. Разом із тим у 2012 році на обліку в наркологічних установах за вживання таких речовин перебувало 1 400 неповнолітніх, із них 208 – учні середніх навчальних закладів. Зниження віку (до 13 років), із якого настає наркозалежність, зумовлено багатьма причинами. Не останню роль у цьому процесі відіграє реклама й маркетинг з боку ділків наркобізнесу. Разом із «омолодженням» наркоманії останніми роками спостерігається постійний рівень зростання зловживання наркотичними засобами і психотропними речовинами жінками. Кількість таких жінок у 2010 році, порівняно з 2000 роком, збільшилася на 10% (з 23 065 до 25 407). У зв'язку з поширенням такого явища серед жінок зростає кількість народження неповноцінних дітей із різними фізичними вадами. А це вже реальна небезпека, з якою не порівняти навіть людські втрати у сфері немедичної наркотизації. Ідеться про загрозу генофонду населення України [12, с. 2].

У літературі вже робили спроби опису типових матеріальних слідів від уживання наркотичних засобів [13, с. 148]. На думку В.М. Шевчука, на них можуть указувати сліди ін'єкцій (уколів) у вигляді дрібнокрапкових або великокрапкових саден, а в окремих випадках великих рубців із саден, що злилися, тощо [11, с. 485].

Як указує О.В. Стрільців, для підтвердження факту незаконно вжитих затриманою особою наркотичних засобів здійснюється органами МОЗ (під час медичного огляду та проведення аналізу крові, сечі та слини) [4, с. 158]. А.В. Кочубей наголошує, що під час затримання особи з метою попереднього встановлення наркотичного сп'яніння необхідно володіти основами спеціальних медичних знань [14, с. 238].

До осіб, які немедично вживають наркотики й можуть учинити злочини в цій сфері, передусім належать такі: а) особи, які відбули покарання в установах виконання покарань за злочини, пов'язані з наркотиками; б) особи, притягнені до покарання в адміністративному порядку за придбання або збереження наркотичних засобів у невеликих розмірах, незаконний посів або вирощування маку та коноплі; в) особи, які проходять або пройшли лікування від наркоманії; г) неповнолітні й молодь із групи підвищеного ризику, неформальних об'єднань молоді, орієнтованих на вживання наркотиків; д) особи, які займаються незаконним лікуванням або самолікуванням із застосуванням наркотичного впливу; е) особи, які працюють в агропромисловому комплексі з вирощування нарковмісних рослин; ж) особи, які працюють на хіміко-фармацевтичних підприємствах, аптеках, медперсонал тощо [11, с. 507].

Під час незаконного виготовлення, зберігання, збуту, залучення до вживання наркотиків, утримання кубла місцем учинення злочину найчастіше є приміщення: кімнати в окремій квартирі, готелі, надвірні будівлі, гараж, сарай та інші окремі приміщення.

Для виявлення й викриття злочинців, що отримують наркотики за підробленими медичними рецептами, необхідно використати не лише допомогу працівників медичних установ і підприємств, а й можливості спеціалістів експертних установ органів внутрішніх справ. Об'єктами вивчення є виявлені та вилучені у злочинців, а також в аптеках підроблені медичні рецепти на отримання наркотичних лікарських засобів і зразки почерку осіб, які займаються підробкою. За допомогою порівняння встановлюються виконавці рукописних текстів медичних рецептів.

Розкрадання опію, технічного морфіну й інших наркотиків на хімфармзаводах здійснюється особами, які зайняті переробленням опійного маку, виготовленням різних ліків, а також виконанням допоміжних робіт (пакуванням, зберіганням готової продукції тощо). Розкрадання може вчинятися на різних стадіях виробничого процесу – з моменту вступу сировини в переробку до відправки за призначенням готових медичних препаратів.

У фермерських господарствах, що вирощують опійний мак, злочинці викрадають цю культуру з полів, як правило, в період дозрівання та збирання насіння маку, а також під час його транспортування й зберігання на складах.

У процесі дослідження встановлено, якщо поля не охороняються, то злочинці просто зрізують голівки маку та вивозять їх. Якщо поля в період роботи на них охороняються, то злочинці серед фермерів або робітників залишають частину зрізаних голівок маку на полі, маскують їх, а згодом, коли охорона знімається, вивозять для переробки і продажу наркоманам.

Висновки. Процес пошуку ознак злочинів у сфері обігу наркотичних засобів передбачає отримання відомостей про очевидців злочину; місцезнаходження документів і предметів, що стали знаряддям злочину, зберегли на собі його сліди, були об'єктами злочинних дій; виявлення грошей та інших цінностей, нажитих злочинним шляхом; встановлення предметів, що можуть допомогти виявленню злочину, обставин його вчинення та винних.

Пошукову діяльність необхідно проводити в місцях вирощування наркотичних культур (у фермерських господарствах, на незаконних засівах земельних ділянок приватних осіб), на переробних підприємствах, в установах охорони здоров'я, в загальнодоступних місцях уживання наркотиків (бари, готелі тощо), серед осіб, які немедично вживають наркотичні засоби.

Список використаної літератури:

1. Глумачний словник української мови / укладачі: Т.В. Ковальова, Л.П. Коврига. – Х. : Синтекс, 2002. – 672 с.
2. Теорія оперативно-роз'яснкової діяльності: [учебник] / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинського, Г.К. Синилова. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 832 с.
3. Криміналістичний словник. Настільна книга слідчого / [В.Ю. Шепітько, М.П. Панов, В.М. Шепітько, В.О. Коновалова та ін.]. – 3-ге вид., перероб. і доп. – К. : Вид. дім. «Ін Юре», 2011. – С. 435–664
4. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: В.В. Коваленко, С.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К. : Атіка, 2007–2010. – Т. VI : Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). – 2010. – 1128 с.
5. Гобрусенко К.И. Информационное обеспечение оперативно-роз'яснкової діяльності органів внутрішніх дел по борьбе с налоговыми преступлениями / К.И. Гобрусенко. – М. : Академия управления МВД России, 2005. – 188 с.
6. Кувалдин В.П. Научные основы компьютеризации оперативно-роз'яснкової діяльності аппаратів БЭП / В.П. Кувалдин. – М. : Академия МВД России, 1993. – 245 с.
7. Кондратьев Я.Ю. Нормативно-правова база інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності оперативних підроз-

ділів міліції / Я.Ю. Кондратьєв, В.Г. Хахановський // Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – № 3. – Ч. 2. – С. 53–59.

8. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: В.В. Коваленко, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Атіка, 2007–2010. – Т. IV: Кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі засади поліцейської діяльності. – 2007. – 968 с.

9. Ноздрін Д.О. Виявлення та протидія нелегальним джерелам виготовлення та збуту наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів / Д.О. Ноздрін // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична» / головний редактор О.К. Марін. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – Вип 3. – 371–383.

10. Антонов К. Методичні проблеми організації роботи підрозділів кримінальної міліції на залізничних, водних та повітряних магістралях / К. Антонов // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при НАУСУ. – 1999. – № 2 (10). – С. 169–178.

11. Розслідування незаконного обігу наркотичних засобів. Настільна книга слідчого / [В.М. Шевчук, М.П. Панов, В.М. Шепітько, В.О. Коновалова та ін.]. – 3-ге вид., перероб. і доп. – К.: Вид. дім. «Ін Юре», 2011. – С. 488–503.

12. Аналітична довідка щодо основних показників боротьби з наркобізнесом за 2010–2013 рр. – К.: Департамент боротьби з незаконним обігом наркотиків МВС України, 2014. – 22 с.

13. Попович М.І. Організація інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності підрозділів МВС України. Європейські перспективи / М.І. Попович // Науково-практичний журнал. – Дрогобич: ТзОВ «Дрогобицька міська друкарня», 2014. – № 7. – С. 145–151.

14. Кочубей А.В. Использование специальных знаний при проведении оперативно-розыскных мероприятий с целью установления состояния наркотического опьянения / А.В. Кочубей // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. Спеціальний випуск. – Луганськ: ЛДУВС, 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 236–241.

УДК 343.81

СТИМУЛЮВАННЯ ПРАВОСЛУХНЯНОЇ ПОВЕДІНКИ ЗАСУДЖЕНИХ ЯК ПРИНЦИП ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ У ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА

Михайло ПУЗИРЬОВ,
кандидат юридичних наук,
головний науковий співробітник
науково-дослідного центру з питань діяльності органів та установ
Державної пенітенціарної служби України
Академії Державної пенітенціарної служби

SUMMARY

The article deals with implementation of the principle of stimulating law-abiding behavior of convicts in the Federal Republic of Germany comparing with corresponding provisions of the criminal-executive legislation of Ukraine. The author established that the implementation of the principle of stimulating law-abiding behavior of convicts in the Federal Republic of Germany is realized through the use of such promotional institutions of criminal-executive law as granting prison leave, use of parole, reduced sentence and appropriate measures of encouraging. The introduction of reduced sentence institute to the domestic criminal-executive law is proved. This measure will facilitate the more consistent implementation of the principles of humanism, differentiation and individualization of execution of punishments, rational application of coercive measures and stimulating law-abiding behavior, combining punishment with corrective influence that are settled in the article 5 of the Criminal-Executive Code of Ukraine.

Key words: comparative penitentiary research, stimulating law-abiding behavior of convicts, principles of execution of punishments, Roman-German law family.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено реалізацію принципу стимулювання правослухняної поведінки засуджених у Федеративній Республіці Німеччина порівняно з окремими положеннями кримінально-виконавчого законодавства України. Установлено, що реалізація принципу стимулювання правослухняної поведінки засуджених у Федеративній Республіці Німеччина здійснюється через застосування таких заохочувальних інститутів кримінально-виконавчого права, як надання тюремних відпусток, застосування умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, скорочення строку покарання, а також відповідних заходів заохочення. Обґрунтовано впровадження до вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства інституту скорочення строку покарання. Це сприятиме більш послідовній реалізації принципів гуманізму, диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, закріплених ст. 5 Кримінально-виконавчого кодексу України.

Ключові слова: порівняльні кримінально-виконавчі дослідження, стимулювання правослухняної поведінки засуджених, принципи виконання покарань, романо-германська правова сім'я.

Постановка проблеми. Нині актуальність проведення порівняльних кримінально-виконавчих досліджень обумовлена стрімкими процесами реформування пенітенціарної системи України (у зв'язку з ліквідацією 18 травня 2016 р. Державної пенітенціарної служби України [1] й передачею її повноважень Міністерству юстиції України) та оптимізації кримінально-виконавчого законодавства, зокрема в частині адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів [2]. Вказані поступальні тенденції потребують відповідного наукового обґрунтування, зокрема проведення всебічних компаративних досліджень із пенітенціарної проблематики. Одним із таких напрямів, поставлених на порядок денний вітчизняною пенітенціарною наукою, є проблема стимулювання правослухняної поведінки засуджених, яка корелює не лише з досягненням мети їх виправлення, але й із запобіганням вчиненню ними нових злочинів (як під час відбування покарання, так і після звільнення). Завдяки тому, що проблеми виправлення і ресоціалізації засуджених (які в зарубіжній пенітенціарній науці іменуються як “correction”, “rehabilitation”, “reintegration”, “social reintegration”) властиві не лише Україні, але й більшості цивілізованих зарубіжних країн, вони можуть бути піддані функціональному порівнянню [3, с. 131].

Актуальність теми. Теоретичною основою написання статті стали праці вітчизняних та зарубіжних учених, присвячені компаративним засадам виконання та відбування

покарань, реалізації принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених, теорії і практиці застосування заохочувальних інститутів кримінально-виконавчого права. Зокрема, ми використовували праці З.А. Астемірова, Л.В. Багрий-Шахматова, С.Л. Бабаяна, В.А. Бадири, О.М. Бандурки, І.Г. Богатирьова, О.І. Богатирьової, М.Л. Грекова, В.І. Гуржія, Т.А. Денисової, О.М. Джужи, В.О. Жабського, Ю.В. Калініна, О.Г. Колба, В.Я. Конопельського, В.О. Меркулової, М.П. Мелентьєва, І.С. Михалко, Г.О. Радова, А.В. Савченка, А.Ф. Сизого, А.Х. Степанюка, М.О. Стручкова, В.М. Трубникова, М.І. Хавронюка, С.В. Царюка, В.П. Шупілова, І.С. Яковець, С.С. Яценка. Зокрема, вітчизняний дослідник забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених І.С. Михалко не повною мірою проаналізувала зарубіжний досвід його реалізації, обмежившись порівняльною характеристикою цього принципу за українським і російським законодавством [4, с. 8; 5, с. 26–35]. Більш ґрунтовно до цього питання (враховуючи рівень докторських дисертацій) підійшли у своїх дослідженнях такі зарубіжні вчені, як А.Ф. Сизий [6, с. 319–336] та С.Л. Бабаян [7, с. 153–186].

Загалом не виступаючи проти положень зарубіжного досвіду за дослідженням С.Л. Бабаяном напрямом (до яких, до речі, ми звертатимемося в подальшому), хочемо зау-

важити, що виведення такого заохочувального інституту вищого рівня (дальньої перспективи), як дострокове звільнення засуджених, за межі прогресивної системи відбування покарання (середнього рівня, або середньої перспективи) [7, с. 157] є таким, що суперечить концептуальним засадам вітчизняної й зарубіжної науки кримінально-виконавчого права [8; 9; 10].

Щодо положень дисертаційного дослідження А.Ф. Сизого, то вони виконані 20 років тому, і, як справедливо закликає у докторській дисертації сам поіменований учений, з метою підвищення ефективності виконання кримінальних покарань, пов'язаних з позбавленням волі, необхідно постійно здійснювати моніторинг зарубіжного досвіду в цій сфері на предмет оновлення [6, с. 336].

Саме на зазначених методологічних підходах і ґрунтується наша публікація. Враховуючи вимоги до обсягу наукової статті, ми здійснимо компаративний аналіз відповідних положень на основі пенітенціарної практики яскравого представника романо-германської правової сім'ї (до якої, зокрема, належить і Україна) – Федеративної Республіки Німеччина (ФРН).

Отже, **метою статті** є дослідження реалізації принципу стимулювання правослухняної поведінки засуджених у ФРН порівняно з окремими положеннями кримінально-виконавчого законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним джерелом законодавства у сфері виконання покарань у ФРН є Закон про виконання покарання у виді позбавлення волі, а також пов'язаних з ним заходів виправлення і безпеки (далі – Закон про виконання покарання у виді позбавлення волі), що набрав чинності 1 січня 1977 р. Поправки, внесені до нього пізніше, стосувалися здебільшого голодовок, листування засуджених, охорони їхнього здоров'я, а також даних, що не підлягають розголошенню, і нових правил охорони праці [11, с. 140]. В англійських джерелах Закон про виконання покарання у виді позбавлення волі 1977 р. також іменується як Федеральний тюремний закон ("The Federal Prison Act"). Як зазначають німецькі дослідники, «хоча цей закон має статус федерального, його реалізація знаходиться в руках шістнадцяти федеральних земель. Закон про тюрми доповнюється багатьма адміністративними правилами на рівні федеральних земель» [12, с. 367].

Істотні зміни у розподілі загальнофедеральної компетенції та компетенцій окремих федеральних земель у сфері виконання покарань відбулися у 2006 р., а саме під час реформи федеративного устрою Німеччини. Справа в тому, що спочатку «Конституція Німеччини 1949 р. передбачала, що прийняття законодавства в галузі кримінального права (у тому числі щодо функціонування тюрем) перебуває у віданні федеральної законодавчої влади. Проте управління виправними установами належить до компетенції окремих федеральних земель. Такий розподіл компетенцій змінився у 2006 р., коли Федеральний уряд прийняв рішення включити питання щодо тюремного законодавства у здійснювану на той час реформу федералізму. В обмін на інші законодавчі питання національний парламент передав компетенції щодо прийняття тюремного законодавства окремим федеральним землям. Це рішення зустріло багато опонентів. Зокрема, критики відзначали, що це нелогічно мати один національний кримінальний кодекс, а також один національний кримінально-процесуальний кодекс в поєднанні з шістнадцятьма різними тюремними законами. Проте реформа пішла вперед так чи інакше, і уряд використав свої дві третини голосів у Федеральному законодавчому органі для зміни конституції. Нові правила вступили в законну силу з 1 вересня 2006 р. Відтепер Федеральний тюремний закон залишається в силі тільки в тих федеральних землях, які (поки що) не прийняли свої власні тюремні закони» [12, с. 367].

Незважаючи на наведені вище відмінності німецької пенітенціарної традиції з українською, система покарань ФРН представляє для України особливий інтерес, оскільки кримінальне право України ґрунтується на романо-германській системі права. Це відобразилося не лише на кримінальному, але й на кримінально-виконавчому законодавстві та практиці його застосування [13, с. 17].

Значимо, що, на відміну від Кримінального кодексу України (далі – КК України), ст. 51 якого чітко диференціює позбавлення волі на два самостійні види покарань: позбавлення волі на певний строк (п. 11) та довічне позбавлення волі (п. 12), Кримінальний кодекс ФРН (далі – КК ФРН) у § 38 визначає вид покарання – позбавлення волі, проводячи диференціацію його тривалості: 1) на певний строк (від одного місяця до п'ятнадцяти років); 2) довічне позбавлення волі [14, с. 139].

У німецьких тюрмах виправлення засуджених до позбавлення волі починається з аналізу їхніх даних: вивчення особистості, визначення історії її кримінального розвитку, з'ясування мотивів і чинників, що перешкодили її законслухняній поведінці, визначення її психологічних особливостей. Саме отримані відомості стають основою для реалізації тюремною адміністрацією мети виконання покарань у ФРН – ресоціалізації ("reintegration") засуджених, закріпленої на рівні Федерального тюремного закону ("The Federal Prison Act") 1977 р. [12, с. 367].

Щодо заохочувальних інститутів кримінально-виконавчого права слід відзначити, що у ФРН деякі з них (надання відпусток або послаблення режиму, умовно-дострокове звільнення) врегульовані на рівні федеральних законів, підзаконних нормативно-правових актів. Так, відповідно до ст. ст. 11, 13 Закону про виконання покарання у виді позбавлення волі та превентивних заходів позбавлення волі ФРН до засудженого можуть бути застосовані заходи послаблення режиму (наприклад, разовий вихід за межі або відпустка з виїздом за межі установи виконання покарань), якщо немає побоювання, що він буде порушувати вимоги режиму [15, с. 6, 7]. Інші заохочувальні інститути, наприклад заходи заохочення, що застосовуються до засуджених, закріплені на рівні законодавства федеральних земель [16, с. 113].

Таким чином, регламентація заохочувальних засобів здійснюється диференційовано, залежно від обсягу засобів забезпечення заохочувальних інститутів і компетенції суб'єктів, які беруть участь у виконанні покарання у виді позбавлення волі. При цьому застосування заохочувальних інститутів у ФРН, як і в інших розвинених зарубіжних країнах, цілком спрямоване на досягнення мети виконання покарання.

У Німеччині важливими заохочувальними та реабілітаційними заходами під час виконання покарань щодо засуджених є пом'якшення покарання відповідно до ст. 11 Закону про виконання покарання у виді позбавлення волі, куди входить виконання робіт за межами виправної установи під наглядом і без нагляду, вихід з виправної установи на певний час із супроводом та без супроводу співробітника установи, а також згідно зі ст. 13 і ч. ч. 3, 4 ст. 15 – надання відпустки з місць позбавлення волі [17, с. 19; 18, с. 61]. Представляє інтерес, що у 2006 р. в Німеччині з 24 729 засуджених, яким було надано відпустку з пенітенціарних установ, не повернулися з відпустки або були повернуті в примусовому порядку 45 засуджених, що становить 0,18%. Також із 17 140 засуджених, яким була надана можливість виходу з пенітенціарних установ на певний час без супроводу співробітника цих установ, не повернулися з цього «увільнення» або були повернуті в примусовому порядку 19 засуджених (0,11%) [17, с. 20]. Обов'язковою умовою для пом'якшення покарання й надання відпустки з пенітенціарних установ є повна відсутність побоювань щодо того, що засуджений вчинить втечу, новий злочин або порушення режиму відбування покарання.

Протягом всього часу свого існування інститути умовно-дострокового звільнення та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким визнаються доволі життєвими та ефективними, оскільки держава зацікавлена в тому, щоб громадяни, які вчинили злочин, скоріше усвідомили свою провину, виправились та повернулись у суспільство [19, с. 9]. Парадигма застосування названих елементів прогресивної системи у кримінально-виконавчій практиці ґрунтується на тому, що будь-яке покарання, в тому числі й покарання у виді позбавлення волі на певний строк, з одного боку, є карою за вчинений злочин, а з іншого – має на меті виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами (ч. 2 ст. 50 КК України).

При цьому найбільш поширеним заохочувальним інститутом кримінально-виконавчого (пенітенціарного) права в Україні та ФРН (як і в більшості цивілізованих зарубіжних країнах) є умовно-дострокове звільнення від відбування покарання. Той факт, що зарубіжні країни віддають перевагу саме умовному звільненню від відбування покарання, а не іншим безумовним видам, на думку окремих дослідників, пояснюється тим, що умовне звільнення має багато переваг над безумовним: дає можливість певний час контролювати звільнену особу, застосовувати до неї заходи виховного та виправного характеру, маючи при цьому можливість реально виконати покарання, від якого таку особу було звільнено, що значно її дисциплінує [20, с. 37].

Водночас порівняльно-правовий аналіз застосування прогресивної системи виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах надає можливість установити відмінності в елементному складі цього заохочувального інституту як вітчизняного, так і зарубіжного кримінально-виконавчого (пенітенціарного) права. Зокрема, якщо інститути зміни умов тримання, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, умовно-дострокового звільнення від відбування покарання є спільними для кримінально-виконавчого законодавства України та пенітенціарного законодавства зарубіжних країн, то такий інститут, як скорочення строку покарання, властивий виключно зарубіжній пенітенціарній практиці, без існування відповідних українських аналогів.

Так, у ФРН як захід заохочення щодо неповнолітніх засуджених використовується скорочення строку покарання, тобто за кожен місяць правослухняної поведінки на певну кількість днів скорочується строк покарання, призначений вироком [21, с. 15]. Це не єдиний в німецькому законодавстві приклад «виходу» за межі строку покарання, призначеного судом. Існують і прогресивний, і регресивний аспекти порушеної проблеми.

Зокрема, відповідно до ч. 1 § 66 КК ФРН, якщо особу засуджено за умисне кримінально каране діяння до покарання у виді позбавлення волі на строк не менше двох років, то суд поряд із покаранням призначає превентивне ув'язнення, коли на основі мотивованої постанови адміністрації тюрми і наглядової ради суддя продовжує строк тюремного ув'язнення засудженому, який відбув строк тюремного ув'язнення, до його виправлення [16, с. 133–134; 22, с. 67].

Якщо порівнювати наведену пенітенціарну практику у ФРН з практикою виконання покарань в Україні, то можна побачити, що виконання та відбування позбавлення волі відбувається в межах строку, визначеного вироком суду. Адміністрація установи виконання покарань не має права виходити за ці межі, за винятком лише умовно-дострокового звільнення від відбування покарання та деяких інших підстав, передбачених ст. 152 «Підстави звільнення від відбування покарання» Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України). Тобто кримінально-виконавчим законодавством передбачено випадки, коли засу-

джений звільняється з установи виконання покарань до закінчення строку покарання, визначеного вироком суду. Але відбувається це в рамках інших, крім скорочення строку покарання, інститутів вітчизняного права.

Інша справа з регресивним аспектом порівнюваної проблематики. В українському законодавстві відсутня норма, яка б надавала право утримувати засудженого в установі виконання покарань понад той строк, що був визначений йому вироком суду. І немає значення, чи була досягнута мета покарання у виді виправлення засудженого. Єдиним правовим важелем, що надає можливість здійснювати на осіб, звільнених з установ виконання покарань без досягнення мети виправлення, превентивний вплив, є інститут адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, регламентований однойменним законом [23] і відповідною інструкцією [24].

У контексті проведеного порівняльно-правового аналізу виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк у ФРН та Україні нами було розглянуто можливість впровадження до вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства інституту скорочення строку покарання як одного з елементів прогресивної системи щодо засуджених, які характеризуються позитивно. Раціональним зерном в частині обґрунтування доцільності впровадження цього інституту є те, що за своїм змістом він якісно відрізняється від нині діючих елементів прогресивної системи виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні (зміни умов тримання, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, умовно-дострокового звільнення від відбування покарання).

Так, якщо початок застосування цих трьох інститутів віддалений від моменту початку відбування покарання строками, визначеними ч. 3 ст. 81, ч. 4 ст. 82 КК України, ч. 1 ст. 101 КВК України, то у разі впровадження інституту скорочення строку покарання його можна застосовувати до засуджених, які характеризуються позитивно (тобто не мають протягом місяця заходів стягнення), вже після спливу місячного строку їх перебування в установі виконання покарань.

Другою відмінною рисою є те, що для того, аби застосувати до засудженого чи зміну умов тримання, чи заміну невідбутої частини покарання більш м'яким, чи умовно-дострокове звільнення від відбування покарання, необхідна наявність одного з трьох ступенів виправлення («стає на шлях виправлення», «став на шлях виправлення», «довів своє виправлення» відповідно). Тобто правослухняна поведінка має бути сталою протягом досить тривалого часу (принаймні мінімум півроку). Для застосування скорочення строку покарання адміністрація установи обмежується лише місячним строком. У такому випадку засуджений реально бачить результати своєї правослухняної поведінки у найближчий строк і може арифметично спрогнозувати строкові перспективи подальшого відбування покарання. При цьому впровадження нового заохочувального інституту не відкидатиме можливість застосування нині наявних елементів прогресивної системи.

Переконані, що впровадження до вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства інституту скорочення строку покарання сприятиме більш послідовній реалізації принципів гуманізму, диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, закріплених ст. 5 КВК України.

Законодавство ФРН, подібно до українського, передбачає можливість умовно-дострокового звільнення і заміни невідбутої частини покарання більш м'яким видом покарання (заміна покарання). Матеріальна підстава умовно-дострокового звільнення та заміни покарання у ФРН

відрізняються від України. В Україні умовно-дostroкове звільнення від відбування покарання може бути застосоване, якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення, а заміна невідбутої частини покарання більш м'яким – якщо він став на шлях виправлення (ч. 2 ст. 81, ч. 3 ст. 82 КК України) [25].

Так, у ФРН суд застосовує умовно-дostroкове звільнення від відбування покарання, якщо відбуто дві третини призначеного судом покарання, але не менше двох місяців; звільнення відповідає дотриманню інтересів громадської безпеки; засуджений згоден на такий вид звільнення. Під час прийняття рішення особливо враховуються: 1) особа засудженого та його попереднє життя; 2) обставини вчинення ним злочину; 3) цінність правового блага, що перебуває під загрозою у разі вчинення повторного злочину; 4) поведінка засудженого при виконанні покарання; 5) умови його життя; 6) наслідки, які можна очікувати від засудженого в разі умовно-дostroкового звільнення (ст. 57.1 КК ФРН) [14, с. 161–162].

Таким чином, у ФРН більш розширені матеріальні критерії умовно-дostroкового звільнення, порівняно з Україною, де у ч. 2 ст. 81 КК України встановлено лише одну матеріальну умову для застосування умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання – якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення.

За кримінальним правом ФРН у випадку, коли засуджений відбуває покарання вперше і воно не перевищує двох років позбавлення волі, суд може винести рішення про умовно-дostroкове звільнення, якщо засуджений відбув половину строку покарання (але не менше шести місяців) [26, с. 54]. Умовно-дostroково звільненому встановлюється іспитовий строк у межах невідбутої частини строку покарання. Для здійснення контролю за звільненим використовують професійну службу пробачії разом із добровільними представниками громадськості, які безкоштовно здійснюють нагляд за такими особами та надають допомогу у їх ресоціалізації [20, с. 38].

Якщо матеріальна підстава застосування умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання більш диференційована у ФРН, порівняно з Україною, то формальна підстава (частина строку відбутого покарання) за українським законодавством (ч. 3 ст. 81 КК України) [25] має більш широкі варіації, порівняно з німецьким.

Висновки. Отже, можемо навести такі узагальнення щодо характерних рис реалізації принципу стимулювання правослухняної поведінки засуджених у ФРН:

1) реалізація німецькою тюремною адміністрацією принципу стимулювання правослухняної поведінки засуджених корелює з метою виконання покарань у ФРН – ресоціалізацією (“reintegration”) засуджених, закріпленою на рівні Федерального тюремного закону (“The Federal Prison Act”) 1977 р.;

2) реалізація принципу стимулювання правослухняної поведінки засуджених у ФРН здійснюється через застосування таких заохочувальних інститутів кримінально-виконавчого права, як надання тюремних відпусток, застосування умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання, скорочення строку покарання, а також відповідних заходів заохочення;

3) виявлено не лише прогресивний, але й регресивний аспекти «виходу» за межі строку покарання, призначеного судом (коли суд продовжує строк тюремного ув'язнення засудженому, який відбув строк покарання, до його виправлення); через протиріччя такої регресивної практики принципу гуманізму вважаємо її неприйнятною для імплементації у кримінально-виконавче законодавство України;

4) водночас обґрунтовано впровадження до вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства інституту скорочення строку покарання; це сприятиме більш послідовній реалізації принципів гуманізму, диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, закріплених ст. 5 КВК України.

Список використаної літератури:

1. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249066305>.

2. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів : Закон України від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 869.

3. Пузырьов М.С. Види досліджень у порівняльному кримінально-виконавчому праві / М.С. Пузырьов // Проблеми реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : матеріали науково-практичних семінарів («Розвиток основних підходів до виправлення та ресоціалізації засуджених у пенітенціарних закладах: історичний аспект» та «Зaproвадження вимог європейських пенітенціарних правил у діяльність органів і установ Державної пенітенціарної служби України») (Чернівці, 29 листопада 2012 р., 12 грудня 2012 р.) / гол. ред. О.І. Олійник. – Чернівці, 2013. – С. 128–132.

4. Михалко І.С. Забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / І.С. Михалко. – Х., 2012. – 20 с.

5. Михалко І.С. Забезпечення принципу раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки засуджених : [моногр.] / І.С. Михалко. – Х. : Право, 2013. – 200 с.

6. Сизый А.Ф. Поощрительные нормы уголовно-исполнительного права как средства формирования правомерного поведения осужденных (проблемы теории и практики) : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А.Ф. Сизый. – Рязань, 1995. – 468 с.

7. Бабаян С.Л. Поощрительные институты уголовно-исполнительного права (теория и практика применения) : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / С.Л. Бабаян. – М., 2014. – 592 с.

8. Бажанов О.И. Прогрессивная система исполнения наказания / О.И. Бажанов. – Мн. : Наука и техника, 1981. – 168 с.

9. Скаков А.Б. Прогрессивная система исполнения лишения свободы и ее отражение в новом законодательстве Республики Казахстан : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А.Б. Скаков. – Рязань, 2004. – 41 с.

10. Трубников В.М. Прогрессивная система відбування покарання як принцип кримінально-виконавчої політики в Україні / В.М. Трубников // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2007. – С. 6–15.

11. Жабский В.А. Наказание по уголовному законодательству зарубежных стран: теоретико-прикладное исследование : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / В.А. Жабский. – Рязань, 2011. – 416 с.

12. Boetticher A. German criminal and prison policy / A. Boetticher, J. Feest // Prison policy and prisoners' rights:

the protection of prisoners' fundamental rights in international and domestic law. – 2008. – Vol. 42 of the Publications of the International Penal and Penitentiary Foundation. – P. 361–390.

13. Гришко А.Я. Уголовные наказания в Федеративной Республике Германии : [учеб. пособие] / А.Я. Гришко. – Рязань : Академия ФСИН России, 2010. – 32 с.

14. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / науч. ред. и вступ. статья Д.А. Шестакова ; предисловие Г.-Г. Йешека ; пер. с нем. Н.С. Рачковой. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 524 с.

15. Перегудов А.Г. Закон об исполнении наказания в виде лишения свободы и превентивных мер лишения свободы (ФРГ) / под общ. ред. А.Г. Перегудова ; пер. с нем. Ф.И. Бакировой. – Уфа : УВШ МВД РФ, 1994. – 67 с.

16. Жабский В.А. Уголовные наказания в Российской Федерации и зарубежных странах : [моногр.] / В.А. Жабский ; под общ. ред. А.Я. Гришко. – Рязань : Академия ФСИН России, 2010. – 280 с.

17. Гришко А.Я. Исполнение наказания в виде лишения свободы в Германии (на примере федеральной земли Бавария) : [учеб. пособие] / А.Я. Гришко. – Рязань : Академия ФСИН России, 2009. – 36 с.

18. Стручков Н.А. Исполнение уголовного наказания в капиталистических странах (Англия, ФРГ) : [учеб. пособие] / Н.А. Стручков, В.П. Шупилов ; науч. ред. проф. В.А. Владимиров. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1978. – Вып. II. – 88 с.

19. Основы пенитенциарной педагогики і психології : [навч. посіб.] / [С.Ю. Замула, В.А. Костенко, В.І. Мандра та ін.] ; за заг. ред. В.М. Синьова. – Біла Церква : БУПП ДДУПВП, 2003. – 101 с.

20. Казначеева Д.В. Питання умовно-дострокового звільнення від відбування покарання у законодавстві закордонних

країн / Д.В. Казначеева // Актуальні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 22 травня 2015 р.) ; МВС України ; Харківський нац. ун-т внутр. справ ; Кримінологічна асоціація України. – Х., 2015. – С. 37–39.

21. Краснов Ю.А. Зарубежный опыт исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних / Ю.А. Краснов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2011. – № 7. – С. 12–17.

22. Греков М.Л. Тюремные системы: состояние, перспективы : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / М.Л. Греков. – Краснодар, 2000. – 195 с.

23. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

24. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 р. № 1303/203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04>.

25. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

26. Фильченко А.П. Практика законодательного регулирования условно-досрочного освобождения от отбывания наказания по уголовному законодательству России и ФРГ / А.П. Фильченко // Правовое обеспечение исполнения наказания в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии : материалы междунар. науч.-практ. семинара (Рязань, 24–25 марта 2011 г.). – Рязань, 2011. – С. 53–56.

КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 343.9

ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ СУЧАСНОЇ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Ніна МІНЯЙЛО,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Національної академії прокуратури України

SUMMARY

The article is devoted to analysis of scientific looks and positions of legislation in relation to the decision of the organized crime in Ukraine. Separate features that the organized crime is provided with are considered. Opinion is expressed of pointlessness of combination of the organized crime and corruption as inalienable constituents. It is indicated on economic basis of activity of the organized crime, that it is impossible to identify with criminality in the field of economics.

Key words: organized crime, decision, corruption, criminal activity, counteraction, economic criminality.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу наукових поглядів та положень законодавства щодо визначення організованої злочинності в Україні. Розглянуто окремі особливості, якими наділена організована злочинність. Висловлено думку про недоцільність поєднання організованої злочинності та корупції як невід'ємних складових. Вказано на економічну основу діяльності організованої злочинності, що не можна ототожнювати зі злочинністю у сфері економіки.

Ключові слова: організована злочинність, визначення, корупція, злочинна діяльність, протидія, злочинність у сфері економіки.

Постановка проблеми. Прояви організованої злочинності спричиняють значну шкоду як державі та її інститутам, так і загалом її суспільству. Необхідність глибинного пізнання цього явища зумовлена першочерговими потребами у зменшенні негативних наслідків його прояву. Згідно з деякими підрахунками щонайменше 110 млрд. євро на рік – стільки щороку коштує Європі організована злочинність [1]. В Україні прояви організованої злочинності також мають неабияке негативне значення, особливо у такий важкий для країни час реформування та пошуку нових шляхів у її розбудові. Недооцінювання загроз, які несе в собі організована злочинність, може мати доленосні наслідки для всього українського суспільства. Водночас сьогодні серед наукової спільноти, практичних працівників та в суспільстві загалом, немає єдності у розумінні сутності та визначенні організованої злочинності. Розрізненість у підходах до тлумачення проявів організованої злочинності, що є досить складним явищем, призводить до неефективного застосування наявних норм права, спрямованих на протидію цьому явищу, що, у свою чергу, зумовлює зниження рівня захищеності суспільства від негативних наслідків прояву організованої злочинності.

Актуальність теми. Організована злочинність в Україні – явище досить багатогранне, що має загальні спільні основи, які притаманні будь-якій організованій злочинності будь-якої країни. Проте вона, безумовно, наділена й власними притаманними їй особливостями, які вона отримала в результаті історичного розвитку України, особливостями, зумовленими її територіальним положенням на географічній карті світу, ідеологічними та культурними цінностями нашого суспільства. Сьогодні словосполучення «організована злочинність» у повсякчасному застосуванні наповнене надзвичайно широким змістом. У свою чергу, це приводить до того, що прояви організованої злочинності вбачаються в досить широкому колі суспільно небезпечних діянь, частина з яких фактично не відноситься

до діяльності саме організованої злочинності. З'ясування сутнісної природи організованої злочинності сприятиме формуванню державою ефективнішої системи протидії цьому явищу.

Отже, **метою статті** є аналіз сучасних наукових підходів до визначення кримінологічної категорії «організована злочинність» в Україні та встановлення сутності організованої злочинності в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тривалий час в кримінологічній науці злочинність розкривалась через кількісну складову всіх злочинів (саме злочинів, а не кримінально-карних діянь – Н. М.), вчинених на певній території за певний проміжок часу. Відповідно, із здобуттям незалежності та формуванням Україною власних основ протидії організованій злочинності як певній складовій частині злочинності загалом у статті 1 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» зафіксовано фактично тогочасне суб'єктивно-кількісне її тлумачення, а саме під «організованою злочинністю» розуміється сукупність злочинів, що вчиняються у зв'язку зі створенням та діяльністю організованих злочинних угруповань» [2]. Варто зауважити, що з того часу це законодавче положення не зазнало змін й сьогодні зберігає свій вплив на формування думки щодо розуміння організованої злочинності в практичній правозастосовчій діяльності у осіб, завданням яких є протидія організованій злочинності. Отже, вже досить тривалий час такий підхід до визначення організованої злочинності залишається домінуючим. Практичні працівники на його основі ведуть і облікову звітність щодо фактів прояву організованої злочинності в Україні, яка просто не може відображати реальні масштаби її прояву.

Що ж до наукового розуміння організованої злочинності, то можна виділити три основних підходи, що зустрічаються в сучасній кримінологічній думці: суб'єктивний – через визначення кола діянь, пов'язаних зі створенням

організованих груп та злочинних організацій, різного роду злочинних угруповань та їх діяльності; предметний – через визначення кола злочинів, вчинення яких притаманно саме організований злочинності та певною мірою компромісний між ними – функціональний, який визначається через розкриття певної злочинної діяльності організованих злочинних угруповань.

Так, С.В. Дьяков визначає організовану злочинність як «суспільно-небезпечне соціальне явище, що існує у вигляді злочинних груп зі складними організаційно-ієрархічними зв'язками, які мають в обігу значні грошові кошти, системи захисних заходів та корупції» [3, с. 8–31].

У більш ширшому розумінні організовану злочинність розглядають як будь-яку групу чи окремих осіб, які організовані на постійній основі, з метою отримання прибутку незаконним шляхом.

А.П. Закалюк, наводить розуміння організованої злочинності на загальносуспільному рівні сприйняття: «організована злочинність – багатозначний різномірний та складно структурований феномен суспільного життя, який виник та розвивається в результаті прагнення (активності) частини членів суспільства змінити у кримінальний спосіб його цивілізовану, перш за все правову упорядкованість, в інтересах власного збагачення та отримання на цій основі фактичної влади» [4, с. 305]. Характеризуючи її на рівні безпосереднього здійснення, А.П. Закалюк дає визначення через організовану злочинну діяльність – це систематичне або постійне, здебільшого у вигляді промислу (злочинного підприємництва) вчинення умисних злочинів, спрямованих на отримання сталих високих прибутків та їх легалізацію на основі утворення злочинного об'єднання та спеціально організованої системи забезпечення його підтримки органами влади чи її представниками з метою прикриття від соціального контролю та відповідальності [4, с. 312–313].

Ю.М. Антонян користується, як він сам вказує, «одним з багатьох» визначень: організовану злочинність складають злочини, вчинені у вигляді промислу організованими групами та злочинними організаціями (злочинними співтовариствами), які мають свою структуру та ієрархію, зв'язок з місцевими та іншими чиновниками, що дає змогу цим групам та організаціям (співтовариствам) панувати на певній території, отримувати там прибутки, контролювати внутрішні й зовнішні ринки шляхом насилля, залякування, злочинних махінацій чи підкупу, проникаючи в легальну економіку і навіть політику [5, с. 415].

А.І. Алексеев розглядає «діяльність організованої злочинності як кваліфікований вид співучасті злочинних груп і злочинних організацій» поряд із «простим видом» (вчинення злочину двома або більше виконавцями без попередньої змови та вчинення злочину особами, які заздалегідь домовилися про це) групової злочинності. Для неї характерні наявність об'єднань осіб для систематичного зайняття злочинами, стійкість злочинних груп, злагоджена система зв'язків їх учасників, розподіл ролей між ними, ієрархічна система взаємовідносин [6, с. 189–190].

О.О. Кваша зазначає, що «організована злочинність – це форма групової злочинності, яку утворює діяльність злочинних організацій, що мають ієрархічну структуру, спеціально пристосовану для вчинення злочинів» [7, с. 12].

Вважаємо, що більш відповідною дійсності є думка І.М. Даньшина, який зазначає, що організована злочинність не вписується в рамки групової і рецидивної злочинності, відомої кримінальному законодавству. За своєю суттю, це таке вкрай негативне самостійне якісне явище, як злиття різних видів злочинів у єдину діяльність. Окремі суспільно небезпечні діяння при цьому – лише певні операції більш складної злочинної діяльності. Стрижень організованої злочинності становить корислива мотивація

поведінки окремих осіб і соціальних груп. Мета полягає в одержанні будь-якою ціною постійної значної наживи. Автор визначає, що організована злочинність є згуртуванням кримінального середовища в масштабі певного регіону, окремої галузі господарства (її виробничих об'єднань) або в деяких сферах управління шляхом утворення стійких, згуртованих, ієрархічно побудованих злочинних угруповань (співтовариств), зорієнтованих на тривалу спільну злочинну діяльність з метою здобування постійних значних доходів, часто із замаскованим використанням офіційних економічних і організаційних структур, а також корумпованих елементів державного апарату [8, с. 219–220]. Таке ж саме визначення зустрічається й у роботах В.В. Голіна [9, с. 238–239].

М.М. Рудик, досліджуючи організовану злочинність неповнолітніх, визначає її як доволі масове соціальне, системно-структурне явище, що становить сукупність стійких, керованих злочинних формувань (груп, співтовариств) і лідерів злочинного підліткового середовища, для яких вчинення злочинів є промислом [10, с. 67].

Досить часто зустрічаються серед науковців й вказівки на те, що організована злочинність є певним особливим рівнем серед злочинності, що визначається найвищою загрозою суспільству. Здебільшого таке твердження притаманне представникам соціологічного напрямку в праві.

Як зазначає Ю.О. Стрелковська, організована злочинність є однією з найсерйозніших проблем, що на даний момент постала перед усією світовою спільнотою. Це обумовлено такими негативними тенденціями її розвитку, як, зокрема, підвищення її рівня, розширення напрямків та сфер впливу, входження її представників до владних структур, транснаціоналізація організованої злочинної діяльності. Зазначений вид злочинної активності спричиняє величезний збиток державі та суспільству. Організована злочинність визначається нею як складна система із власною субкультурою, у рамках якої певна кількість осіб соціалізується і яка охоплює усі сфери життя суспільства, проявляє себе ззовні через організовану злочинну діяльність, основною метою якої є отримання прибутку [11, с. 3].

Організована злочинність – це особливе суспільно-небезпечне явище, «вершина злочинності». В основі виокремлення цього виду злочинності лежать характер і ступінь взаємодії злочинців під час здійснення протиправної діяльності. Вона проходить на підставі згуртування осіб, розмежування між ними злочинних ролей, ієрархічності системи взаємовідносин. Чим вище рівень організованості у групі, тим більше управлінські функції відділяються від безпосередньо виконавчих. Організатори можуть ставити загальні завдання, визначати лінію поведінки, забезпечувати систему координації дій різних учасників, їх безпеку. При цьому вони можуть навіть не знати безпосередніх виконавців злочинів. Організовані групи носять стійкий характер. Між їх членами підтримуються стосунки і в період між вчиненням конкретних злочинних діянь. У цей час розробляються нові плани, вивчається кон'юнктура, проводиться підбір співучасників, здійснюється розробка заходів захисту стосовно викриття та притягнення винних до відповідальності [12, с. 6].

Я.І. Гілінський, наприклад, звертає увагу на сумнівну коректність використання поняття «організована злочинність» (складний соціальний феномен), при наявності численності її визначень акцент робиться або на характері діяльності (злочини для отримання прибутку), або ж на організованості (стійка група, ієрархічна). Автор пропонує як робочу основу використовувати тлумачення організованої злочинності, наведене в документах Міжнародної конференції ООН з проблем організованої злочинності в 1991 році в м. Суздаль (Росія) – «функціонування стійких,

керованих співтовариств злочинців, що займаються злочинами як бізнесом, та утворюючих систему захисту від соціального контролю за допомогою корупції» [13, с. 205–207].

В.М. Дрьомін зазначає, що організована злочинність виявляє себе як особливий вид кримінальної практики, дедалі більш виразно виявляючи риси соціального інституту. Ступінь інституціоналізованості цього виду злочинності багато в чому визначається її основними властивостями: організованістю і системністю злочинних форм поведінки. Інституціональний характер організованої злочинності виявляється, зокрема, в тому, що з метою самозбереження та самовідтворення злочинним організаціям доводиться створювати мережу соціальної підтримки в суспільстві. Не всі злочини, які належать до організованих форм злочинності, можуть мати властивості соціального інституту. Основними ознаками організованої злочинності як соціального інституту є поширеність злочинів з елементами організованості, створення стійких злочинних формувань, тривалість їх існування, усталеність, виконання певних соціальних функцій, раціональна внутрішня структура, спрямованість на проникнення у політичні, правові та економічні інститути держави [14, с. 28].

А.І. Долгова зазначає, що організована злочинність в кримінології розуміється як один з принципів злочинності, що позначає здатність останньої виявляти себе в організованих формах. Це вищий прояв кримінальної упорядкованості [15, с. 544]. Автор дає визначення організованої злочинності як складної системи організованих злочинних формувань, їх відносин і діяльності [15, с. 549].

О.Ю. Шостко зазначає, що суттєвими кримінологічними ознаками організованої злочинності є такі: 1) систематична колективна злочинна діяльність об'єднань осіб із використанням нелегальних або легальних економічних практик; 2) ця діяльність відбувається в межах різних організаційних структур (від ієрархічних до мережних); 3) основною метою діяльності є отримання надприбутків, які можуть спрямовуватися, зокрема, і на отримання влади в різних політичних інститутах держави, що призводить до постійного розширення кола причетних осіб; 4) визначальним методом досягнення мети є корупція (підкуп), а в деяких випадках – насилля (заякування) окремих осіб, зокрема представників влади, працівників кримінальної юстиції [16, с. 47].

Білоруські кримінологи І.І. Басецький та Н.А. Легенченко визначають організовану злочинність як довгострокову змову кримінальних елементів на основі організаційної структури, учасники якої, керовані прагненням до наживи, використовують корупцію, методи насилля і заякування для отримання доходів [17, с. 33].

С.І. Нежурбіда, застосовуючи «механістичний» підхід до з'ясування природи організованої злочинності, серед основних її властивостей виділяє стійкість і системність, ієрархічність та структуру, що характеризується «кристалічною будовою» [18, с. 154–156].

Т. Серватко, порівнюючи основи протидії організованій злочинності в Україні та Польщі, пропонує визначення організованої злочинності як сукупності дій зі створення та функціонування стійких, що становлять підвищену суспільну безпеку, злочинних груп, банд, злочинних організацій, злочинних співтовариств, а також підприємств, які використовуються організованою злочинністю як прикриття для ведення злочинної діяльності чи здійснюють допоміжні дії [19, с. 9].

В.В. Ремський вказує на те, що організована злочинність – це складна система організованих злочинних формувань з їх широкомасштабною злочинною діяльністю і створенням для такої діяльності найбільш сприятливих умов, що використовує як власні структури з управлінськими та

іншими функціями після обслуговування цих формувань, їх діяльності і зовнішніх взаємодій, так і державні структури, інститути громадянського суспільства [20, с. 214–221].

Організовану злочинність представники іншого підходу пропонують розглядати як складну сукупність злочинів, за які законом передбачено відповідальність. Водночас кожний з таких злочинів окремо та всі загалом за своєю формою є виявом злочинної діяльності, а тому організовану злочинність визначають як різновид останньої через категорію злочинної діяльності. Йдеться переважно про надання незаконних товарів і послуг, детально заплановані та скоординовані шахрайські операції, крадіжки, а також вимагання, які здійснюють організовані злочинні угруповання [21, с. 4]. Тобто представники цього підходу, зокрема, Д. Гамбетта [22, с. 1], акцентують увагу на суспільно небезпечних діях, що утворюють організовану злочинність. Законодавство деяких країн у визначенні окресленого поняття ґрунтується саме на цій позиції. Це, зокрема, Закон США «Про контроль над організованою злочинністю» 1968 року, кримінальні кодекси Швейцарії та Італії. Однак цей підхід критикують багато вчених-кримінологів. Зокрема, увагу акцентують на тому, що організовані злочинці діють динамічно, їх злочини постійно набувають нових форм. Тому неможливо передбачити вичерпний перелік усіх злочинних дій, які вони можуть учинити.

Ю.В. Баулін та Л.В. Дорош погоджуються із думкою Н.Ф. Кузнецової та Г.М. Міньковського, які визначають організовану злочинність як «вид злочинності, сукупність злочинів, які вчиняються учасниками стійких, ієрархізованих, планово діючих злочинних об'єднань», водночас діяльність цих учасників має характер бізнесу, спрямованого на одержання максимального прибутку; а також із думкою С.О. Єфремова про те, що така злочинність «є системою злочинів, вчинених в межах організованої злочинної діяльності злочинних організацій або організованих груп» [23, с. 11].

Представники третього, компромісного, підходу (І.В. Годунов, В.А. Номоконов, Л. Паолі та ін.), розглядаючи поняття «організована злочинність», визначають коло осіб, які вчиняють відповідні злочини, та характер діяльності. Інколи акцентують увагу й на методах, що використовуються для досягнення поставлених цілей. Зокрема, І.В. Годунов розглядає організовану злочинність як негативне соціальне явище, що складається з організованої злочинної діяльності, яка має постійний характер, у вигляді вчинення значної кількості злочинів на кримінально-професійній основі з метою кримінального збагачення особами, які об'єднуються в стійкі високоорганізовані, законспіровані злочинні формування, що діють самостійно чи в складі ще більш складної ієрархії на регіональному, державному чи міжнародному рівнях [24, с. 43].

Водночас українська кримінологічна думка все частіше в своїй прогресивності звертається до вказівки на невід'ємність мети діяльності організованої злочинності в отриманні прибутку. Як зазначають Ю.Ф. Іванов, О.М. Джужа, організована злочинність – це системно пов'язана сукупність злочинів, учинених учасниками стійких, ієрархізованих, тих, що діють плановірно, злочинних структур (груп, співтовариств, асоціацій), діяльність яких прямо чи опосередковано взаємно підтримується та узгоджується, будучи спрямованою на отримання максимального прибутку зі злочинного бізнесу на визначеній території або у визначеній сфері, що взята під її контроль [25, с. 236].

Серед науковців поширена думка про те, що організованість є однією з визначальних характеристик організованої злочинності. Це дістає вияв навіть у термінології, що вживається в наукових працях та в законодавстві: «організована злочинність», «організована злочинна діяльність», «організоване злочинне угруповання», «організована група» тощо.

С.О. Єфремов підтримує точку зору щодо того, що кримінальна організованість є головною і практично єдиною ознакою, за якою можна згрупувати діяння, що становлять у сукупності організовану злочинність. Він вважає, що дуже важливо віднайти більш-менш точні критерії, за якими можна було б відрізнити останню від ситуативних груп, які вчиняють злочини за попередньою змовою [26, с. 58–62].

В.В. Лунєєв зазначає, що в основі виділення організованої злочинності із загальної протиправної поведінки лежать характер і ступінь організованої взаємодії декількох злочинців під час здійснення пролонгованої кримінальної діяльності з корисливих, насильницько-егоїстичних та багатьох інших мотивів [27, с. 629].

О.М. Литвак вказує на те, що організованість співучасників – це традиційний у всі часи спосіб будь-якої умисної діяльності: як економічної, так і загальнокримінальної, корисливої або деструктивної. Він не може бути підґрунтям для виокремлення організованої злочинності в особливу категорію [28, с. 35].

Слід зауважити, що така характеристика, як «організованість», притаманна фактично досить численним видам злочинності, оскільки відображає більш організаційно-управлінську складову у здійсненні злочинів на тривалій, систематичній основі. Так, сьогодні організованість притаманна й злочинності у сфері економіки, й професійній, й корупційній злочинності тощо. Проте для автоматичного віднесення їх проявів до організованої злочинності немає достатньої основи, тим більше, що й формувати основи для протидії їм також потрібно із врахуванням їх сутнісних специфічних рис. Тобто розуміння організованості учасників злочинної діяльності як базової ознаки для виділення організованої злочинності не матиме подальшого ґрунтового практичного значення.

Науковці стверджують, що для визнання організованої злочинності як самостійного виду злочинності необхідна ще одна ознака – корупція, під якою розуміється не просто дача чи одержання хабара за надання будь-якої послуги, а постійний зв'язок посадових осіб з організованими злочинцями. Крім того, нерідко організовану злочинність та корупцію розглядають невід'ємно, подекуди навіть систему роботи правоохоронних органів держава формує з виходу їх спільності у протидії. На нашу думку, це не досить вдалий напрям для підвищення ефективності роботи правоохоронних органів у протидії цим явищам. Вказівка на корупцію як обов'язкову ознаку для визначення наявності організованої злочинності є дещо перебільшеною. Ця ознака не є визначальною для організованої злочинності з декількох причин. По-перше, законодавче визначення корупційних діянь в Україні є надто широким та постійно змінюється, а от зі статистичного аналізу зареєстрованих злочинів не проглядається переважна участь у корупційних діяннях представників організованої злочинності. Крім того, тотальність розповсюдженості та сприйняття корупції в Україні не дає можливості вказати на неї як на пріоритетну ознаку саме організованої злочинності, корупційні злочини поширені не лише серед представників органів державного управління та правоохоронної діяльності. По-друге, корупція є не умовою існування організованої злочинності, а більшою мірою засобом, способом досягнення нею визначених цілей. Проте для досягнення своїх злочинних намірів корупцією використовуються й інші види злочинності, зокрема у сфері економіки.

Іншою не менш проблемною для розмежування з іншими видами злочинності складовою частиною суті організованої злочинності є її економічна основа. Проте, на наше глибоке переконання, не варто плутати економічну основу в діяльності організованої злочинності на основі базової економічної категорії «товар-гроші» із особливостями злочинності у сфері економіки.

В результаті серед наукової спільноти стала досить поширеною вказівка на деяку двоякість розуміння організованої злочинності, зокрема деякі науковці вказують на те, що існує організована злочинність так званої загальнокримінальної спрямованості та певної економічної спрямованості. Як зазначає О.Ю. Бусол, організовану злочинність, що існує в Україні, можна поділити на дві підсистеми: загальнокримінальну й господарсько-економічну, які пов'язані з кримінальною професійною діяльністю та є найвищою формою її розвитку [29, с. 125–132].

Приєднуємось до думки, яку зазначає Б.В. Лизогуб, про те, що поділ організованої злочинності на загальнокримінальну та економічну видається штучним, оскільки організована злочинність є цілісним явищем, окремим підтвердженням чого є факти зрощування організованих груп розкрадачів зі злочинцями так званого загальнокримінального профілю [30, с. 5].

О.Г. Кальман звертає увагу на те, що злочинність у сфері економіки (економічна злочинність) – це соціально-економічне деструктивне для економіки держави явище, яке виявляється у вчиненні особами навмисних корисливих злочинів у сфері легальної і нелегальної господарської діяльності, основним безпосереднім об'єктом яких виступають відносини власності і відносини у сфері виробництва, обміну, розподілу і споживання товарів і послуг з метою отримання доходу. Основні риси злочинності у сфері економіки полягають у тому, що:

- 1) вони вчиняються у сфері легальної і нелегальної господарської діяльності;
- 2) суб'єктами цих злочинів можуть бути як підприємці, так і інші особи, які сприяють виконанню господарської діяльності;
- 3) вони завдають економічної, політичної, моральної шкоди суспільству і державі;
- 4) вони спрямовані на одержання економічної вигоди;
- 5) вони вчиняються тільки навмисно;
- 6) вони можуть здійснюватися різноманітними засобами, передбаченими чинним кримінальним законодавством [31, с. 7].

Серед дослідників часто зустрічається ствердження про економічну складову організованої злочинності через її прагнення в отриманні максимально великих прибутків. Зустрічається й поєднання організованої злочинності з економічною злочинністю (правильним буде вираз «злочинність у сфері економіки»). Так, О.Є. Користін зазначає, що організована економічна злочинність – це якісно нова характеристика організованої та економічної злочинності, оскільки вона вбудована в соціальну систему й істотно впливає на інші елементи цієї системи, насамперед на економіку й політику. Головна мета організованої економічної злочинності – отримання прибутків і надприбутків шляхом здійснення забороненої законодавством діяльності. Організована економічна злочинність – це конгломерат організованих злочинних утворень (угруповань), різних за своєю структурою, кількісним складом, спеціалізацією та масштабами впливу. Організована злочинність має економічну природу, оскільки рушійна сила корисливих правопорушень – можливість отримання неконтрольованого великого доходу у відносно короткий строк. Основна умова виникнення і функціонування організованих злочинних структур – наявність потенційних джерел надприбутків [32, с. 78–88].

На нашу думку, виведення такої нової категорії, як «організована економічна злочинність», відображає таку сучасну специфічну рису української організованої злочинності, як поліпрофільність. На сьогоднішньому етапі розвитку нашого суспільства й державності, низької ефективності управління економікою та слабкості контролю за ресурсами держави організована злочинність користується цією

ситуацією та отримує з неї максимально можливі прибутки поряд із прибутками від операцій з незаконними товарами чи послугами тощо. Фактично Україна перебуває у певному кризовому, перехідному періоді свого розвитку, а її організована злочинність як невід'ємна складова також видозмінюється та пристосовується до продиктованих державою умов існування. Саме від оцінки ситуації, що склалась державою, та обрання нею напрямів свого розвитку й бачення перспектив у протидії злочинності лише час покаже, наскільки тривалим та руйнівним для суспільства буде цей перехідний період. Лише держава в особі правоохоронних органів та за умови якісного державного управління в усіх сферах її функціонування в змозі обмежити сфери, в яких може діяти та виявляти себе організована злочинність.

Висновки. З огляду на викладене вище можна зазначити, що термін «організована злочинність» сьогодні наповнюється надзвичайно широким змістом, що, з одного боку, створює труднощі у визначенні її реального місця серед злочинності загалом та встановлення дійсних масштабів її прояву в Україні, а з іншого боку, розпорошує увагу держави та правоохоронних органів від організованої злочинності як явища, якому можна реально та ефективно протидіяти та значно зменшити для суспільства негативні наслідки від її діяльності.

Організована злочинність не є чимось надзвичайним в Україні, хоча її масштаби сьогодні дійсно досить значні, а сфери її інтересів для отримання прибутку різноманітніші, аніж це притаманно іншим державам. Проте вона наділена специфічними рисами, зумовленими особливостями формування та розвитку українського суспільства й держави. Сьогодні організована злочинність в Україні потребує детального аналізу, розкриття її сутності та окреслення меж, а сучасне законодавство нашої держави потребує змін, не лише направлених на закріплення її сучасної поліпрофільної сутності, але й спрямованих на активізацію протидії її проявам у досить різних сферах життєдіяльності нашого суспільства.

Список використаної літератури:

1. Новини. Організована злочинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.euronews.com/2015/04/30>.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.
3. Организованная преступность / под ред. А.И. Долговой, С.В. Дьякова. – М. : Юрид. лит., 1989. – 352 с.
4. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2007. – Кн. 2 : Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. – 2007. – 712 с.
5. Антонян Ю.М. Кримінологія : [учебник для бакалавров] / Ю.М. Антонян. – М. : Издательство Юрайт, 2012. – 523 с.
6. Алексеев А.И. Кримінологія. Курс лекцій / А.И. Алексеев. – 5-е изд. исправленное и дополненное. – М. : Щит-М, 2005. – 342 с.
7. Кваша О.О. Організатор злочину (кримінально-правове та кримінологічне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право; кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.О. Кваша. – К. : Рад. шк., 1999. – 18 с.
8. Кримінологія: Загальна та Особлива частини : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [І.М. Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисоєд]. – Х. : Право, 2003. – 351 с.
9. Кримінологія: Загальна та Особлива частини : [підруч.] / [І.М. Даньшин, В.В. Голіна, М.Ю. Валуйська та ін.] ; за заг. ред. В.В. Голіни. – 2-ге вид. переробл. і допов. – Х. : Право, 2009. – 288 с.
10. Рудик М.М. Запобігання утворенню неповнолітніми злочинних угруповань, що вчиняють корисливо-наслідниць-

кі злочини / М.М. Рудик // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 64–72.

11. Стрелковська Ю.О. Маргінальні групи в структурі організованої злочинності: кримінологічне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право; кримінологія; кримінально-виконавче право» / Ю.О. Стрелковська ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 20 с.

12. Курс кримінології: Особлива частина : [підручник] : у 2 кн. / [М.В. Корнієнко, Б.В. Романюк, І.М. Мельник та ін.] ; за заг. ред. О.М. Джузи. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 480 с.

13. Гилинский Я.И. Кримінологія : курс лекцій / Я.И. Гилинский. – СПб. : Питер, 2002. – 384 с.

14. Дрьомін В.М. Інституціональна теорія злочинності та криміналізації суспільства : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право; кримінологія; кримінально-виконавче право» / В.М. Дрьомін ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 40 с.

15. Кримінологія : [учебник для вузів] / под. общ. ред. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2005. – 912 с.

16. Шостко О.Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах : [монографія] / О.Ю. Шостко. – Х. : Право, 2009. – 400 с.

17. Басецкий И.И. Организованная преступность : [моногр.] / И.И. Басецкий, Н.А. Легенченко. – 2-е изд., испр. и доп. – Мн. : Академия МВД Республики Беларусь, 2002. – 551 с.

18. Нежурбіда С.І. Етіологія злочину: Теорії, аналіз, результат : [монографія] / С.І. Нежурбіда. – Чернівці : Друк Арт, 2013. – 220 с.

19. Серватко Т. Проблеми боротьби з організованою злочинністю в Польщі та в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право; кримінологія; кримінально-виконавче право» / Т. Серватко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 19 с.

20. Ремський В.В. Кримінологічна характеристика організованої злочинності та деякі питання щодо її запобігання / В.В. Ремський // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 2. – С. 214–221.

21. Транснаціональна преступность: состояние и трансформация : [учеб. пособие] / [П.Д. Биленчук, С.Е. Еркенов, А.В. Кофанов]. – К. : Атика, 1999. – 304 с.

22. Gambetta D. The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection / D. Gambetta. – Cambridge, 1993. – 100 p.

23. Організований наркобізнес (поняття, форми, підстави кримінальної відповідальності) / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, Л.В. Дорош та ін.] ; за заг.ред. Ю.В. Бауліна, Л.В. Дорош. – Х. : Право, 2005 – 256 с.

24. Годунов И.В. Противодействие организованной преступности : [учеб. пособие] / И.И. Годунов. – М. : Высш. шк., 2003. – 497 с.

25. Іванов Ю.Ф. Кримінологія : [навч. посіб.] / Ю.Ф. Іванов, О.М. Джуза. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2006. – 264 с.

26. Єфремов С.О. Організованість у злочинності та рівні організованої злочинності / С.О. Єфремов // Право України. – 2003. – № 1. – С. 58–62.

27. Лунеев В.В. Курс мировой и российской кримінологии : [учебник] : в 2 т. / В.В. Лунеев. – М. : Юрайт, 2011. – Т.1 : Общая часть. – 2011. – 1003 с.

28. Литвак О.М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право; кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.М. Литвак ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 39 с.

29. Бусол О.Ю. Детермінація організованої злочинності: кримінологічний аспект / О.Ю. Бусол // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 1 (3). – С. 125–132.

30. Лизогуб Б.В. Організовані злочинні угруповання:

класифікація та заходи протидії : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право; кримінологія; кримінально-виконавче право» / Б.В. Лизогуб ; НУВС. – Х., 2004. – 25 с.

31. Кальман О.Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попередження : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право;

кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.Г. Кальман ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 40 с.

32. Користін О.Є. Організована економічна злочинність в Україні: сучасний стан і стратегія протидії / О.Є. Користін, С.С. Чернявський // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 1 (1). – С. 78–88.



УДК 343.9

ПРАВИЛА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ І ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ: ГРУЗІЯ ТА СІНГАПУР

Арсен ПОЛЩУК,

аспірант кафедри кримінального права та кримінології
Львівського національного університету імені Івана Франка

SUMMARY

In the article the experience of fighting corruption in Georgia and Singapore was examined, as these two states is a prime example of fast and qualitative fighting corruption and overcoming it at the household level. The activity of the legislative and executive branches of power, including reform of Lee Kwan Yew on simplifying the legislation and authorization procedures, as well as the effective education reform and the creation of special anti-corruption body – the Bureau on investigations of the anti-corruption activities with clear division of competences of law enforcement agencies in the fight against corruption were investigated.

The reforms in Georgia were analyzed, which were aimed at fighting corruption, including the reduction of state employees with simultaneous raising the level of wages, especially of the employees of the judiciary. The publicity of the procedures of arrest and prosecution of corrupt individuals as the features of the Georgian model of fighting corruption were distinguished.

Key words: corruption, resistance to corruption, fight against corruption, Georgia, Singapore, Ukraine, reforms.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто досвід боротьби з корупцією в Грузії і Сінгапурі, оскільки ці дві держави є яскравим прикладом швидкої та якісної боротьби з корупцією і подолання її на побутовому рівні. Досліджено діяльність законодавчої та насамперед виконавчої гілок влади, зокрема реформи Лі Кван Ю зі спрощення дозвоільного законодавства та процедур, ефективне реформування освіти та створення спеціального антикорупційного органу – Бюро з розслідування антикорупційної діяльності з чітким розмежуванням компетенції правоохоронних органів у боротьбі з корупцією.

Проаналізовано реформи в Грузії, що були спрямовані на боротьбу з корупцією, серед яких слід назвати скорочення кількості державних службовців з одночасним підняттям рівня заробітної платні, особливо працівникам судової гілки влади. Виокремлено особливість грузинської моделі боротьби з корупцією – публічність процедур арешту та судового розгляду осіб-корупціонерів.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, боротьба з корупцією, Грузія, Сінгапур, Україна, реформи.

Постановка проблеми. На тлі посилення глобалізації у ХХІ столітті однією з основних соціальних проблем в Україні є корупція. Вона є тією обставиною, яка гальмує розвиток багатьох країн, загрожує економічній стабільності різних держав, перешкоджає їхньому ефективному реформуванню, призводить до зубожіння. Корупцією уражені усі держави, а різняться лише її рівнем. Тому як економічно розвинені держави, так і ті, що розвиваються, намагаються протидіяти цьому шкідливому явищу, причому способи такої протидії найрізноманітніші. Результат боротьби з корупцією не може бути абсолютно позитивним, оскільки де є влада, там є і корупція, адже ці явища невід’ємні. Проте в одних державах протидія їй є ефективною, а її прояви є поодинокими, а в інших – ні, і корупція носить системний характер. Нас цікавить саме позитивний результат боротьби з корупцією в державах, де сьогодні її рівень є низьким, таких як Грузія і Сінгапур.

Актуальність теми. Моделі боротьби з корупцією чи запобігання їй неодноразово були висвітлені в засобах масової інформації. Зокрема, на різноманітних інтернет-ресурсах, в друкованих виданнях журналісти зачіпали і обговорювали способи подолання корупції й позитивний досвід різних країн у цьому напрямі. Проте спеціальних досліджень антикорупційних моделей обмаль. Зокрема, найбільш вичерпними дослідженнями з означеної теми є наукові статті О.Г. Боднарчука, О.Ю. Татарова, С.С. Чернявського, Р.О. Мельника, В.В. Решоти, І.В. Корулі. Натомість інші науковці розглядали цю тему у контексті загального дослідження проявів корупції і протидії чи запобігання їй.

Отже, **метою статті** є аналіз позитивного досвіду боротьби з корупцією, в тому числі у системі правосуддя Сінгапуру та Грузії.

Виклад основного матеріалу дослідження. До країн, які відчували на собі вплив такого лиха, як корупція, і змогли її подолати або суттєво зменшити, належать невеликі азіатські країни, а саме Грузія і Сінгапур.

Обидві країни у різний час змогли ефективно протидіяти корупції. Обидві є невеличкими як за розміром території (площею), так і за кількістю населення. В обох країнах рівень корупції був настільки високим, що фактично будь-яка сфера суспільного життя відчувала вплив корупції. Інакше кажучи, для того, щоб вчинити навіть найпростішу дію, потрібно було дати хабара або мати які-небудь неформальні стосунки з іншим учасником суспільних відносин. А суди і правоохоронні органи були настільки корумпованими, що жителі цих країн навіть не хотіли звертатись до них за захистом своїх прав та інтересів. Проте завдяки ефективним економічним і політичним реформам спочатку Сінгапур став «далекосхідним тигром», новою індустріальною країною, в яку поступово стали інвестувати з-за кордону, а потім Грузія стала зразком ефективної протидії корупції на пострадянському просторі. Проте доки цього було досягнуто, і Сінгапур, і Грузія немало часу і зусиль витратили на зміни різних сфер життєдіяльності людини.

Щоб з’ясувати, як їм це вдалось, розглянемо основні заходи антикорупційної політики зазначених країн.

Так, здобувши у середині ХХ століття незалежність від Китаю і відділившись від Малайзії, Сінгапур розпочав свій поступовий самостійний економічний і політичний розвиток. При владі на початку незалежності був уряд реформаторів, очолюваний Лі Кван Ю.

Зважаючи на загальну бідність населення Сінгапуру того часу та її основну причину – корупцію, уряд Лі Кван Ю змушений був провести швидкі і водночас ефективні ре-

форми. Тому було ухвалено рішення впроваджувати жорсткі заходи насамперед в освіті, які супроводжувались максимальним спрощенням чинного в Сінгапурі законодавства, ліквідацією зайвих контролюючих органів і дозвільних процедур. Завдяки цьому законодавство Сінгапуру стало дуже простим і зрозумілим, що, у свою чергу, привело до зменшення проявів корупції, оскільки більш освічене населення змогло краще зрозуміти потребу протидії корупції. Спрощення законодавства і дозвільних процедур полегшило розуміння і доступність законодавства жителями країни. Водночас «міністрам і суддям установили неймовірно високу, за нашими мірками, зарплату – до 100 тисяч доларів на місяць! Але ні охорони, ні персональних автомобілів вони не мають. Своєю чергою, поліцейські і чиновники нижчого рівня одержали таку зарплату, за якої не виникає спокуси взяти хабара. Фактично весь державний апарат, чиновники всіх рівнів стали боятися не так тюрми, як утратити роботу!» [1, с. 50].

Водночас ефективність протидії корупції була б дуже низькою, якби не було створено спеціального державного антикорупційного органу, наділеного особливими повноваженнями. Ним стало Бюро з розслідування антикорупційної діяльності. Його було засновано 1952 року. До його завдань належить запобігання і розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, як у державному, так і у приватному секторах, а основними функціями – отримання і розслідування скарг про можливі випадки корупції, розслідування протизаконних дій і зловживань службовими особами, вчинених публічними службовцями, які підозрюються у корупції, а також запобігання корупції на основі аналізу практики та порядку роботи публічних установ [2, с. 41].

Правовою основою боротьби з корупцією у Сінгапурі став Закон «Про запобігання корупції» 1960 року. Його чіткий і зрозумілий зміст забезпечив ефективний механізм реалізації його норм. Зокрема, у Законі наведено визначення корупції, яке сінгапурські законотворючі назвали терміном «корупційна винагорода». Його сформульовано через перелік корупційних діянь, до яких було віднесено будь-які блага, що мають вартість, зокрема гроші або будь-які подарунки, гонорари, нагороди, позики, комісійні, цінні папери, інша власність або частка з рухомою чи нерухомою власністю; посада, робота або контракт; будь-яку сплату, звільнення, погашення боргу в межах позики, зобов'язання або інших заборгованостей; інші послуги, переваги, переваги різного виду, включаючи захист від штрафу або неплатоспроможності, а також звільнення від дій чи дисциплінарних стягнень, поблагливість до виконання будь-якого обов'язку чи права у межах професійної діяльності [3, с. 44]. Однак у зв'язку з постійним економічним і науковим розвитком зазнали змін і види корупційних діянь. Тому згодом термін «корупційна винагорода» було змінено і корупційними стали також такі діяння, як захист від будь-якого штрафу або неплатоспроможності, справжньої або очікуваної; будь-яка пропозиція, спроба або обіцянка будь-якої винагорода [4].

Крім того, завдяки впровадженню у державі принципу верховенства закону і рівності перед ним антикорупційні органи було наділено повноваженнями для ефективної боротьби з корупцією [5, с. 65], правовий статус антикорупційних органів, серед яких, як було сказано, спеціалізованим є Бюро з розслідування антикорупційної діяльності, включає повноваження тільки щодо проведення розслідування корупційних правопорушень, які стосуються хабарництва. Інші економічні злочини (наприклад, викрадення державного майна) належать до юрисдикції Департаменту з економічних справ у складі Поліції Сінгапуру. Бюро з розслідування антикорупційної діяльності проводить розслідування правопорушень, на які поширюється Закон «Про

запобігання корупції», а повноваження з кримінального переслідування зберігаються за Генеральним прокурором. Суди здійснюють відправлення правосуддя [2, с. 42].

Тобто бачимо, що ефективність діяльності антикорупційних органів у Сінгапурі було забезпечено чітким визначенням і розмежуванням їхньої компетенції, коли функції і повноваження одного органу не дублює інший. Саме цього бракує антикорупційним органам України.

Бюро з розслідування антикорупційної діяльності вивчає методи роботи схильних до корупції державних органів з метою виявлення «слабких місць» усередині наявної адміністративної системи, які могли б сприяти появі корупції, хабарництва і несумлінної практики, і направляє керівникам департаментів рекомендації з ужиття заходів, спрямованих на усунення недоліків і запобігання корупції. Крім того, співробітники Бюро регулярно проводять лекції і семінари для державних службовців, особливо для тих, які взаємодіють із громадськістю, щодо прихованих аспектів корупції та методів їх подолання. Водночас до обов'язків Бюро з розслідування антикорупційної діяльності також входить проведення перевірки випадків несумлінної практики серед державних службовців та інформування керівників відповідних державних установ про такі випадки поведінки їхніх підлеглих для вживання заходів дисциплінарного впливу. Бюро відповідає за забезпечення дотримання принципів невідкупності у сфері державної служби і стимулювання добросовісного ведення ділових операцій у приватному секторі [2, с. 42].

Крім того, згідно із Законом «Про запобігання корупції» Бюро з розслідування антикорупційної діяльності наділено такими повноваженнями:

1) право на арешт особи, на яку було подано обґрунтовану скаргу або щодо якої було отримано надійну інформацію, або стосовно якої існують обґрунтовані підозри щодо її участі у вказаних злочинах, притому таку особу може бути обшукано, а отримані під час цього обшуку предмети можуть бути використані як доказ у суді;

2) повноваження щодо розслідування корупційних злочинів і діянь, зазначених у Законі «Про запобігання корупції»; водночас лише деякі слідчі дії можуть бути санкціоновані прокурором, причому у постанові прокурора має бути зазначено перелік слідчих дій і заходів та методів розслідування;

3) право на обшук і вилучення [2, с. 43–44].

Зазначену антикорупційну систему доповнювали чіткі принципи діяльності Бюро з розслідування антикорупційної діяльності: ефективна правоохоронна діяльність, антикорупційне законодавство, відправлення правосуддя і адміністрація [2, с. 45]. «Основним засобом боротьби з корупцією є швидка, впевнена, тверда, справедлива дія. У Бюро з розслідування антикорупційної діяльності твердо відстоюють принципи цілісності, якісного управління, уміння працювати в команді, відданості й ретельності у виконанні службових обов'язків» [6, с. 113].

Проте ефективність діяльності Бюро з розслідування антикорупційної діяльності було б зведено нанівець, якби Прем'єр-міністр Сінгапуру і очолюваний ним уряд не розробили антикорупційну стратегію, що включала взаємодію різних органів влади, причому сюди було включено не тільки органи правопорядку і суди, але й ті органи публічної адміністрації, що наділені компетенцією у певній сфері життєдіяльності людини (наприклад, органи, які фінансували діяльність слідчих, прокурорів, судів і Бюро з розслідування антикорупційної діяльності). Більше того, зосередження зусиль уряду Лі Кван Ю тільки на інституційних змінах не привело б до подолання корупції, якби не було впроваджено реформи у різних суспільно-політичних і економічних сферах згідно з програмою уряду, що,

своєю чергою, неможливо без політичної волі реформаторів. Саме вони стали рушієм антикорупційної політики Сінгапуру, а в поєднанні з постійним вдосконаленням антикорупційного закону забезпечили викоринення корупції в країні та її процвітання.

Практика реалізації антикорупційної діяльності уряду в поєднанні з якісно зміненим законодавством принесла позитивні результати. Будь-який службовець, щодо якого є інформація про участь у корупційних діях, має бути покараний: якщо є достатньо доказів його вини, то такого чиновника можна притягнути до кримінальної відповідальності, а інакше до нього буде застосовано дисциплінарну процедуру.

Для доказування вини корумпованого чиновника можуть бути використані дані з майнових декларацій чиновників, оскільки Закон «Про запобігання корупції» зобов'язує державних посадовців «щорічно звітувати про своє майно, активи і борги», а «прокурор має право перевіряти будь-які банківські рахунки осіб, підозрюваних у корупції» [7].

Водночас засудженого за корупцію чиновника водночас позбавляють роботи, пенсії та інших пільг, а також такі особи втрачають право повернутись на державну службу [3, с. 44].

Сінгапурська модель протидії корупції є вдалим зразком боротьби з цим дуже шкідливим явищем для інших країн, у тому числі і для України, проте вона не єдина. Вдалою, але менш ефективною, на наш погляд, є грузинська модель подолання корупції.

Особливістю грузинської стратегії боротьби з корупцією було те, що вона, крім іншого, включала соціальні реформи, які були всеохоплюючими та до яких відносилися реорганізація поліції, звільнення корумпованих державних службовців у всіх сферах суспільних відносин, підвищення заробітної платні та безперервне навчання; зниження податків і виплат, пов'язаних з реєстрацією; приватизація основних державних об'єктів; заохочення іноземних інвестицій; освітня реформа, що дала змогу залучити до боротьби з корупцією молодих, розумних і талановитих осіб, які пізніше (після здобуття освіти) працювали в різноманітних державних органах, серед яких були поліція і суди.

Однак не менш важливо, ніж реформування всіх сфер життєдіяльності людини в Грузії, була антикорупційна пропаганда. Зокрема, грузинський уряд вдавався до показових арештів корумпованих чиновників. Це було спрямовано на підвищення інтересу молоді до державної служби та формування позитивного іміджу правоохоронних органів [8, с. 87].

Водночас доречно зауважити, що антикорупційні заходи проходили також не зовсім ідеально: грузинську владу часто критикують за необгрунтованість тих чи інших звільнень чи арештів. Проте довіра населення до влади при цьому залишалася високою, що дало владі змогу застосовувати досить жорсткі заходи [9, с. 350]. Зокрема, в Грузії за отримання хабара несуть юридичну відповідальність як особа, яка вчинила злочин, так і її безпосереднє керівництво. Тому якщо керівник не здатен належно організувати роботу, то його звільняють. Саме тому Грузія має реальні результати, які є очевидними для всіх громадян цієї країни [10].

Крім того, дієвості системи правосуддя та значному зниженню корупції сприяли значні скорочення чисельності і штатів державних органів, зокрема судів і органів правопорядку. Завдяки цьому за час реформ заробітна платня поліцейських різних категорій зросла від 15 до 40 разів і вдалося впровадити комплекс соціальних пільг і гарантій [11, с. 393].

Наполегливість і послідовність уряду Грузії не лише привели до значного зменшення проявів корупції, але й змінили суспільну психологію – грузини стали менш толерантними до фактів корупції [10].

Попри це, на відміну від Сінгапуру, Грузія не змогла майже повністю подолати корупцію, оскільки залишились проблеми з так званою елітарною корупцією – вчиненням корупційних діянь чиновниками (службовими особами) вищих органів виконавчої влади, зокрема міністрами. Хоча стосовно цього нема єдиної думки експертів: одні вважають, що навіть серед державних службовців вищих органів державної влади немає корупції або, якщо і є, то малопомітний її вплив, а інші не настільки оптимістичні. Проте у будь-якому випадку дрібну чи побутову корупцію вдалося подолати. Тому навіть у судах і правоохоронних органах Грузії будь-хто може захищати свої права чи інтереси, не переймаючись за справедливість судового рішення у зв'язку з корумпованістю судді чи поліцейського.

Водночас не можемо залишити поза увагою те, що «в Грузії відсутній спеціалізований підрозділ прокуратури з питань боротьби з корупцією чи спеціалізовані прокурори. Як правило, розслідують злочини, пов'язані з корупцією, слідчі підрозділи прокуратури, до штату яких входять слідчі відповідних відділень і прокурора, що здійснюють нагляд за ними (слідча частина Генеральної прокуратури, слідча частина прокуратури Тбілісі й слідчі підрозділи регіональних прокуратур)» [9, с. 350].

Викладене вище наводить на думку, що корупцію можна подолати, але необхідними для цього є політична воля, докорінне реформування всіх сфер суспільного життя і підтримка населення.

Проте, як бачимо, не все так просто, оскільки, як було зазначено на початку статті, Грузія і Сінгапур є невеликими азійськими країнами, територія і кількість населення яких є суттєво меншими, ніж в Україні. Тобто боротьбу з корупцією в Грузії і Сінгапурі було вести значно легше, ніж в Україні, оскільки з огляду співвідношення числа населення і розмірів території Грузії чи Сінгапуру з аналогічними показниками України, останній значно складніше не тільки виявляти корупційні діяння, але й втілювати реформи, спрямовані проти корупції. Зокрема, в Україні потрібно значно більше осіб-реформаторів, завдяки політичній волі і наполегливості яких можливо реформувати різноманітні сфери суспільних відносин, насамперед освіту й економіку, які згодом зможуть забезпечити ефективну протидію корупції як загалом, так і у системі правосуддя зокрема.

Водночас не на користь українців свідчить те, що азійські держави більш схильні до авторитарних режимів, ніж Україна, якій ближчі демократичні засади здійснення влади. А саме авторитарність керівників Грузії і Сінгапуру, поєднана з їх політичною волею, значною мірою зумовила підтримку їхньої боротьби з корупцією населенням цих країн.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що грузинська і сінгапурська моделі протидії корупції ефективні для невеликих авторитарних або схильних до цього держав, де одну з основних ролей у боротьбі з корупцією відіграла політична воля прем'єр-міністра у Сінгапурі чи президента у Грузії. Однак для великих держав, на кшталт України, застосувати їх складно. Але корисним і цілком здійсненним для України може стати досвід реформування різних соціально-політичних та економічних сфер, що надалі зможе полегшити боротьбу з корупцією, зумовивши те, що остання зникатиме сама по собі, оскільки у ній не буде більше потреби. Крім того, українські законотворці можуть перейняти вдалий досвід створення антикорупційного законодавства, суттєво скоротивши його перелік і чітко сформулювавши основні терміни.

Корупція – негативне соціальне явище, вплив якої на різні соціальні сфери можна суттєво зменшити. Причому зразків цього чимало. Проте не всі вони можуть бути безумовно відтворені знову в іншій державі та в інший час. Хоча позитивні здобутки антикорупційної політики варто переймати.

Список використаної літератури:

1. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 238 с.
2. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей // Організація економічного співробітництва і розвитку. – 2007. – 133 с.
3. Боднарчук О.Г. Сінгапурська модель боротьби з корупцією – приклад застосування ефективної антикорупційної стратегії в Україні / О.Г. Боднарчук // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 2. – С. 42–45.
4. Prevention of Corruption Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.cpi.gov.sg/legislation/prevention-corruption-act>.
5. Герменчук В.В. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слабое место успеха / В.В. Герменчук // Банкаускі веснік, снежань. – 2011. – С. 62–66.
6. Шмаль Л.М. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України / Л.М. Шмаль // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 110–118.
7. Крук О.В. Країна, яка поборолла корупцію // О. Крук // Персонал Плюс. – 2009. – № 26 (328). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.personal-plus.net/328/5090.html>.
8. Мельник Р.О. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії / Р.О. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4. – С. 85–93.
9. Боднарчук О.Г. Боротьба з корупцією в Грузії: досвід для вивчення та наслідування в Україні / О. Г. Боднарчук // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / Одеська національна юридична академія. – Вип. 71. – Одеса, 2014. – С. 349–356.
10. Решота В.В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії / В.В. Решота // Демократичне врядування (електронне наукове фахове видання) . – 2013. – № 11. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Reshota.pdf.
11. Татаров О.Ю. Досвід Грузії щодо реалізації нового кримінального процесуального законодавства в діяльності органів внутрішніх справ / О.Ю. Татаров, С.С. Чернявський // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 390–400.



УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343.98

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В КРИМІНАЛІСТИЧНУ ПРАКТИКУ БЕЗПЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ, АПАРАТІВ І СИСТЕМ

Василь БЛОУС,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри криміналістики
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

SUMMARY

The article is dedicated to the study of the current level of proficiency of representatives of criminal environment and law enforcement agencies in Ukraine and foreign countries in unmanned aerial technologies; criminalistics comprehension of their potential and determination of innovative directions of introducing unmanned aerial technologies, vehicles and systems into activities in the field of crime detection, solution, investigation, prevention, and judicial inquiry.

Key words: criminalistics, criminal investigation technique, information technology, unmanned aerial technologies, vehicles and systems.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню сучасного рівня оволодіння безпілотними літальними технологіями представниками злочинного середовища і правоохоронними органами України та зарубіжних країн, криміналістичному осмисленню потенціалу й визначенню інноваційних напрямів упровадження безпілотних літальних технологій, апаратів і систем у діяльність із виявлення, розкриття, розслідування, судового розгляду та запобігання кримінальним правопорушенням.

Ключові слова: криміналістика, криміналістична техніка, інформаційні технології, безпілотні літальні технології, апарати і системи.

Постановка проблеми. Одвічне протистояння правоохоронців і криміналітету є ареною невпинної боротьби за технологічну перевагу в усіх досяжних для сучасної людини вимірах. Серед особливостей об'єктивної реальності другого десятиліття XXI ст. варто відзначити те, що, крім земної поверхні, водного та віртуального просторів, сферою активного протистояння став і повітряний простір. Однак нерідко через відсутність або зарегульованість формальних процедур, бездарне керівництво й безініціативність виконавців у комплексі з іншими негативними чинниками на ниві впровадження інновацій правоохоронні органи вимушені наздоганяти своїх опонентів. Нерідко з істотним відставанням і тільки у відповідь на нечувану раніше зухвалість злочинців.

Наприклад, спеціальний загін щодо боротьби з дронами ("Anti-Drone Squad") у Департаменті поліції м. Токіо було створено тільки після того, як у квітні 2015 р. на дах будівлі канцелярії прем'єр-міністра Японії здійснив посадку безпілотний літальний апарат із вантажем радіоактивного піску. Поштовхом до втілення в життя японськими поліцейськими цієї інновації стало усвідомлення того, що "These days, stopping a bad guy with a drone sometimes takes a good guy with a drone" [1].

На наше переконання, давно назрілим стало дослідження безпілотних технологій і безпілотних літальних апаратів (далі – БПЛА, дронів, безпілотиків) не тільки як раніше не відомого людству знаряддя злочину. Крізь призму теоретичних положень криміналістичної техніки сьогодні доцільно розглядати БПЛА як новітній науково-технічний засіб, продукт прогресивних інформаційних технологій, що може слугувати універсальним знаряддям забезпечення діяльності з виявлення, розкриття, розслідування, судового розгляду та запобігання злочинам, а також протидії злочинності в повітряному просторі (anti-drone).

Актуальність теми. Аналізу можливостей застосування безпілотних літальних апаратів для аерознімальних процесів [2], розвідки ділянок державного кордону [3], управління військами та засобами ураження [4], супроводу пошуково-рятувальних і аварійно-відновлювальних операцій [5] тощо присвячені численні праці представників різних галузей науки. Однак, попри майже десятиліття не тільки тестового, а й повсякденного використання БПЛА правоохоронними органами розвинених країн, у криміналістичній літературі до теперішнього часу, крім наукової праці К. Крассовські [6] та огляду закордонної преси, здійсненого Д. О. Матюшиним [7], окресленій проблемі практично не було приділено жодної уваги.

Тому **метою статті** є аналіз сучасних потреб правоохоронних органів у покращенні їх техніко-криміналістичного забезпечення, вивчення передового зарубіжного й вітчизняного досвіду в цій царині та формулювання криміналістичних рекомендацій щодо впровадження безпілотних технологій, апаратів і систем у діяльність із виявлення, розкриття, розслідування, судового розгляду та запобігання кримінальним правопорушенням.

Виклад основного матеріалу дослідження. Невідкладне впровадження в діяльність правоохоронних органів БПЛА і засобів протидії незаконному використанню дронів (illegal drones) сьогодні є затребуваним будь-якою країною світу, адже винахідливість зловмисників щодо протиправного використання безпілотних технологій не знає меж. Так, у США й деяких інших країнах БПЛА вже використовуються з метою доставлення до пенітенціарних закладів заборонених предметів (наркотиків, тютюнових виробів, порнографії, засобів мобільного зв'язку тощо) [8]. Міністерство внутрішньої безпеки США наголошує, що терористи і злочинні організації вже неодноразово використовували безпілотники для «незаконних чи насиль-

ницьких дій», наводячи як приклад використання дронів терористами ІДІЛ для аеророзвідки з метою організації нападу на іракський нафтоперегінний завод у 2014 р. У зв'язку з цим висловлюється застереження, що терористи можуть використовувати дрони як знаряддя для атак на вразливі об'єкти інфраструктури [9].

Привід для того, щоб переконатися у справедливості цього застереження, виникає практично щоденно не тільки на Близькому Сході, а й на Європейському континенті. Так, малі розміри БПЛА та невеликий проміжок часу їх використання роблять їх малопомітними для засобів протиповітряної оборони (імовірність знищення БПЛА дорівнює 0,8), що, у свою чергу, дає змогу їх використання диверсійно-розвідувальними групами, злочинними угрупованнями, контрабандистами під час розвідки державного кордону на ділянках їх перетину [10, с. 28–31]. Тому одночасно з тим, як на заході України мають місце факти використання не тільки легкомоторних літаків, мотодельтапланів й паропланів, а й безпілотників, спеціально обладнаних для переміщення тютюнових виробів через державний кордон контрабандним повітряним коридором [11], на сході нашої країни гібридні російсько-терористичні війська використовують розвідувальні та ударні БПЛА для проведення аеророзвідки, коригування масованого вогню ствольної й реактивної артилерії, бомбардування позицій Збройних Сил України в зоні проведення АТО [12], а також ураження техніки, підпалу складів і логістичних центрів у тилу [13; 14].

Російські вчені відзначають, що науково-технічний прогрес за останні два десятиліття звершив декілька революцій, які призвели до великого прориву в питанні використання комп'ютерів, штучного інтелекту, роботизованих комплексів у новому витку «перегонів» високоточних озброєнь між конфліктуючими сторонами [15, с. 62]. Найближчим часом буде повністю стерта межа між БПЛА, роботизованими комплексами та високоточною зброєю на основі використання технічного (комп'ютерного) зору й управління засобами ураження штучним інтелектом [16]. Відтак, виходячи з того, що низка терористичних і злочинних угруповань уже продемонструвала свою здатність використовувати дрони для нападів або збирання інформації, фахівці Оксфордського дослідницького центру "Remote Control Group" дійшли обґрунтованого висновку, що терористи можуть використовувати БПЛА як прості, доступні та ефективні засоби доставки вибухових пристроїв [17]. Тому варто визнати абсолютно виправданою ініціативу МВС Франції щодо створення безпольотних зон над стадіонами, на яких проводилися матчі фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2016 р., а також використання технології виведення безпілотників із повітряного простору над спортивними спорудами, зокрема, з метою запобігання розпиленню в повітрі хімічної та біологічної зброї [18].

Перелік відомих засобів протидії незаконному використанню БПЛА постійно розширюється. Іноді за рахунок доволі неординарних рішень. Наприклад, поліція Нідерландів спільно з компанією "Guard From Above" тренує для перехоплення квадрокоптерів живих орлів [19]. Японські поліцейські в боротьбі з незаконним використанням дронів також не застосовують будь-якої зброї, яка могло б становити потенційну загрозу для оточуючих. Використовуваний ними «антидрон» являє собою гексакоптер "DJI Spreading Wings S900", оснащений сіткою розміром 2x3 м, прикріпленою до його нижньої частини. Після того, як обертові лопаті захопленого БПЛА заплутуються в сітці, останній не може продовжувати свій політ, але й не падає, що дає змогу доставити його цілим і неушкодженим у потрібне місце [20].

Застосування проти БПЛА бойових засобів протиповітряної оборони [21] чи щільного загороджувального вогню зі стрілецької зброї [22] ми принципово не розглядаємо че-

рез надзвичайно високий рівень їх небезпеки для оточуючих. Однак це не виключає використання останніх за певних умов у деяких країнах чи їх адміністративно-територіальних одиницях. Наприклад, Сеймом Латвії пропонується внести до чинного законодавства зміни, відповідно до яких передбачається легалізувати примусову посадку або знищення із застосуванням вогнепальної зброї або спеціальних засобів тих безпілотників, які наблизяться до військових об'єктів, потраплять у заборонені, обмежені або тимчасово зарезервовані для потреб армії повітряні зони [23]. А влада штату Каліфорнія пропонує дозволити збивати дрони, що заважають діяльності екстрених служб [24]. Низка американських компаній пропонує широкий перелік технічних засобів протидії [25] на той випадок, якщо збереження цілісності БПЛА не є пріоритетним. Наприклад, компанія "Advanced Ballistics Concepts" планує розпочати виробництво призначених для знищення малих дронів патронів до стрілецької зброї "Skynet" і "Skynet+", які оснащуватимуться декількома кулями, з'єднаними між собою мотузками. Після залишення каналу ствола такі кулі розлітатимуться конусом, розтягуючи між собою своєрідну сітку діаметром 1,5 м, яка й збиватиме дрони в повітрі [26]. Компанія "Battelle" розробила "DroneDefender" – пристрій, призначений для ураження дронів «загороджувальним вогнем» із радіохвиль з відстані до 400 м. Спрямований на підозрілий БПЛА електромагнітний потік налаштовано на найбільш часто використовувані частоти, в результаті чого дрон відмовляється виконувати команди свого оператора й падає з висоти [27]. Компанія "Boeing" розробила портативну лазерну гармату, характерною особливістю якої є точність, що дає змогу дистанційно знищити дрон загалом або вивести з ладу окрему його частину [28]. А корпорація "Lockheed Martin" завершує розроблення зброї спрямованої енергії (англ. Directed Energy Weapon), призначеної для знищення дронів, що рояться (англ. Drone Swarms). Завдяки використанню великої кількості волоконних лазерів вона буде здатна атакувати в режимі «нон-стоп» не тільки одиночні, але й численні БПЛА, технології створення яких стрімко розвиваються, випереджають можливості сучасних систем ППО і створюють реальну загрозу руйнівних повітряних атак завдяки своїм компактним розмірам, які дають можливість знизити помітність (ефективну відображуючу поверхню) для наземних технічних засобів ППО [29].

Відзначимо, що протягом декількох останніх років інноваційні технології у вигляді БПЛА почали впроваджуватися в діяльність правоохоронних органів та екстрених служб багатьох країн світу для досягнення широкого переліку цілей. Зокрема, в Естонії, Польщі та Фінляндії – з метою запобігання порушенню державних кордонів [30; 31; 32], у тому числі морських, як в Австралії [33], а над акваторією Середземного моря – для виявлення перевізників нелегальних мігрантів із Африки до берегів Європи [34]. У Швейцарії – для забезпечення особистої безпеки потерпілих і рятувальників під час пошуково-рятувальних операцій в Альпійських горах [35]. У Китаї – для спостереження за проведенням масових публічних заходів, супроводу пошукових операцій і надання допомоги в надзвичайних ситуаціях [36]. У Південній Кореї – для контролю за додержанням заходів безпеки на одному з найпопулярніших пляжів у найбільш завантажених дні шкільних канікул [37]. В Аргентині – для виявлення з повітря незадекларованої нерухомості й, відповідно, боротьби з ухиленням від сплати податків на майно [38]. У Непалі та на о. Суматра – для моніторингу популяції рідкісних тварин; запобігання незаконному полюванню на лисиць у Великобританії і слонів у Намібії [39]. У Перу – для оперативного виявлення й запобігання незаконному видобутку корисних копалин, вирубці лісів і браконьерству в басейні р. Амазонки [40] тощо.

Сьогодні не може не викликати посмішки зумовлене об'єктивними реаліями початку ХХ ст. установлення кримінальної відповідальності за «пристосування до перегонки спирту самоварів, котлів та іншого посуду...» [41, с. 128]. Традиційні органолептичні способи виявлення ознак цього злочину, засновані на феноменальній обізнаності конкретного правоохоронця з певною місцевістю та її мешканцями, а також навичках на власний нюх і зір визначити мало видимі ознаки самогонів шляхом спостереження за селом із пагорба, розташованого з навпроти сторони, яскраво візуалізовані в екранізації повісті О. Козачинського «Зелений фургон». Однак навіть там, де зі сплином століття подібні діяння залишилися недекриміналізованими, виявлення їх ознак здійснюється на інноваційних засадах. Так, правоохоронні органи Республіки Білорусь використовують безпілотний літальний апарат «Бусел-М» для виявлення підпільних міні-заводів із виробництва самогону. Оснащення цього БПЛА тепловізором і відеокамерою з підтриманням функції передачі відеозображення на землю в режимі реального часу дає змогу виявляти підозрілі джерела теплового випромінювання, від ще теплих самогонних апаратів до ємностей із брагою, а також характерні ознаки підпільних гуралень: вирубані дерева, протоптані стежки, великі ємності тощо [42].

В Україні ж відомі приклади результативного використання БПЛА, що мали місце в діяльності різних органів сектору безпеки й оборони, з метою спостереження за місцевістю під час проведення широкомасштабних спецоперацій із запобігання терактам за участі співробітників СБУ, Національної поліції, військовослужбовців Національної гвардії та Збройних Сил України [43]; моніторингу державного кордону [44]; запобігання порушенням правил безпеки дорожнього руху, контролю за дорожньою обстановкою [45], запобігання утворенню заторів на автошляхах і розкриття правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [46]; виявлення місць накопичення товарно-матеріальних цінностей, призначених для контрабандного переміщення через державний кордон [47], а також земельних ділянок, на яких учинено незаконний посів або незаконне вирощування рослин, що містять наркотичні речовини (зокрема конопель) [48].

Заплановано використання БПЛА для патрулювання територій з метою запобігання незаконному видобуванню корисних копалин і незаконній порубці лісу [49], виявлення браконьєрів [50], ефективного пошуку людей у лісопаркових зонах у темний час доби, а також своєчасного виявлення джерел займання [33], зокрема, у зоні відчуження ЧАЕС [51]. Йдеться навіть про створення в Департаменті протидії наркозлочинності Національної поліції України нового підрозділу – відділу аеромобільної розвідки, на який буде покладено функції виявлення незаконних посівів нарковмісних рослин маку та конопель, а також супроводу спецоперацій із затримання наркозлочинців [52].

Однак варто зауважити, що запровадження вищеперелічених ініціатив у більшості випадків ґрунтуються або на безкорисливому прагненні окремих ентузіастів серед науковців, практиків чи волонтерів, або на комерційних інтересах деяких виробників чи продавців БПЛА. Ці ініціативи дотепер залишаються не підкріпленими належним теоретичним обґрунтуванням і державним фінансуванням, що призводить до невиправдано низького для авіаційної країни рівня реалізації потенціалу безпілотних літальних технологій у сфері безпеки й оборони через використання під час вирішення важливих криміналістичних завдань не валідних останніх засобів.

Так, згідно з міжнародною класифікацією, за функціональним призначенням БПЛА діляться на шість груп: 1) цілі та мішені; 2) охорона і спостереження; 3) розвідка

поля бою; 4) логістика; 5) наукові дослідження; 6) цивільне застосування [53]. Однак в Україні правоохоронними органами часто, замість БПЛА, що призначені для охорони і спостереження, використовуються безпілотники, призначені для розвідки поля бою [52] або цивільні дрони [46]. За відсутності гарантованого державою високого рівня техніко-криміналістичного забезпечення правоохоронних органів і такий спрощений варіант запровадження безпілотних технологій у криміналістичну практику має право на життя. А в деяких випадках може бути визнаний і достатнім. Як, наприклад, випадок використання цивільного дрона з метою дистанційного огляду потенційно небезпечного приміщення під час проведення 25 вересня 2016 р. в м. Дніпрі спецоперації із затримання озброєної особи, підозрюваної в убивстві двох патрульних поліцейських.

Однак варто врахувати, що науково-технічні засоби криміналістики – це прилади, пристосування та матеріали, які використовуються для збирання, дослідження й використання доказів або створення умов, що ускладнюють учинення злочинів. За походженням їх ділять на декілька груп. Крім науково-технічних засобів, запозичених із різних галузей науки й техніки без спеціального пристосування до задоволення потреб криміналістики (1), вирізняють і ті засоби, що запозичені з різних галузей науки й техніки та спеціально пристосовані або можуть бути пристосовані до задоволення потреб криміналістики (2); а також ті, що спеціально створені або можуть бути створені для задоволення потреб криміналістики (3). На наше переконання, підвищенню якості й ефективності боротьби зі злочинністю, а також реалізації принципу ефективності (раціональності) використання науково-технічних засобів сприятиме невідкладне оновлення техніко-криміналістичного забезпечення правоохоронних органів за рахунок запровадження БПЛА двох останніх із перелічених груп (спеціально створених або пристосованих для найбільш результативного виконання затребуваних криміналістичною практикою функцій).

Функція, для виконання якої призначено конкретний засіб, слугує критерієм для класифікації техніко-криміналістичних засобів за цільовим призначенням. У зв'язку з цим вирізняють засоби для такого: 1) виявлення слідів і предметів – речових доказів; 2) фіксації слідів і криміналістично значущої інформації; 3) виготовлення матеріальних моделей слідів і знарядь злочину; 4) закріплення та вилучення об'єктів, їх попереднього й експертного дослідження; 5) дистанційного провадження слідчих (розшукових) дій; 6) криміналістичної реєстрації; 7) наукової організації праці слідчого; 8) забезпечення особистої безпеки співробітників правоохоронних органів; 9) фіксації правопорушників на місці події й запобігання злочинним посяганням; 10) відстеження та фіксації місцезнаходження підозрюваного чи обвинуваченого [54, с. 42–43].

Під безпілотними літальними апаратами (Unmanned Aerial Vehicles) потрібно розуміти літальні апарати багаторазового використання, які оснащені силовою установкою, мають дистанційне, напівавтоматичне, автоматичне або комбіноване керування, здатні нести різні типи корисних навантажень, що дає їм змогу виконувати специфічні завдання в земній атмосфері або за її межами в проміжку часу, що відповідає виконанню завдання [55]. Відповідно до актуальних викликів і рівня розвитку НТП, сучасні БПЛА повинні 1) мати здатність перебувати у визначеному районі тривалий час, виконувати повітряне патрулювання в режимах максимальної дальності і тривалості польоту, виходити в район вирішення завдань (на цілі, об'єкти) з відповідним корисним навантаженням; 2) мати високий ступінь готовності до використання, безаварійності (або зведену до мінімуму кількість аварійних ситуацій під час зльоту й посадки); 3) мати високий маневровий потенціал

(швидкість руху й дії, бойову стійкість), здатний забезпечувати ефективну експлуатацію; 4) мати запас тривалості польоту після повернення з району оперативного призначення; 5) бути оперативно сумісними для використання в складі угруповань [56, с. 21–27].

Революційний розвиток інформаційно-телекомунікаційних і нанотехнологій, робототехніки і штучного інтелекту, досягнення в мініатюризації систем керування й оптико-електронної розвідки дали можливість радикально зменшити як загальну вагу обладнання, так і розміри та вартість БПЛА. Це дало змогу значно розширити спектр завдань, що на них покладаються [4, с. 73]. Тому заслуговує на підтримку підхід О.Г. Корченка й О.С. Ілляша щодо класифікації БПЛА за функціональним призначенням на спостережні, моніторингові, дистанційно-зондувальні, розвідувальні, інформаційно-розвідувальні, розвідувально-ударні, мішеневі, бойові, винищувальні, бомбардувальні, радіоелектронної безпеки, радіоелектронної боротьби, зв'язку, транспортні, забезпечувальні, охоронні, робочі, допоміжні та багатоцільові, під якими розуміють апарати зі змінним корисним навантаженням для виконання широкого спектру завдань. При цьому зазначені вчені справедливо відзначають, що функціональне призначення пов'язано з вирішуваними завданнями, які, у свою чергу, залежать від тактико-технічних характеристик і вимог, що висуваються до бортового обладнання для виконання завдань, поставлених перед БПЛА. Наприклад, цивільні інформаційно-розвідувальні БПЛА можуть здійснювати оперативне отримання, накопичення, обробку й передавання даних; аерофотозйомку; розвідку; пошук різних суб'єктів і об'єктів. Антитерористичні робочі БПЛА – контроль за результатами антитерористичних операцій, коригування дій спецпідрозділів, захист осіб тощо [58, с. 33].

Результати оцінювання локальних воєн і збройних конфліктів дали С.В. Тягаю змогу з упевненістю стверджувати, що безпілотна авіація вже стала повноправною складовою, що формує розвідувальну тріаду сумісно з космічною розвідкою та розвідкою із застосуванням пілотованої авіації. При цьому розвідувальні дані, отримані БПЛА, є більш достовірними, так як вони здобуваються за рахунок застосування декількох видів розвідки одночасно (телевізійної, фотографічної, інфрачервоної, радіолокаційної) і передаються в режимі реального часу [3, с. 27, 30]. БПЛА зі спеціальним корисним навантаженням можуть використовуватися для ведення видової розвідки, спостереження, виявлення, упізнання й супроводження об'єктів (цілей); забезпечення двостороннього й радіорелейного зв'язку; ведення радіо- й радіотехнічної/радіоелектронної розвідки, радіоелектронної боротьби; виявлення фактів застосування хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної зброї; доставки вантажів; участі в інформаційних операціях; вирішення завдань пошуку й порятунку; безпосередньої авіаційної підтримки; участі в повітряно-наступальних операціях; контролю навколишнього середовища тощо [56].

Висновки. Вищевикладене дає змогу нам дійти висновку, що підґрунтям для визначення системи необхідних для задоволення актуальних потреб криміналістичної практики тактико-технічних характеристик БПЛА та їх бортового обладнання (корисного навантаження) повинні слугувати: 1) функції, для виконання яких доцільно використовувати дистанційно пілотовані літальні апарати; 2) завдання органів безпеки й оборони, ефективність вирішення яких може бути значно покращена завдяки використанню БПЛА відповідного функціонального призначення.

При цьому першочергова та безсумнівна цінність БПЛА для польової криміналістики полягає в придатності останніх слугувати мобільною платформою для розміщення й переміщення в часі та просторі корисного навантаження

у вигляді різноманітних засобів візуального спостереження, кольорової чи спектральної фото- й відеозйомки, телевізійної і сканерної зйомки у світловому діапазоні, теплової інфрачервоної зйомки, мікрохвильової радіометричної й радіолокаційної зйомки в невидимому діапазоні; детекторів, дозиметрів, нелетальних засобів криміналістичної профілактики й роботизованих маніпуляторів тощо, придатних для збирання, фіксації та передавання в режимі реального часу криміналістично значущої інформації різних видів, доставлення до місця події й вилучення з нього різних предметів і дистанційного виконання інших важливих криміналістичних завдань без ризику для життя і здоров'я людей і тварин.

Тому, на наше переконання, уже найближчим часом БПЛА можуть успішно використовуватися для підвищення ефективності роботи з виявлення, розкриття, розслідування, судового розгляду та запобігання кримінальним правопорушенням під час провадження й супроводу з повітря широкого спектру слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових), судових і процесуальних дій, реалізації контролюючими та правоохоронними органами визначених законодавством повноважень шляхом упровадження безпілотних літальних апаратів у діяльність з 1) виявлення й попереднього дослідження слідів і предметів – речових доказів, пошуку людей, тварин і речей у важкодоступних чи небезпечних місцях, у т. ч. в нічний час доби та в інших несприятливих умовах; 2) фото- й відеофіксації певних обставин правопорушень (подекуди в режимі реального часу), протиправних наслідків останніх, їх учасників, зняття й вилучення об'єктів; 3) відібрання зразків, закріплення та вилучення об'єктів; 4) дистанційного провадження слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) і судових дій на відкритій місцевості та у великогабаритних приміщеннях; 5) наукової організації праці слідчого; 6) забезпечення особистої безпеки учасників кримінального провадження; 7) фіксації правопорушників на місці події, припинення й запобігання злочинним посяганням; 8) відстеження та фіксації місцезнаходження підозрюваного або обвинуваченого.

При цьому варто враховувати, що БПЛА є лише одним зі структурних елементів безпілотної літальної системи, яка, крім власне безпілотної літальної системи, включає станції управління та будь-які інші системні елементи безпілотної, необхідні для виконання польоту (канали передавання даних контролю й управління, система зв'язку та елементи злету й посадки тощо). Своєю чергою, одна або декілька безпілотних літальних систем входять до складу безпілотної авіаційного комплексу, який включає до свого складу один або декілька БПЛА, системи для транспортування, запуску, обслуговування й технічної підтримки, наземний пункт управління апаратом і корисним навантаженням, засоби зв'язку. Тому запорукою кардинального підвищення якості й ефективності криміналістичної практики може слугувати впровадження в повсякденну практику не так розрізнених БПЛА, як безпілотних літальних систем і комплексів.

Список використаної літератури:

1. Kelsey D. Atherton Tokyo Police Form Anti-Drone Squad // Popular Science. – 2015, 10 грудня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.popsci.com>.
2. Глотов В. Аналіз можливостей застосування безпілотних літальних апаратів для аерознімальних процесів / В. Глотов, А. Гуніна // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. – 2014. – Випуск II (28). – С. 65–70.
3. Тягай С.В. Застосування сучасних безпілотних літальних апаратів щодо розвідки ділянок державного кордону / С.В. Тягай // Військові науки. – 2011. – № 56. – С. 27–30.
4. Сальник Ю.П. Аналіз технічних характеристик і можливостей безпілотних авіаційних комплексів оперативно-так-

тичного та тактичного радіуса дії армій розвинених країн / Ю.П. Сальник, І.В. Матала // Військово-технічний збірник. – 2010. – № 3. – С. 70–74.

5. Особенности применения беспилотных летательных аппаратов в интересах МЧС России / С.Г. Цариченко, Ю.Н. Иванов, А.Ю. Осипов, А.Ю. Каргеничев, В.И. Ершов ; ФГБУ ВНИИПО МЧС России.

6. Krassowski K. Drones – new technological tools in detection of crimes / K. Krassowski // Kriminalistika ir reismo ekspertologija : mokslas, studijos, praktika XXI : scientific articles. – Vilnius, 2015. – С. 368–380.

7. Митюшин Д.А. Опыт применения беспилотных комплексов и систем в деятельности полиции зарубежных стран / Д.А. Митюшин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bnti.ru>.

8. Контрабанду в тюрьму в США пытались доставить дроном // BBC. – 2015, 25 августа. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bbc.com>.

9. Stone J. Terrorist Drones Could Target Airports, Sensitive US Sites, DHS Warns After ISIS Attack In Iraq // IBT Media Inc. 2015, 8 сентября. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ibtimes.com>.

10. Ильин В. Боевое применение беспилотных летательных аппаратов / В. Ильин, А. Скрынников // Вестник авиации и космонавтики. – 2002. – № 3. – С. 28–31.

11. Прикордонники виявили розбитий безпілотник поблизу кордону з Польщею / Державна прикордонна служба України. – 2016, 19 березня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dpsu.gov.ua>.

12. Фотосвідчення застосування бойовиками ударних БПЛА / Прес-центр штабу АТО. – 2016, 1 травня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.facebook.com/ato.news/>.

13. Генштаб: В Запорожской обл. на склады боеприпасов с беспилотников были сброшены зажигательные смеси // 112.ua. – 2016, 18 лютого. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://112.ua>.

14. Бойовики з БПЛА скинули кумулятивні гранати на тиловий склад сил АТО – карта // Новое Время. – 2016, 17 травня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nv.ua>.

15. Годунов А.И. Комплекс обнаружений и борьбы с малогабаритными беспилотными летательными аппаратами / А.И. Годунов, С.В. Шишков, Н.К. Юрков // Надежность и качество сложных систем. – 2014. – № 2 (6). – С. 62–69.

16. Шишков С.В. Анализ современных систем распознавания целей с использованием нейронных сетей / С.В. Шишков, Е.А. Чернов, Э.К. Исаев // Радиопромышленность. – 2011. – Вып. 4 : Перспективы построения АСУ специального назначения. – М., 2011. – С. 58–67.

17. Эксперты: бытовые дроны могут применяться для терактов // BBC. – 2016, 11 января. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bbc.com>.

18. Во Франции решили бороться с дронами на Евро-2016 // BBC. – 2016, 17 мая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bbc.com>.

19. Vincent J. Dutch police are training eagles to take out drones // The Verge. – 2016, 1 лютого. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.theverge.com>.

20. Полиція Токіо запустила «повітряний загін» для перехоплення чужих безпілотників // Дзеркало Тижня. – 2015, 15 грудня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dt.ua>.

21. Аминов С. ПВО в борьбе с БЛА / С. Аминов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://uav.ru/articles/pvo_vs_uav.pdf.

22. Беляев С. «Пчела»: как все начиналось / С. Беляев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://uav.ru/articles/pchela.pdf>.

23. Армии разрешат сажать и уничтожать беспилотники над военными зонами // AS DELFI. – 2016, 1 июня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rus.delfi.lv>.

24. У США полицейским дозволили использовать дроны с шокерами // Дзеркало Тижня. – 2015, 27 червня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dt.ua>.

25. 4 Ways to take down illegal drones [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.youtube.com/watch?v=X27-2WDIZR0>.

26. США створили патрон-сітку для знищення дронів // Дзеркало Тижня. – 2016, 7 січня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dt.ua>.

27. В США создали оружие, сбивающее дроны с помощью радиоволн // Дзеркало Тижня. – 2015, 16 октября. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zn.ua>.

28. Heisler Y. Boeing's incredible drone-killing laser cannon can destroy UAVs mid-flight // BGR Media. – 2015, 28 серпня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bgr.com>.

29. Designing a Laser to Defeat Drone Swarms // Lockheed Martin [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lockheedmartin.com>.

30. Естонія виділила півмільйона євро на безпілотники для охорони кордону з РФ // Дзеркало Тижня. – 2015, 14 грудня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dt.ua>.

31. За безопасностью на восточной границе Польши будут следить дроны // Polskie Radio. – 2015, 7 декабря. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.radiopolsha.pl>.

32. Finland to test drones on Russian border as migrant flow grows // Reuters. – 2016, 1 лютого. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://uk.reuters.com>.

33. Українська поліція використовуватиме безпілотні літальні апарати для патрулювання територій // Inspired. – 2015, 20 травня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://inspired.com.ua>.

34. Могеріні виступила із закликом захоплювати судна-перевізники мігрантів // ЗІК. – 2015, 3 вересня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zik.ua>.

35. Дрони рятуватимуть людей у горах // Tech Today. – 2016, 26 січня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://today.mts.com.ua>.

36. У Китаї сформували перший загін дронів-поліцейських // Дзеркало Тижня. – 2015, 23 липня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dt.ua>.

37. У Південній Кореї за безпекою на пляжі стежать дрони // Дзеркало Тижня. – 2015, 28 липня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dt.ua>.

38. Власти Аргентины используют дроны для борьбы с неуплатой налогов // Look At Me. – 2014, 26 сентября. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lookatme.ru>.

39. Беспилотные летательные аппараты будут бороться с браконьерами и спасать утопающих // Полит.ру. – 2013, 3 апреля. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://polit.ru>.

40. Дроны будут охранять леса Амазонки от браконьеров и незаконной вырубки // ЭкоТехника. – 2015, 13 июня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ecotechnica.com.ua>.

41. Шмонин А.В. Преступления экономической направленности: понятие и генезис уголовного законодательства : [монография] / А.В. Шмонин, О.И. Семейкина ; отв. ред. А.В. Шмонин. – М. : Юрдитинформ, 2013. – 472 с.

42. Белорусских самогонщиков будут искать беспилотники // Репортер UA. – 2013, 8 октября. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://reporter-ua.com>.

43. СБУ провела спецоперацію за попередження терактів у Красногорівці / Прес-центр СБ України. – 2015, 10 грудня. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sbu.gov.ua>.

44. На Одещині прикордонники за допомогою безпілотника виявили 4 порушників кордону / Державна прикордонна

служба України. – 2016, 9 вересня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua>.

45. Беспилотник патрулирует дороги Днепропетровской области // Риа Новости. – 2015, 13 августа. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rian.com.ua>.

46. Інновації поліцейських на дорогах Київщини / Відділ комунікації ГУ НП в Київській області – 2015, 15 травня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npu.gov.ua>.

47. Беспилотник помог налоговикам найти нелегальный склад автозапчастей, которые контрабандой вывозились в РФ // Цензор.Нет. – 2016, 21 февраля. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://censor.net.ua>.

48. Міліція за допомогою дрона знайшла ділянку з коноплями на 2 млн гривень // Левый берег. – 2015, 10 жовтня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukr.lb.ua>.

49. Гройсман доручив провести аерофотозйомку лісів: Скоро ми побачимо повну картину того, хто саме і скільки вирубує // Цензор.Нет. – 2016, 25 липня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.censor.net.ua>.

50. Дроны против браконьеров: как стать «рыбным полицейским» // Обозреватель. – 2015, 16 декабря. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://obozrevatel.com>.

51. Поліцейським Київщини допомагатимуть виявляти та

затримувати порушників закону ще два квадрокоптери / Відділ комунікації поліції Київської області. – 2016, 23 вересня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kv.npu.gov.ua>.

52. Кива заявив про створення аеромобільної розвідки в Департаменті протидії наркозлочинності // Новое время. – 2016, 17 травня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nv.ua>.

53. Никифоров А.А. Анализ зарубежных беспилотных летательных аппаратов / А.А. Никифоров, В.А. Мунимаев // Resources and Technology. – 2010. – Т. 8. – С. 97–99.

54. Криміналістика : [підручник] / [В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова, В.А. Журавель та ін.] ; за ред. В.Ю. Шепітька. – 5-те вид., переробл. та допов. – К. : Ін Юре, 2016. – 640 с.

55. Мосов С.П. Беспилотная разведывательная авиация стран мира: история создания, опыт боевого применения, современное состояние, перспективы развития : [монография] / С.П. Мосов. – К. : Изд. дом. «Румб», 2008. – 160 с.

56. Игнатъев О.В. БЛА: состояние и перспективы их использования в интересах НАТО / О.В. Игнатъев // Зарубежное военное обозрение. – 2010. – № 12. – С. 21–27.

57. Корченко А.Г. Обобщенная классификация беспилотных летательных аппаратов / А.Г. Корченко, О.С. Ильяш // 36. наук. пр. Харківського національного університету Повітряних Сил. – 2012. – № 4. – С. 27–36.

УДК 343.13

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ОБВИНУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ НА ПІДСТАВІ УГОД

Володимир ГРИНЮК,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правосуддя юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

Features of accusation function in criminal proceedings which are grounded on agreement are analyzed in the article. The accusation function in criminal proceedings which is grounded on agreements has the following features: specificity is shown only after notice of suspicion and initiation of agreement; there are two stages of realization of accusation function: preparatory and final; differentiation of subjects of accusation function and distribution of their powers; differentiation of participation forms of prosecutor in criminal proceedings, which are grounded on agreement of reconciliation and on agreement of guiltiness recognition; wide discretion powers of prosecutor in criminal proceedings grounded on agreement of guiltiness recognition; specific of proofing prosecutor's work during trial, which is related to examination of additional circumstances.

Key words: accusation function, accusation, criminal proceedings grounded on agreements, reconciliation agreement, guiltiness recognition agreement, prosecutor, victim.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено проблематику особливостей реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод. Доведено, що для реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод характерні такі особливості: специфіка виявляється лише після повідомлення про підозру та ініціації угоди; два етапи реалізації функції обвинувачення: підготовчий та остаточний; диференціація суб'єктів функції обвинувачення та розподілу між ними повноважень; диференціація форм участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угоди про примирення та на підставі угоди про визнання винуватості; широкі дискреційні повноваження прокурора у кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості; специфіка доказової діяльності прокурора у судовому розгляді щодо доведення додаткових, порівняно із загальним порядком кримінального провадження, обставин.

Ключові слова: функція обвинувачення, обвинувачення, кримінальне провадження на підставі угод, угода про примирення, угода про визнання винуватості, прокурор, потерпілий.

Постановка проблеми. Інститут кримінального провадження на підставі угод, який став новелою Кримінального процесуального кодексу України 2012 р. (далі – КПК України), попри побоювання деяких вчених та практичних працівників, активно реалізується у правозастосовчій діяльності. Так, згідно з даними судової статистики у 2015 р. закінчено в порядку КПК із постановленням вироку 95,1 тис. кримінальних проваджень, або 77,7% загальної кількості закінчених провадженням справ, із них із затвердженням угоди – 18,6 тис., або 19,6% загальної кількості розглянутих справ із постановленням вироку, у тому числі із затвердженням угоди про примирення – 9 тис., або 48,4% загальної кількості справ із затвердженням угоди, та затвердженням угоди під час судового провадження про визнання винуватості – 9,6 тис., або 51,6% [1]. Зазначене свідчить як про значне поширення інституту угод у кримінальному провадженні, так і про запровадження у кримінальному процесі окремих договірних елементів під час вирішення кримінально-правових конфліктів. Становлення та розвиток інституту кримінального провадження на підставі угод беруть свій початок в англосаксонській правовій доктрині, та зі плином часу зазначений інститут досить вдало трансформувався у правову систему континентальних країн.

Актуальність теми. Питання кримінального провадження на підставі угод активно досліджуються у літературі, проте проблематика особливостей реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод представлена фактично лише в аспекті участі прокурора та інших суб'єктів у кримінальному провадженні на підставі угод у наукових працях С. Андрусенка, Г. Власової, І. Гловюк, Ю. Дьоміна, Г. Іскендерової, В. Колодчи-

на, А. Лапкіна, О. Леляк, Я. Лизака, Д. Лобаня, Д. Лупека, С. Малихіної, С. Марка, С. Паславського, Є. Повзика, П. Пушкаря, Р. Новака, Г. Середи, М. Твердохліба, І. Тітка, Г. Тюріна, М. Хавронюка та інших вчених. Системні та комплексні дослідження особливостей реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод, які охоплювали б виділення та характеристику особливостей реалізації цієї функції, етапи її реалізації, специфіку доказування, відсутні.

Отже, **метою статті** є виділення та характеристика особливостей реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод, які віднесені законодавцем до особливих порядків кримінального провадження та регламентовані Главою 25 КПК України.

Виклад основного матеріалу дослідження. До особливостей реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод можна віднести такі.

1. Відповідно до пункту 13 частини 1 статті 3 КПК України під обвинуваченням слід розуміти твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, висунуте в порядку, встановленому КПК України. На нашу думку, моментом виникнення функції обвинувачення, згідно із загальним правилом, є повідомлення особі про підозру. Саме з цього моменту досудового розслідування здійснюється процесуальна діяльність, яка спрямована на викриття підозрюваного, а в судовому провадженні – обвинуваченого, у вчиненні кримінального правопорушення. Проте про особливості реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод можна говорити лише після повідомлення про підозру (оскільки до цього моменту угоди

укладені не можуть бути) та після ініціації угоди. Відповідно до частини 2 статті 469 КПК України угода про визнання винуватості може бути укладена за ініціативою прокурора або підозрюваного чи обвинуваченого та після повідомлення про підозру. Однак процесуальний порядок ініціювання укладення угод у КПК України незакріплений. Проте стосовно угоди про визнання винуватості можна сказати, що вже на етапі ініціювання угоди (або навіть до цього етапу, якщо ініціатором є прокурор) прокурором має бути надана оцінка обґрунтованості обвинувачення, достатності доказів для доведення вини підозрюваного у суді, а також враховані обставини, передбачені статтею 470 КПК України, результат чого може формалізуватися у вигляді угоди між прокурором та підозрюваним, обвинуваченим.

Інші особливості на етапі ініціації має угода про примирення. Угода про примирення може бути укладена за ініціативою потерпілого, підозрюваного або обвинуваченого. Домовленості стосовно угоди про примирення можуть проводитися самостійно потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим, захисником і представником або за допомогою іншої особи, погодженої сторонами кримінального провадження (крім слідчого, прокурора або судді) (частина 1 статті 469 КПК України). В той же час відповідно до частини 7 статті 469 КПК України слідчий, прокурор зобов'язані проінформувати підозрюваного та потерпілого про їхнє право на примирення, роз'яснити механізм його реалізації та не чинити перешкод в укладенні угоди про примирення. Законодавець розмежує проведення домовленостей щодо укладення угоди про примирення (оскільки угоду укладають сторони) та обов'язок слідчого, прокурора щодо інформування підозрюваного та потерпілого про можливість її укладення. Проте про реалізацію функції обвинувачення можна стверджувати лише при ініціюванні укладення угоди у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення, у якому потерпілий є суб'єктом обвинувачення. В інших кримінальних провадженнях особливості реалізації функції обвинувачення мають місце вже після отримання цієї угоди прокурором та повідомлення особи про підозру. Таким чином, в угодах про примирення у формі приватного обвинувачення чітко не визначений момент початку реалізації функції обвинувачення, оскільки проводиться досудове розслідування не інакше як за заявою потерпілого і слідчий за погодженням з прокурором чи сам прокурор повідомляє особу про підозру, що є початком реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні.

2. Відповідно, можна виділити два етапи реалізації функції обвинувачення: підготовчий та остаточний. Підготовчий етап має місце від ініціації угоди до направлення прокурором обвинувального акта до суду з укладеною угодою. Він характеризується такими діями, як ініціація угоди, проведення домовленостей, укладення угоди, її підписання сторонами, законними представниками, і додатково, якщо угоду укладено у стадії досудового розслідування, – отримання висновку експерта або завершення проведення інших слідчих дій, необхідних для збирання та фіксації доказів, які можуть бути втрачені із плином часу або які неможливо буде провести пізніше без істотної шкоди для їх результату у разі відмови суду в затвердженні угоди (як це передбачено частиною 1 статті 474 КПК України). Слід звернути увагу і на те, що сумнівними є вказівка законодавця на «завершення» проведення інших слідчих дій (тобто, як правильно зазначає Я. Лизак, рішення про необхідність проведення яких було прийнято до укладення сторонами кримінального провадження угоди [2, с. 229]), а також відсутність згадки про негласні слідчі (розшукові) дії, які теж можуть проводитися у тих кримінальних провадженнях, де допускається укладення угоди про визнання винуватості.

Прокурор на підготовчому етапі угоди про примирення має обмежені можливості, оскільки він не є стороною угоди і сторони не зобов'язані погоджувати з ним текст угоди. Прокурор не може ініціювати такий вид угоди, не бере участь у проведенні домовленостей між підозрюваним, обвинуваченим та потерпілим, не є стороною такого виду угоди і не бере участь у її укладенні та підписанні сторонами. Проблеми такої регламентації розглядалися у доктрині [3, с. 140–141; 4, с. 344–345], і пропонувалося розширити повноваження прокурора [4, с. 346]. Слід підтримати пропозиції І. Тітка, враховуючи те, що саме прокурор є відповідальним за рух обвинувачення і доведення його перед судом з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення; це стосується навіть проваджень у формі приватного обвинувачення, оскільки в них прокурор також буде суб'єктом підтримання обвинувачення у суді, а укладення угоди про примирення матиме ті ж наслідки, що і у провадженні у формі публічного обвинувачення.

Остаточний етап характеризується реалізацією функції обвинувачення у судовому засіданні з розгляду угоди. Згідно з угодою про визнання винуватості участь прокурора у розгляді угоди через те, що прокурор є стороною, є обов'язковою (частина 2 статті 474 КПК України). За угодою про примирення КПК України не передбачає обов'язковості участі прокурора, проте вказує на необхідність повідомлення інших учасників судового провадження, відсутність яких не є перешкодою для розгляду угоди; тобто, виходячи з буквального тлумачення норм КПК України, можна сказати, що участь прокурора у розгляді угоди про примирення необов'язкова. На недоцільність такої нормативної регламентації навіть при її уточненні інформаційним листом Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ вже вказувалося у літературі [5, с. 18; 6, с. 360; 7, с. 172]. Відзначимо, що аналогічне роз'яснення надано у пункті 15 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» від 11 грудня 2015 р. На підтримку цієї точки зору слід навести додаткові аргументи. Саме прокурор є суб'єктом підтримання обвинувачення у суді; він доводить обвинувачення перед судом з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення; потерпілий, навіть уклавши угоду, не є (крім приватного обвинувачення, де характерна множинність суб'єктів підтримання обвинувачення у суді) суб'єктом підтримання обвинувачення у суді, більше того, він має обмежені можливості із доказування у суді, враховуючи те, що оригінали матеріалів кримінального провадження, речові докази тощо знаходяться у прокурора, а потерпілий у найкращому випадку має лише копії. Тобто у разі відсутності прокурора у судовому розгляді він характеризуватиметься безсуб'єктністю підтримання обвинувачення, що через вимоги засади змагальності сторін є неправильним та таким, що не відповідає вимогам КПК України. Участь потерпілого у провадженні у формі публічного обвинувачення не виправляє ситуацію, оскільки потерпілий не є суб'єктом підтримання обвинувачення у такому провадженні. Навіть для провадження у формі приватного обвинувачення статті 22, 36 КПК України не встановлюють винятків щодо обов'язкового суб'єкта підтримання обвинувачення – прокурора. Відповідно, участь прокурора при розгляді угоди про примирення у суді слід визнати обов'язковою на нормативному рівні та внести зміни до частини 2 статті 474 КПК України, виклавши її у такій редакції: «2. Розгляд щодо угоди проводиться судом під час підготовчого судового засідання за обов'язковою участі сторін угоди, а

угоди про примирення – також прокурора, з повідомленням інших учасників судового провадження. Відсутність інших учасників судового провадження не є перешкодою для розгляду».

3. Реалізація функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод характеризується специфікою суб'єктів цієї функції та розподілу між ними повноважень. У стадії досудового розслідування ними є прокурор та слідчий, проте специфіка провадження відображається саме у діяльності прокурора, причому за обома видами угод. Саме на прокурора покладено повноваження з укладення угоди про визнання винуватості, а характер цих повноважень свідчить про наявність у процесуального керівника значних дискреційних повноважень. Прокурор зобов'язаний невідкладно надіслати до суду обвинувальний акт з підписаною сторонами угодою; незважаючи на те, що строк, у який прокурор повинен направити провадження до суду, законом не встановлено, словосполучення «невідкладно надсилається» свідчить про те, що такі документи мають надсилатися до суду за першої ж можливості [8]. Проте, незважаючи на ці повноваження прокурора, порядок складання обвинувального акта є загальним, тобто одним із суб'єктів обвинувачення є слідчий. Якщо для угоди про примирення натепер, коли прокурор позбавлений повноважень щодо реагування на її зміст, цей порядок можна визнати логічним, то для угоди про визнання винуватості це викликає сумніви. Адже прокурор приймає рішення про можливість укладення угоди про визнання винуватості, є стороною цієї угоди, може відкласти направлення до суду обвинувального акта з підписаною сторонами угодою до отримання висновку експерта або завершення проведення інших слідчих дій, необхідних для збирання та фіксації доказів, які можуть бути втрачені із плином часу або які неможливо буде провести пізніше без істотної шкоди для їх результату у разі відмови суду в затвердженні угоди. Відповідно, враховуючи те, що саме прокурором вже надана оцінка ступеня доведеності винуватості особи на момент укладення угоди, було б доцільним покласти саме на прокурора обов'язок зі складання обвинувального акта, оскільки не слідчим, а прокурором робиться попередній висновок щодо наявності достатніх підстав для визнання винуватості підозрюваного. У майбутньому, у разі нормативного закріплення доктринальних пропозицій щодо повноважень прокурора за угодою про примирення, саме на прокурора слід буде покласти обов'язок складання обвинувального акта і у кримінальному провадженні на підставі угоди про примирення. Потерпілий є суб'єктом обвинувачення при укладенні та розгляді угоди у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення.

4. Кримінальне провадження на підставі угоди про примирення та на підставі угоди про визнання винуватості характеризується натепер диференціацією форм участі прокурора, оскільки за угодою про визнання винуватості прокурор є стороною та суб'єктом обвинувачення, а за угодою про примирення – лише суб'єктом обвинувачення, через що його волевиявлення не має значення для сторін угоди у контексті її форми та змісту. Тому, як логічно зазначається у літературі, тактика участі прокурора у судовому провадженні на підставі угод обумовлена, по-перше, видом угоди; по-друге, моментом її укладення; по-третє, позицією обвинуваченого та потерпілого у судовому засіданні. Завданнями прокурора є висловлення обгрунтованої правової позиції щодо питання про відповідність угоди вимогам Кримінального кодексу України (далі – КК України) та КПК України та добровільності укладення угоди, а також активна участь у судовому дослідженні цих питань, що сприятиме постановленню законного та обгрунтованого вироку або ухвали [5, с. 21].

5. Прокурор має широкі дискреційні повноваження у кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості. Прокурор при вирішенні питання про укладення угоди про визнання винуватості зобов'язаний враховувати такі обставини: 1) ступінь та характер сприяння підозрюваного чи обвинуваченого у проведенні кримінального провадження щодо нього або інших осіб; 2) характер і тяжкість обвинувачення (підозри); 3) наявність суспільного інтересу в забезпеченні швидшого досудового розслідування і судового провадження, викритті більшості кримінальних правопорушень; 4) наявність суспільного інтересу в запобіганні, виявленні чи припиненні більшості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень (стаття 470 КПК України). При цьому, реалізуючи ці повноваження, прокурор не повинен встановлювати для підозрюваного лише одну умову – беззастережно визнати свою вину в суді, оскільки так суспільний інтерес у викритті більшості кримінальних правопорушень, у запобіганні, виявленні чи припиненні більшості кримінальних правопорушень або інших більш тяжких кримінальних правопорушень не досягається. Спрощена (пришвидшена) процедура судового розгляду можлива без необхідності досягнення прокурором певних домовленостей з підозрюваним (обвинуваченим) [9, с. 12].

Прокурор має дискреційні повноваження із узгодження можливого покарання із стороною захисту. При цьому слід враховувати положення пункту 12 Постанови Пленуму Вишого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» від 11 грудня 2015 р.: домовленості сторін угоди при узгодженні покарання не мають виходити за межі загальних та спеціальних засад призначення покарання, встановлених законом України про кримінальну відповідальність. Зокрема, сторони мають узгоджувати покарання, враховуючи положення пунктів 1–2 частини 1 статті 65 КК України, тобто 1) у межах, встановлених санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини КК України, що передбачає відповідальність за вчинений злочин, за винятком випадків, передбачених частиною 2 статті 53 КК; 2) відповідно до положень Загальної частини КК України. Зокрема, у випадку, коли в санкції статті (санкції частини статті), що передбачає відповідальність за вчинений злочин, не встановлено мінімальної межі покарання, сторони мають виходити із положень розділу X Загальної частини КК України; ступінь тяжкості вчиненого злочину, особи винного і обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання (пункт 3 частини 1 статті 65 КК України). За наявності кількох обставин, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину, з урахуванням особи винного сторони угоди з огляду на положення статей 65, 75 КК України мають право, використовуючи положення статті 69 КК України, узгоджувати: а) основне покарання, нижче від найнижчої межі, встановленої у санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК України; б) інше основне покарання, більш м'який його вид, не зазначений у санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК України за цей злочин; в) не визначати додаткове покарання, передбачене у санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК України як обов'язкове, за винятком випадків, встановлених частиною 2 статті 69 КК України. Врахування означених вимог кримінального закону має бути відображено у змісті угоди, а узгоджена міра покарання повинна мати конкретний вираз.

Крім того, у кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості простежуються ознаки договірного (компромісного) обвинувачення. Такий ком-

промис не розповсюджується на кваліфікацію кримінального правопорушення, однак можливий при досягненні домовленостей сторін угоди щодо покарання, звільнення від його відбування з випробуванням. Саме тому в угоді про визнання винуватості, відповідно до статті 472 КПК України, містяться формулювання підозри чи обвинувачення, його права кваліфікація із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність, які встановлені стороною обвинувачення під час проведення досудового розслідування. Такі ж формулювання обвинувачення, його права кваліфікація із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність повинно міститись в обвинувальному акті. Таким чином, договірне обвинувачення в угодах про визнання винуватості не передбачає можливість відмови від обвинувачення чи перекваліфікації діяння на менш тяжке.

За угодою про примирення дискреційні повноваження прокурора полягають у висловленні ним думки щодо можливості затвердження угоди судом. Під час досудового розслідування у кримінальних провадженнях по угодах про примирення у прокурора відсутні повноваження щодо оцінки законності її укладення підозрюваним та потерпілим. Нормативна регламентація (частина 1 статті 474 КПК України) передбачає обов'язок прокурора невідкладно скласти обвинувальний акт та надіслати його з підписаною стороною угодою. Такий обов'язок прокурора щодо угод про визнання винуватості має ряд недоліків, що призводить до відсутності процесуальної економії у разі подальшої відмови суду у її затвердженні та втрати потерпілим і підозрюваним права на повторне звернення з угодою про примирення. Як вірно зазначає І. Тітко, чинне законодавство щодо кримінального провадження на підставі угоди про примирення повинно передбачати недопущення прокурором направлення до суду угод про примирення, які не відповідають чинному закону і внаслідок цього не будуть затверджені судом; гарантування підозрюваному і потерпілому права на укладення угоди, яке буде неможливим внаслідок відмови суду у затвердженні угоди; встановлення механізму нейтралізації зловживань прокурором при прийнятті рішення про передання угоди про примирення до суду [10, с. 386–387].

6. Специфіка доказової діяльності прокурора у підготовчому провадженні та судовому розгляді. Через положення частини 2 статті 17 КПК України саме сторона обвинувачення повинна довести у суді винуватість особи поза розумним сумнівом. Це правило характерне і для кримінального провадження на підставі угод, адже однією з підстав відмови суду у затвердженні угоди є відсутність фактичних підстав для визнання винуватості. Такий стандарт доказування у кримінальних провадженнях на підставі угод може мати місце як у стадії підготовчого провадження (якщо угоду укладено під час досудового розслідування), так і у стадії судового розгляду (якщо угоду укладено після стадії підготовчого провадження до моменту виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення вироку). Однак якщо судовий розгляд кримінального провадження на підставі угод не викликає значних ускладнень завдяки своїй чіткій правовій регламентації, то розгляд угод під час підготовчого провадження має суттєві недоліки, які пов'язані з ускладненням доведення винуватості обвинуваченого згідно з зазначеним стандартом. Зазначене зумовлює суддів відступати від вимог законодавця (частина 4 статті 291 КПК України) і витребувати матеріали, які були зібрані органами досудового розслідування для прийняття рішення про затвердження угоди [11, с. 218].

Крім того, прокурор як сторона угоди зобов'язаний переконати суд, що умови угоди не суперечать вимогам КПК України та / або закону; умови угоди відповідають інтересам суспільства; умови угоди не порушують права, свобо-

ди чи інтереси сторін або інших осіб; укладення угоди було добровільним; виконання обвинуваченим взятих на себе за угодою зобов'язань є можливим. Тому слід погодитися із О. Литвином у тому, що у разі посилення на ці обставини сторони повинні обґрунтувати їх наявність за допомогою належних та допустимих фактичних даних [12, с. 117].

Виділені особливості реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод дають змогу обґрунтовано підтримати пропозицію щодо виділення у КПК України окремої статті стосовно участі прокурора в кримінальному провадженні на підставі угод, у якій доцільно було б передбачити окремі завдання та спеціальні повноваження прокурора в кримінальному провадженні на підставі угод, а також особливості його процесуальної ролі стосовно кожного окремого різновиду угод [13, с. 222–223].

Висновки. Для реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод характерні такі особливості: специфіка виявляється лише після повідомлення про підозру та ініціації угоди; два етапи реалізації функції обвинувачення: підготовчий та остаточний; диференціація суб'єктів функції обвинувачення та розподілу між ними повноважень; диференціація форм участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угоди про примирення та на підставі угоди про визнання винуватості; широкі дискреційні повноваження прокурора у кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості; специфіка доказової діяльності прокурора у судовому розгляді щодо доведення додаткових, порівняно із загальним порядком кримінального провадження, обставин. Для усунення недоліків реалізації функції обвинувачення у кримінальному провадженні на підставі угод пропонуємо, по-перше, покласти на прокурора обов'язок складати обвинувальний акт у кримінальному провадженні на підставі угоди про визнання винуватості; по-друге, передбачити обов'язковість участі прокурора у судовому розгляді угоди про примирення, для чого внести зміни до частини 2 статті 474 КПК України, виклавши її у такій редакції: «2. Розгляд щодо угоди проводиться судом під час підготовчого судового засідання за обов'язкової участі сторін угоди, а угоди про примирення – також прокурора, з повідомленням інших учасників судового провадження. Відсутність інших учасників судового провадження не є перешкодою для розгляду».

Список використаної літератури:

1. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2,%202015%20%D1%80%D1%96%D0%BA.doc>.
2. Лизак Я. Роль прокурора під час укладення угод про примирення та визнання винуватості / Я. Лизак // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія: Юридичні науки. – 2014. – Вип. 1. – Т.3. – С. 226–231.
3. Терно А. Проблеми застосування Кримінального процесуального кодексу України на стадіях досудового розслідування та судового провадження / А. Терно // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 1. – С. 138–143.
4. Тітко І. Нормативне забезпечення та практика реалізації приватного інтересу в кримінальному процесі України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І. Тітко. – Х., 2016. – 484 с.
5. Гловюк І. Проблемні аспекти участі прокурора у судовому провадженні на підставі угод / І. Гловюк, С. Андрусенко // Вісник кримінального судочинства. – 2015. – № 2. – С. 16–22.

6. Твердохліб М. Проблема законодавчого вдосконалення кримінального провадження на підставі угод / М. Твердохліб // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 1. – С. 358–361. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pap.in.ua/1_2016/108.pdf.
7. Колодчин В. Повноваження прокурора в судовому провадженні у першій інстанції / В. Колодчин, А. Туманянц. – Х. : ТОВ «Оберіг», 2016. – 228 с.
8. Узагальнення судової практики здійснення кримінального провадження на підставі угод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sc.gov.ua/uploads/tiny_mce/files/%D0%97%D0%B4%D1%96%D0%B9%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D1%96%20%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4.rar.
9. Дьомін Ю. Інститут угод у кримінальному провадженні: важливі аспекти правозастосування / Ю. Дьомін // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2013. – № 4. – С. 11–19.
10. Тітко І. Нормативне забезпечення та практика реалізації приватного інтересу в кримінальному процесі України : [монографія] / І. Тітко. – Х. : Право, 2015. – 448 с.
11. Повзик Є. Правові наслідки визнання підозрюваним (обвинуваченим) своєї вини (порівняльно-правове дослідження) : [монографія] / Є. Повзик. – Х. : Право, 2014. – 223 с.
12. Литвин О. Кримінально-процесуальне доказування у стадії судового розгляду : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / О. Литвин. – О., 2016. – 214 с.
13. Тюрін Г. Правові основи участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод / Г. Тюрін // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Вип. 3. – Т. 3. – С. 219–224.

УДК 343.985

НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАТЬ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ТІЛЕСНИХ УШКОДЖЕНЬ, УЧИНЕНИХ НЕПОВНОЛІТНИМИ

Роман КАРПЕНКО,

аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

In the article the definition of “specialized knowledge”, given at different times both domestic and foreign scientists, the criterion of isolating their most essential features in determining its content. Questions examined trends in the use of special knowledge during the investigation of bodily harm committed by juveniles. It is determined that the investigation of crimes involving the infliction of bodily harm requires the wide use of various industry specific knowledge in the procedural and non-procedural forms.

Key words: expertise, use of special knowledge, investigation, bodily injury, grievous bodily harm, minors, expert, professional.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано визначення терміна «спеціальні знання», надані в різні періоди часу як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, за критерієм виокремлення ними найбільш суттєвих ознак при визначенні його змісту. Розглянуто питання напрямів використання спеціальних знань при розслідуванні тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми. Визначено, що розслідування злочинів, пов'язаних із заподіянням тілесних ушкоджень, потребує широкого використання різних галузей спеціальних знань в процесуальних та непроцесуальних формах.

Ключові слова: спеціальні знання, використання спеціальних знань, розслідування, тілесні ушкодження, умисні тяжкі тілесні ушкодження, неповнолітні, експерт, спеціаліст.

Постановка проблеми. Вагомий внесок у дослідження питання застосування спеціальних знань під час розслідування злочинів внесли такі відомі вчені, як, зокрема, Т.В. Авер'янова, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, А.В. Дулов, В.С. Кузьмічов, Є.Д. Лук'янчиков, П.Д. Нес-теренко, М.І. Порубов, М.В. Салтєвський, О.Г. Філіппов, М.Г. Щербаковський. Питання використання спеціальних знань під час розслідування хуліганства досліджували М.С. Бушкевич, Ю.А. Віленський, М.М. Єфімов, В.І. Захарєвський, Є.І. Овчаренко.

Питанню особливостей використання спеціальних знань при розслідуванні умисних тяжких тілесних ушкоджень в юридичній літературі приділялося недостатньо уваги, зокрема окремі аспекти питання висвітлені роботах таких науковців, як А.В. Хмелєва, В.В. Шульга, В.Я. Марчак, І.О. Ієрусалімов, Л.І. Кравченко, В.Г. Дрозд. Проте в їх роботах не приділено уваги проблемним ситуаціям під час розслідування заподіяння тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми.

Актуальність теми. Термін «спеціальні знання» доволі широко визначено в юридичній літературі. Так, на думку Є.І. Зуєва, «спеціальними є професійні знання, що відповідають сучасному рівню розвитку пізнання (за винятком галузей процесуального та матеріального права) у науці, техніці, мистецтві або ремеслі, використання яких у боротьбі зі злочинністю сприяє виявленню доказової та оперативної-розшукової інформації, а також які сприяють розробці технічних засобів і тактичних прийомів виявлення та фіксації слідів або інших ознак злочинних діянь» [1, с. 72].

Т.В. Авер'янова, Р.С. Белкін, Ю.Г. Корухов і О.Р. Росинська вважають, що спеціальними є «пізнання, набуті суб'єктом у процесі практичної діяльності шляхом спеціальної підготовки або професійного досвіду, засновані на системі теоретичних знань у відповідній галузі» [2, с. 398].

П.П. Іщенко визначає спеціальні знання як «будь-які професійні знання, які можуть сприяти виявленню,

фіксації та вилученню доказів» [3, с. 8]. Проте існують і найбільш влучні визначення, що найповніше відображають природу, походження та напрями використання спеціальних знань.

Зокрема, на думку В.І. Шиканова, спеціальними знаннями у кримінальному судочинстві прийнято називати «знання та практичний досвід, необхідні для всебічного, повного та об'єктивного встановлення обставин, які входять до предмета доведення» [4, с. 4].

В.Ю. Шепітько до спеціальних знань відносить «будь-які знання та вміння об'єктивного характеру, отримані внаслідок вищої професійної підготовки, наукової діяльності, досвіду практичної роботи, що відповідають сучасному науковому та практичному рівню» [5, с. 119].

І.М. Сорокотягін, визначаючи спеціальні знання як міжгалузевий інститут права, наводить таке визначення: «Спеціальні пізнання – це знання, що відображають сучасний рівень розвитку певної галузі науки, техніки, мистецтва та ремесла, отримані в результаті спеціальної підготовки чи професійного досвіду, що не є загальнодоступними та загальновідомими і використовуються з метою встановлення істини у справі в порядку, встановленому законом (кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним, адміністративно-процесуальним правом тощо)» [6, с. 15]. Саме це визначення найширше характеризує досліджувану категорію. Стрімке зростання потреб сучасного суспільства у використанні знань з різних галузей науки, техніки, мистецтва, ремесел є актуальним для судочинства. Як зазначає О.В. Жеребко, розуміння значущості спеціальних знань для встановлення істини у кримінальній справі надає підстави розглядати судову експертизу як самостійний інститут захисту прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та інтересів держави. Діяльність експертів і спеціалістів у кримінальному процесі не лише полегшує роботу судово-слідчих органів, а й дає змогу ефективніше боротися зі злочинністю [7, с. 165].

Отже, метою статті є висвітлення окремих аспектів використання спеціальних знань під час розслідування заподіяння тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розслідування злочинів, пов'язаних із заподіянням тілесних ушкоджень, потребує широкого використання різних галузей спеціальних знань в процесуальних та непроцесуальних формах. У теорії криміналістики виділяють три основні форми використання спеціальних знань. Перша полягає у безпосередньому використанні спеціальних знань слідчим або особою, яка проводить дізнання. Такі знання зазначені особи набувають під час навчання в юридичних навчальних закладах, а також на заняттях з професійної підготовки в процесі роботи. Друга і третя форми використання спеціальних знань передбачені чинним законодавством і пов'язані з залученням до цього осіб (спеціалістів та експертів), які не є суб'єктами доказування і не зацікавлені в результатах справи [8, с. 127].

В процесі розслідування заподіяння тілесних ушкоджень потреба у спеціальних знаннях для роз'яснення питань, що виникають перед слідчим, набуває особливої актуальності. Обумовлюється це необхідністю комплексного використання спеціальних знань різних наукових галузей, насамперед судової медицини і криміналістики.

Встановлення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень впливає на кваліфікацію злочину, тобто має обов'язковий характер. Знання спеціаліста потрібні для встановлення давнини заподіяння тілесних ушкоджень, з'ясування механізму їх заподіяння і знаряддя, яке для цього використовувалося.

Через психологічний стан, у якому перебуває потерпілий, суттєвого значення набуває допомога психолога в процесі підготовки слідчого до спілкування та під час отримання інформації від потерпілого. Спеціаліст допоможе слідчому правильно визначити ознаки вчиненого фізичного і психологічного насильства, виявити іншу інформацію, яка може мати значення для встановлення психологічного контакту з потерпілим з метою отримання повних та об'єктивних свідчень про обставини події та особу злочинця [9, с. 191–198]. Тільки залучивши до розслідування професійного психолога, можна отримати дані, що дають змогу зрозуміти та правильно оцінити особливості психічної діяльності і проявів людини, які мають значення для висновків правового характеру [10, с. 106].

Важливим елементом організації проведення судово-медичної експертизи є вибір моменту її призначення та формулювання завдань, які треба поставити на вирішення експерта. Обумовлюється це динамічним станом здоров'я потерпілого. Слідчому по таких справах завжди потрібно враховувати: а) можливість настання смерті потерпілого; б) перебіг природних процесів загоєння пошкоджень і обмеженість методів дослідження тіла живої людини; в) можливість змін ознак, що впливають на визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень.

Слід зауважити, що самої потреби у спеціальних знаннях недостатньо для призначення експертизи. Слідчим мають бути зібрані матеріали, необхідні для проведення дослідження та формулювання висновку. У справах про тілесні ушкодження така ситуація складається на початковому етапі розслідування. Звичайно, збирання необхідного матеріалу потребує певного часу, проте відкладати її призначення на завершальний етап розслідування не має сенсу. Вивчення кримінальних справ показало, що матеріали для дослідження експерту подаються не в повному обсязі. Слідчі направляли експертам самих осіб, а інколи окремі протоколи слідчих дій. За запитом експерта представлялися додаткові матеріали, що потрібні для дослідження: характеристики, довідки, медичні документи (історія хворо-

би). Це є наочним свідченням недооцінки консультацій зі спеціалістом, який міг зорієнтувати слідчого на збирання матеріалів, які характеризують психічне здоров'я, фізичний стан людини, інформації про особливості становлення особистості та її психологічні особливості. Важливу інформацію можуть містити неофіційні особисті документи, щоденники, записні книжки, замітки, листи, вірші, проза, малюнки тощо, які можуть міститися як на паперових так і на сучасних носіях (комп'ютери, дискети, диски тощо). Додаткові відомості, потрібні експерту для обґрунтування висновку, можуть бути отримані в процесі допиту чергового лікаря, який приймав хворого, хірурга, що проводив операцію, лікаря, який спостерігав за хворим і спілкувався з ним. Доцільно, щоб під час такого допиту був присутнім судовий медик, який може звернути увагу на обставини, що мають важливе значення для формування висновку.

Під час призначення судово-медичної експертизи слідчий в постанові має сформулювати типові для таких ситуацій запитання, а також врахувати ознаки конкретної специфічної ситуації. Частіше за все перед експертом ставлять такі запитання: 1) в якому положенні перебував потерпілий в момент заподіяння тілесних ушкоджень; 2) яка кількість тілесних ушкоджень, їх локалізація, який характер, ступінь тяжкості кожного; 3) давність тілесних пошкоджень; 4) на якій відстані від постраждалого відбувся вибух; одиничне чи неединичні осколочні поранення заподіяні потерпілому; чи є тілесне пошкодження кулевим, дробовим, осколочним; одним чи кількома пострілами заподіяні тілесні ушкодження; 5) як відобразилися на тілі потерпілого особливості предметів, що використовувалися для заподіяння тілесних ушкоджень; 6) пошкодження заподіяно самим потерпілим чи іншою особою.

Крім того, можуть проводитися інші різновиди судово-медичної експертизи. До них належать судово-біологічні дослідження у зв'язку з виявленням на місці злочину чи на тілі і одязі постраждалого слідів крові, слини, потожирових та інших виділень, що не належать потерпілому. Крім того, можуть проводитися експертні дослідження таких об'єктів, як окреме волосся або його кусочки.

Останнім часом набувають поширення медико-імунологічні експертизи. Слід звернути увагу на те, що питання, які ставляться перед експертом, потребують конкретного формулювання і певної послідовності. В постанові мають бути перераховані усі докази і матеріальні об'єкти, що представляються експерту для дослідження. Особливого значення у таких випадках набуває взаємодія слідчого з експертом у формі отримання консультацій зі спеціальних питань, формулюванні запитань експерту.

Деякі з названих експертиз дають змогу визначити не тільки групову належність досліджуваного біологічного матеріалу. В ряді випадків можливо встановити індивідуальне походження, тобто конкретну особу. Сучасні досягнення в галузі генетики створили передумови для ідентифікації особи по крові та іншим виділенням людини [11, с. 38].

Судово-психіатрична експертиза призначається, коли з обставин злочину і поведінки підозрюваного під час вчинення злочину і після цього у слідчого виникають сумніви щодо осудності або інших психічних відхилень особи. Інколи до слідчого потрапляють відомості, що особа страждає психічними захворюваннями. Вона може бути проведена в науково-дослідному інституті загальної і соціальної психіатрії та судово-психіатричних відділеннях при психоневрологічних лікарнях.

Перелік питань, що ставляться перед експертом має бути досить розгорнутим, щоб з відповідей на них вимальовувалася повна картина психологічної сторони заподіяння тілесних ушкоджень, особливостей сприйняття свідків чи потерпілого.

В окремих випадках в матеріалах справи містяться дані, що створюють підстави для призначення психіатричної та психологічної експертизи. Йдеться про нанесення тілесних ушкоджень у стані сильного душевного хвилювання, коли виникає необхідність у розмежуванні патологічного та фізіологічного афектів суб'єкта. Якщо проводити їх роздільно, то спочатку призначається судово-психіатрична експертиза для діагностики патологічного афекту. Потім, за її підсумками, якщо експерти доходять висновку про відсутність патологічного афекту у підекспертного, призначається судово-психологічна експертиза. Особливого значення це набуває у справах про злочини неповнолітніх, коли потрібно встановити, чи не відстає він у своєму психічному розвитку.

Судово-психологічна експертиза спрямована на вивчення змісту і структури індивідуальної свідомості та адекватності поведінки особи у процесі заподіяння тілесних ушкоджень або відображення явищ навколишнього середовища. Основне завдання судово-психологічної експертизи з цієї категорії справ полягає у наданні допомоги слідчому в глибокому дослідженні спеціальних питань психологічного змісту, які належать до предмету доказування.

Основними завданнями судово-психологічної експертизи є не встановлення достовірності показань допитуваних осіб (це питання юридичного характеру і відноситься до компетенції слідчого), а з'ясування можливості допитуваної особи через її індивідуальні особливості протікання психічних процесів адекватно сприймати, зберігати в пам'яті та відтворювати відомості про факти, які підлягають доказуванню.

Проведення судово-психологічної експертизи потребує правильного визначення моменту її призначення. Доцільніше її проводити тоді, коли слідчим зібрано достатньо матеріалу, який всебічно характеризує особу на різних етапах її життєдіяльності у різних життєвих ситуаціях, а саме: а) про спосіб життя, що передував вчиненню злочину, освіту, професію, рід занять, інтереси, світогляд, риси характеру, навички, стосунки із членами сім'ї, сусідами, колегами, плани на майбутнє; б) про факти що передували вчиненню злочину і безпосередньо або опосередковано пов'язані з ним, про поведінку під час вчинення та після злочину; в) про поведінку під час розслідування загалом і проведення слідчих дій зокрема, (як оцінює свої дії, які думки висловлює стосовно вчиненого та його наслідків).

В окремих випадках виникає необхідність призначення комплексної судової психолого-психіатричної експертизи. Вона призначається тоді, коли питання, поставлені на вирішення експертизи, не можуть бути вирішені шляхом послідовного чи одночасного проведення декількох одно-рідних експертиз. В цьому випадку йдеться про вирішення спеціальних питань, які тісно пов'язані між собою, але стосуються різних галузей однієї науки чи суміжних наук.

Кожен з експертів проводить дослідження згідно зі своєю компетенцією та спеціальністю, після чого в результаті обговорення отриманих даних експерти доходять загально-го висновку. На вирішення комплексної експертизи можуть бути поставлені такі запитання: 1) чи перебувала в стані фізіологічного афекту на момент нанесення тяжких тілесних ушкоджень осудна особа, яка має ті чи інші психічні аномалії чи відхилення; 2) чи є у особи ознаки відставання у психічному розвитку, не пов'язані із психічним розладом; 3) чи відповідає психічний розвиток неповнолітнього його паспортному віку.

Призначення психолого-психіатричної експертизи потрібно, коли злочин вчинено у групі неповнолітніх і дорослих, для з'ясування обставин втягнення їх у злочин. У таких неповнолітніх спостерігаються поряд з ознаками психічних відхилень розлади психіки, що вимагають пси-

хологічного дослідження. Крім того, йдеться про стани, що є близькими до психічної хвороби, або неглибоку розумову відсталість (перш за все стосовно неповнолітніх).

При вилученні знарядь, які використовувалися для заподіяння тілесних ушкоджень, а також при виявленні слідів їх впливу (наприклад, пошкодження на одязі, на тілі, сліди металізації) призначається комплексна медико-криміналістична експертиза. Медичне дослідження доповнюється фізико-технічним, коли зіставляються відомості про характер, розмір, особливості тілесних ушкоджень з даними про предмети, які могли використовуватися як знаряддя злочину. Досліджуються різноманітні мікрочастинки (волося, волокна, частинки різноманітних речовин тощо).

В деяких випадках може призначатися криміналістична експертиза. Її об'єктами можуть бути знаряддя злочину, предмети, що були пошкоджені під час нанесення тілесних ушкоджень потерпілому (одяг, гаманець, мобільний телефон, записна книжка тощо), а також різноманітні сліди (пострілу, взуття, рук тощо), які були виявлені на місці злочину, тілі й одязі потерпілого та підозрюваного.

Один і той самий об'єкт (недопалок) є носієм декількох видів інформації (трасологічної і біологічної) і може піддаватися різним дослідженням. В таких випадках спочатку проводять криміналістичне дослідження для ідентифікації особи за слідами зубів, а потім – судово-медичне дослідження для визначення групи слини. Недотримання правильної послідовності призначення і проведення різних експертиз щодо одних і тих саме об'єктів науковці відносять до типових помилок у справах про тілесні ушкодження. Через такі порушення об'єкти втрачають ряд ознак, а тому певні дослідження у подальшому стають неможливими (або недоцільними) [12, с. 82].

Розглянуті види експертних досліджень є найбільш розповсюдженими з цієї категорії справ, про що свідчать результати дослідження. Проте це не виключає можливості, у разі потреби, проведення й інших видів експертних досліджень для з'ясування обставин, що можуть виникати під час розслідування тілесних ушкоджень: почеркознавчих, товарознавчих, судово-наркологічних, холодної зброї, імунологічних тощо.

Звичайно, використання спеціальних знань під час розслідування тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми, слід розглядати крізь призму оперування цими знаннями тими чи іншими суб'єктами під час проведення відповідних слідчих (розшукових) дій. Згідно з кримінально-процесуальним законодавством України як суб'єкти використання спеціальних знань чітко визначені їх безпосередні носії: слідчий, спеціаліст, експерт. При цьому спеціальні знання слідчий може використовувати як безпосередньо, так і опосередковано.

Загалом спеціальні знання під час розслідування тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми, можуть застосовуватися по-різному: безпосередньо слідчим під час досудового розслідування; шляхом участі спеціаліста під час проведення слідчих дій; у формі проведення судових експертиз.

Особливо велике значення в досліджуваній категорії справ (з огляду на наявність великої кількості слідів, які спеціалісти повинні вилучити та долучити до кримінального провадження) має використання спеціальних знань під час огляду місця події та проведення судових експертиз.

Беручи до уваги те, що предметом безпосереднього посягання в досліджуваному злочині може бути здоров'я громадян, найбільш типовими матеріальними слідами на місці події є сліди ніг, сліди (рани, пошкодження тощо) від дії холодної зброї або предметів, що її замінюють, ушкоджене або знищене майно, плями крові тощо. При цьому виявлення та вилучення мікрооб'єктів потребують застосування відповідних технічних засобів [13, с. 72–73]. За-

звичай виявляють сліди рук – у 12% випадків; сліди крові та інших органічних речовин – у 48%; сліди засобів учинення злочину – у 57%.

Велике значення має правильне поводження зі слідвою інформацією, адже від цього великою мірою залежить успішність розслідування злочину. Виявлені під час огляду місця події сліди крові, слини, поту та інших органічних речовин, як зазначають О.І. Юрін та Ю.Д. Федоров, лише тоді мають доказове значення, коли вони належно зафіксовані: точно записані у протоколі огляду, позначені на планах, сфотографовані (з використанням вузлової та детальної зйомки) [14, с. 10]. Причому плями крові, які знаходяться на землі, піску, вилучають разом із ґрунтом на всю глибину проникнення крові, висушують при кімнатній температурі, надійно запаковують у папір або целофановий пакет. До лабораторії направляють також пробу ґрунту без крові з тієї самої ділянки, запакувавши її окремо.

Окрему увагу слід звернути на кореляційні зв'язки між «слідвою картиною» заподіянням тілесних ушкоджень неповнолітніми та іншими елементами його криміналістичної характеристики. Зокрема, залежно від слідів, залишених на місці події, ймовірним є встановлення способу вчинення злочину. Наприклад, характерні тілесні ушкодження залишає по собі використання різних видів холодної зброї; певні хімічні речовини на місці вчинення злочину, на потерпілих і злочинцях тощо залишаються після використання фаєрів; пошкоджене майно стадіону (трибуни, огорожі тощо) свідчить про застосування сили фізично розвиненими особами. І навпаки, певному способу учинення злочину відповідають певні сліди.

Як свідчить практика, класифікація слідів, виявлених після вчинення хуліганських дій під час проведення спортивно-масових заходів, залежно від об'єкта їх знаходження, має такий вигляд: тілесні ушкодження у потерпілого – 56%; тілесні ушкодження у злочинця – 29%; пошкодження предметів обстановки (меблів тощо) – 72%; сліди на інших об'єктах (банкоматах, у громадському транспорті тощо) – 34%.

Судові експертизи у межах зазначеної категорії справ можуть призначатися як на початковому, так і на подальших етапах розслідування. Як зазначає М.М. Єфімов, під час розслідування хуліганства виникає потреба у проведенні різних експертиз: біологічної, вибухово-технічної, судово-медичної, почеркознавчої, судово-хімічної, трасологічної, судово-психіатричної експертизи потерпілих, криміналістичного дослідження холодної зброї [15, с. 132].

Згідно із законодавством слідчий приймає рішення про проведення експертизи, якщо для вирішення питань по справі необхідні наукові, технічні або інші спеціальні знання або якщо призначення експертизи є обов'язковим. Таке рішення може бути прийнято вже під час проведення початкових слідчих дій, зокрема під час огляду місця події.

Важлива роль у виявленні та вилученні слідів належить спеціалісту. Як доречно зазначає В.В. Коваленко, спеціаліст, надаючи допомогу слідчому у виявленні, фіксації, вилученні та попередньому дослідженні слідів, може надати йому також консультацію щодо перспектив майбутнього експертного дослідження тих чи інших об'єктів, а також щодо кількості матеріалів, потрібних для проведення експертизи [16, с. 137].

Наступним кроком слідчого є обрання експертного закладу або приватного експерта. Зрозуміло, що для слідчого органів внутрішніх справ (далі – ОВС) вирішення цього завдання не становить жодних труднощів (згідно зі статистичними даними МВС України працівники Експертної служби МВС України у 2011 році виконали 250 238 експертиз, тоді як кількість експертиз і досліджень, виконаних іншими міністерствами та відомствами (переважно МОЗ України), за матеріалами ОВС, становила 11 953,

або 4,6%). Нині Експертна служба МВС України у повному обсязі здійснює експертне забезпечення розслідування справ, які знаходяться у провадженні слідчих ОВС.

Для слідчого ОВС важливим є налагодження чіткої взаємодії з керівником експертного підрозділу. З метою визначення предмета експертизи та формулювання питань на її вирішення бажано залучати для консультацій експерта, який спеціалізується на проведенні таких експертиз.

При цьому, як зазначає М.Г. Щербаківський, предмет експертизи визначається рівнем розвитку певної галузі знань і практичної розробленості методів встановлення окремих фактів. Він не лише має бути випробуваний експертною практикою згідно з розробленими відповідними методиками, але й повинен мати значення для розслідування справи. Одночасне врахування цих обох чинників дає змогу точно визначити предмет експертизи і коло питань експертові [17, с. 189].

Важливим елементом використання спеціальних знань під час розслідування будь-яких злочинів (у тому числі й злочинів зазначеної категорії) є оцінка висновку експерта. Згідно з чинним законодавством висновок експерта не має переваги перед іншими доказами та не є обов'язковим для слідчого, однак його незгода з ним має бути мотивована у відповідній постанові (ухвалі, вирокі). Висновок експерта має бути чітким і зрозумілим. На судовому засіданні суд може ознайомитися з ним та оцінити його і без участі експерта [18, с. 164].

Спеціальні знання під час розслідування тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми, використовуються також шляхом допиту експерта. Проте, як доречно зазначає Г.А. Абдумаджидов, цей допит не може замінити експертизу [19, с. 160], тому на допиті неприпустимо ставити експерту нові запитання, які потребують додаткового дослідження.

Висновки. Отже, під час розслідування тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми, можуть застосовуватися різні спеціальні знання. Однією з найважливіших у цьому контексті є присутність спеціаліста під час проведення огляду місця події, адже значна кількість доказової інформації, що може бути виявлена при цьому, має бути чітко вилучена та зафіксована.

Список використаної літератури:

1. Зуев Е.И. Совершенствование использования специальных познаний следственными аппаратами органов внутренних дел / Е.И. Зуев // Повышение эффективности использования криминалистических методов и средств расследования преступлений. – М., 1985. – С. 65–78.
2. Криминалистика : [учебник для вузов] / [Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская] ; под ред. Р.С. Белкина. – М. : НОРМА, 2000. – 990 с.
3. Ищенко П.П. Специалист в следственных действиях (уголовно-процессуальные и криминалистические аспекты) / П.П. Ищенко. – М. : Юрид. л-ра, 1990. – 158 с.
4. Шиканов В.И. Использование специальных познаний при расследовании убийств : [учеб. пособ.] / В.И. Шиканов. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 1976. – 92 с.
5. Шепітько В.Ю. Довідник слідчого / В.Ю. Шепітько. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 208 с.
6. Сорокотягин И.Н. Криминалистические проблемы использования специальных познаний в расследовании преступлений : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс и криминалистика; судебная экспертиза» / И.Н. Сорокотягин. – Екатеринбург, 1992. – 30 с.
7. Жеребко О.В. Сучасні можливості судової експертизи / О.В. Жеребко // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 12. – С. 164–166.
8. Кравченко Л.І. Предметна належність спеціальних знань у дослідженні героїну / Л.І. Кравченко // Вісник Академії адвокатури України. – 2008. – Ч. 2 (12). – С. 127–132.

9. Іерусалимов І.О. Використання спеціальних знань при розслідуванні сутенерства або втягнення особи в заняття проституцією / І.О. Іерусалимов, В.В.Шульга // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 3. – С. 191–198.
10. Марчак В.Я. Використання спеціальних психологічних знань у досудовому слідстві / В.Я. Марчак. – Чернівці : Рута, 2005. – 152 с.
11. Тяжкие и особо тяжкие преступления: квалификация и расследование: Руководство для следователей. – М. : Спарк, 2001. – 494 с.
12. Хмелева А.В. Судебная экспертиза при расследовании преступлений против личности / А.В. Хмелева // Юридические записки. – 1997. – Вып. 7: Расследование преступлений: Вопросы теории и практики. – С. 81–87.
13. Кириченко О.А. Криміналістична мікологія : [монографія] / О.А. Кириченко. – Дніпропетровськ : Вид-во ДДУ, 1993. – 178 с.
14. Юрин А.И. Выявление и направление вещественных доказательств на судебно-медицинскую экспертизу: лекция / А.И. Юрин, Ю.Д. Федоров. – Ташкент, 1974. – 20 с.
15. Єфімов М.М. Організація і тактика розслідування хуліганства : [навч.-практ. посібник] / М.М. Єфімов. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 125 с.
16. Коваленко В.В. Актуальні проблеми застосування науково-технічних засобів спеціалістами при провадженні слідчих дій : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / В.В. Коваленко. – К., 2004. – 253 с.
17. Щербаковский М.Г. Судебные экспертизы : [учеб.-теор. пособ.] / М.Г. Щербаковский. – Х. : Эспада, 2005. – 536 с.
18. Скорик Н.В. Оценка и использование заключения эксперта судом / Н.В. Скорик // Криминалистика и судебная экспертиза. – 1975. – Вып. 11. – С. 160–166.
19. Абдумаджидов Г.А. Расследование преступлений (Процессуально-правовое исследование) / Г.А. Абдумаджидов. – Ташкент : Узбекистан, 1986. – 191 с.

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Тетяна МАТІЄНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри психології та педагогіки
Одеського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

The creation of law state and democratic society calls for a qualitatively new police management and personnel policy. An important focus of management activity is the work with the staff, because the quality of recruitment, placement, training and motivation of police officers results in successful crime prevention and the effectiveness of social functions implemented by the police. The role of leader is significantly changing, expanding the rights of heads of regional police departments in the appointment and use of personnel, use of skills and capabilities, resources, etc.

Key words: social administration, police management, motivation, social functions, police administration.

АНОТАЦІЯ

Створення правової держави і демократичного суспільства потребує проведення в ОВС якісно нової управлінської та кадрової політики. Важливим напрямом управлінської діяльності є робота з персоналом, адже саме від якості підбору, розстановки, навчання, мотивації діяльності працівників поліції залежать і результативність боротьби зі злочинністю, і ефективність виконання поліцією соціальних функцій. Суттєво змінюється роль керівника: розширюються права керівників територіальних підрозділів поліції під час призначення та використання особового складу, використання сил та засобів, ресурсів тощо.

Ключові слова: соціальне управління, поліцейський менеджмент, мотивація, соціальні функції, поліцейське управління.

Постановка проблеми. Управління є соціальним феноменом, без якого неможливі існування і розвиток людства. Процеси управління мають місце всюди, де здійснюється спільна діяльність людей, спрямована на досягнення певних цілей. В умовах суттєвого реформування органів внутрішніх справ, істотними ознаками якого є зміни у системі управління, оновлення нормативно-правової бази діяльності, відкритість, підзвітність суспільству, структурна перебудова, демілітаризація, тісне партнерство з населенням, нові підходи до оцінки ефективності роботи органів і підрозділів важливого значення набувають психологічні особливості управління персоналом підрозділів поліції. Важливим напрямом роботи залишається визначення психологічних особливостей управлінської діяльності керівників. Аналіз літератури свідчить про те, що більшість недоліків і труднощів в управлінні персоналом ОВС має місце через ігнорування психологічних аспектів управлінської діяльності: підбір кадрів і обов'язків не відповідають особистісним можливостям виконавців, розподіл доручень відбувається без належного врахування індивідуально-психологічних особливостей працівників та мотивації до виконання певної роботи; колективам підрозділів бракує згуртованості і групової сумісності, керівникам не вистачає навичок оптимального спілкування, впливу на підлеглих та управління конфліктами. Враховуючи означене, тема набуває важливого наукового значення та актуальності.

Актуальність теми. Різним аспектам управління, управління персоналом та психології управління в системі органів внутрішніх справ присвячені роботи В.Г. Андросюка, О.М. Бандурки, В.І. Барко, С.П. Бочарової, Л.Ф. Бурлачука, О.В. Землянської, Я.Ю. Кондратьєва, Л.І. Казміренко, В.П. Казміренка, М.В. Костицького, С.Д. Максименка, В.С. Медведєва, В.В. Рибалки, В.М. Синьова, В.О. Соболева, В.М. Плішкіна, В.О. Татенка, О.В. Тімченка, В.В. Третьяченко, Г.О. Юхновця, С.І. Яковенка та інших вчених.

Отже, **метою статті** є дослідження психологічних особливостей управління персоналом органів внутрішніх справ, виявлення психологічних резервів та напрямів оптимізації управлінської діяльності керівників поліції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальне управління існувало на всіх етапах розвитку суспільства як необхідна умова погодження колективних дій людей. Узагальнюючи світову управлінську практику, можна сформулювати такі передумови поліцейського менеджменту: потреба в ньому виникає у зв'язку з необхідністю координації діяльності більшої або меншої кількості людей, кожен із яких виконує певну роботу; менеджмент як управлінська діяльність притаманний організаціям, які функціонують у певному ринковому середовищі; будь-якій організації потрібен менеджмент для досягнення її цілей, а останній не може існувати без організації; для досягнення цілей організації завжди доводиться використовувати певну кількість обмежених ресурсів (матеріальних, людських, фінансових, інформаційних); менеджмент є тією ланкою, яка забезпечує ефективне використання зазначених ресурсів; раціональний менеджмент ґрунтується на балансуванні між успіхом організації (досягненням її цілей), а також рівнем використання ресурсів [8, с. 56].

Управлінці у будь-якій організації, в тому числі й у поліції, виконують різноманітні функції. За напрямками вирішуваних завдань функції поділяються на основні, ресурсні і управлінські; за змістом кожна із зазначених функцій поділяється ще на декілька складових (В.М. Плішкін, 1999 рік). Управлінці здійснюють шість суттєвих процесуальних управлінських функцій, які змістовно поділяються на аналітичну (дослідження стану реалізації управлінської діяльності), прогноуючу (передбачення напрямів розвитку діяльності), планууючу (розробка етапів діяльності, програми дій), організаційну (організація виконання управлінського рішення), регулюючу (регуляція, спрямування і корекція виконання) і контролюючу (нагляд за виконанням і облік) [14, с. 86].

Поліцейське управління має спільні риси з приватним менеджментом, проте є і відмінності. За прийнятим в нашій країні визначенням управління ОВС є особливим видом діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб з упорядкування системи органів внутрішніх справ, із забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань з боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку [3, с. 22]. При цьому управління органами внутрішніх справ розглядається в двох аспектах: а) управління системою органів внутрішніх справ із боку держави; б) управління, яке здійснюється всередині системи, коли об'єктами управління є співробітники, служби, підрозділи, а суб'єктами – керівники, апарати відповідних рівнів. Зміст такої управлінської діяльності включає в себе визначення цілей, завдань і функцій органів внутрішніх справ; розробку й удосконалення організаційної структури; забезпечення трудовими, матеріальними та іншими ресурсами; підготовку й реалізацію управлінських рішень; координацію дій органів і підрозділів; регулювання функціонування з урахуванням обстановки; створення системи обліку та контролю [3, с. 24].

Розглянемо основні етапи розвитку управління і поліцейського управління, що допоможе з'ясувати специфіку і взаємозв'язок їх процесів, визначити вплив загальної теорії управління на поліцейську теорію й практику управління. В теорії управління виділяють чотири основних підходи:

- 1) класичний;
- 2) підхід на основі людських стосунків;
- 3) поведінковий (біхевіористичний) підхід;
- 4) сучасне поліцейське управління.

Класичний підхід у своєму розвитку пройшов декілька етапів. Перший, так званий науковий менеджмент, пов'язаний з іменем Ф. Тейлора, який наприкінці XIX сторіччя почав досліджувати складні організації і управління ними. Увага була сконцентрована на методах збільшення продуктивності промислових підприємств шляхом стимулювання робітників переважно економічними методами і пошуку наукових шляхів раціоналізації навантаження на робітника, щоб останній робив максимум без перевтоми. Подібний підхід, на думку Ф. Тейлора, повинен був також збільшити доброзичливість у стосунках робітників і роботодавців [1, с. 54]. Послідовники Ф. Тейлора доповнили його ідеї спробами наукового відбору, навчання, нормування і розвитку робітників, проте загальний недолік цього етапу розвитку менеджменту полягав в ігноруванні індивідуальності працівника й абсолютизації економічних методів управління [6, с. 46].

Другий етап, так званий бюрократичний, започаткував у своїх роботах М. Вебер, який на основі соціологічних досліджень в Європі наприкінці XIX сторіччя ввів термін «бюрократія» для характеристики управління у складних ієрархічних організаціях. Бюрократія розумілась в позитивному смислі, ідеальна бюрократична модель управління передбачала поділ праці і посад виключно на основі оцінки сфери компетентності працівників; ієрархію керівництва, за якої кожен нижчий відділ контролюється і надглядається вищим; специфічний набір правил поведінки, якому неухильно слідують всі працюючі в організації; дотримання принципів «нейтральної» поведінки у відносинах з колегами, оскільки раціональні рішення повинні прийматись без участі емоцій; відбір і просування по службі виключно на основі компетентності і заслуг, без врахування обставин, які не мають прямого відношення до ефективності роботи. М. Вебер вважав, що бюрократія – найкраща модель для досягнення особистих і соціальних цілей у суспільстві, вона дає змогу ускладнювати завдання, діяти точно й швидко, надійно

й обережно, уніфіковано й економічно. Проте недооцінка міжособистісних стосунків і особистості працівника, розгляд його як «гвинтика» у механізмі організації не дають змогу цій моделі посісти гідне місце у системі управління. Сьогодні визнаються й інші негативні риси бюрократичного: гіпертрофія правил, закритість і таємність діяльності, знеособлення працівника тощо [9, с. 87].

Підхід на основі людських стосунків. Автори й прихильники класичного підходу до менеджменту, роблячи основний наголос на формально-структурних аспектах управління організацією, як правило, ігнорували людський аспект проблеми. Водночас дослідники управління й менеджери помічали, що працівники далеко не завжди діють раціонально і слідують пропонованим зразкам поведінки. Стало зрозуміло, що людський компонент менеджменту потребує уваги. Рух за новий гуманістичний підхід в управлінні почався з робіт Е. Майо у Гарвардському університеті. У 30-х роках він провів серію експериментів, в ході яких довів, що збільшення продуктивності праці залежить не стільки від заробітної платні і умов роботи, скільки від того, наскільки позитивними є емоційні реакції працівників, яким є соціальне оточення, відношення й увага з боку менеджера тощо. Головні висновки досліджень можна сформулювати таким чином: індивіди мають унікальні потреби, цілі, мотиви й потяги; менеджерам слід робити наголос на благополуччі працівників, їх мотивації; рівень продуктивності праці встановлюється перш за все соціальними нормами, а не фізіологічними можливостями людини; позаекономічні впливи мають значення для поведінки робітників і суттєво обмежують вплив економічних стимулів; часто робітники діють не як індивіди, а як члени певних угруповань; лідерство є дуже важливим у встановленні групових норм, є велика різниця між формальним і неформальним лідерством [10, с. 97].

На основі цих висновків засновники теорії управління на базі людських стосунків обґрунтовували доцільність вияву турботи про працівників із боку керівників, що повинно привести до збільшення задоволення людей своєю роботою і, відповідно, до збільшення ефективності виробництва. Окрім цього, підкреслювалась необхідність різнобічного спілкування і консультацій з робітниками, вивчення їх, інтересів і мотивів. Отже, роботи Е. Майо поклали початок використанню психологічних закономірностей в управлінні, обґрунтуванню психологічних прийомів підвищення продуктивності, поліпшення соціальної атмосфери на підприємстві, попередження конфліктів між персоналом та адміністрацією. Працівник організації почав розглядатись як особистість, яка потребує морального стимулювання, створення добрих умов праці і побуту, можливостей діяти в колективі [11, с. 112].

Поведінковий (біхевіористичний) підхід. Біхевіористичний підхід має спільні витоки з гуманістичним підходом (на базі людських стосунків) і з 40-х років XX сторіччя його прихильники (Ф. Герцберг, Д. Макгрегор, А. Маслоу) приділяли значну увагу людській поведінці в організаціях, науковим підходам до навчання і розвитку теорії й практики менеджменту. З середини 50-х років дослідження науковців привели до важливих висновків, які увійшли в протиріччя з деякими положеннями теорії людських стосунків, а саме:

- 1) найбільш задоволений працівник необов'язково є найбільш продуктивним працівником;
- 2) підвищення ефективності діяльності відбувається через розуміння індивідуальностей, групи та процесів в організації;
- 3) висока продуктивність не тільки базується на груповій діяльності і відношеннях працівників з менеджером, але й залежить від самої природи діяльності, змісту праці [12, с. 44].

Висновки біхевіористів примушували зосередитись на людських аспектах виробництва, пошуку мотивації працівника, приводили до необхідності збільшення демократичності управління, поєднання цілей людини і організації, відновлення почуття людської гідності працівників. Значний вплив на розвиток цього підходу зробили роботи А. Маслоу, який в 40-х роках розробив ієрархію людських потреб, яка потім розширилась до нової теорії мотивації і особистості. Згідно з цією теорією потреби, які мотивують людей, утворюють ієрархічну піраміду, в основі якої лежать нижчі потреби (наприклад, фізіологічні, безпеки тощо), а на верхівці знаходяться вищі – зокрема, самоактуалізації [12, с. 46]. Роботи А. Маслоу виявились дуже важливими для управлінців, оскільки показували, що робітники мають не лише економічні, але й інші суттєві потреби.

Поліцейська поведінкова (біхевіористична) концепція. Приблизно у 30-х роках XX сторіччя в багатьох країнах Західної Європи і в США сформувалась так звана бюрократична (реактивна) модель поліціювання. Вона базувалась на ідеях про суворе застосування стандартів законодавства в усіх сферах діяльності поліції, жорстку ієрархію в управлінні, ізоляцію поліцейських організацій і відносну незалежність від громадянського суспільства. Боротьба зі злочинністю розглядалась як головне завдання поліції, ефективність оцінювалась за критеріями рівня злочинності, швидкості реагування на виклики, кількості арештів тощо. З 70-х років під впливом ідей біхевіоризму почалась атака на класичну поліцейську бюрократичну реактивну систему з її жорсткою ієрархією, автократичною практикою менеджменту і вузьким поглядом на роль поліції у суспільстві. Поліція критикувалась за відрив від процесів у суспільстві, закритість, недовіру з боку людей, грубість, корумпованість і расизм. Значна кількість досліджень свідчила про те, що більша частка поліцейської роботи відноситься не до чисто силової, а скоріше до діяльності підтримання порядку, профілактики й забезпечення соціального сервісу [14, с. 47].

Останні відкриття науки управління похитнули реактивну модель поліцейського управління. Ряд авторів, зокрема У. Бенніс, зазначали, що милітаризований підхід дає змогу робити внутрішню дисципліну, проте гальмує розвиток ролі поліції в суспільстві, оскільки пріоритети віддаються налагодженню роботи всередині департаментів, а не в зовнішньому оточенні, серед людей, де основні поліцейські обов'язки повинні мати місце. Р. Роберт (1980 рік) характеризує роботу поліції як командно-бюрократичну систему, яка зустрічається із серйозними протиріччями, оскільки типовий поліцейський суворо дотримується команд керівництва, тоді як життя вимагає від нього постійного уміння приймати автономні рішення залежно від ситуації. Більш того, помічено, що авторитарний поліцейський менеджмент веде до авторитарної поведінки поліцейських серед громадян, що не сприяє партнерству й ефективності поліції. Дослідники поліцейського менеджменту, зокрема Х. Голдштейн (1977 рік), запропонували демократичну модель поліціювання, згідно з якою в поліції немає воєнних рангів і наглядачів, поліцейський офіцер – це представник сервісу, помічник, наставник, який працює в команді і має широкий спектр дій і свободу вибору; жорстка спеціалізація і жорстке керівництво потрібні лише в окремих випадках (мобілізації в разі стихійних лих, безпорядків тощо). Поліцейська команда працює в тісному контакті з громадянами, допомагаючи вирішувати різні проблеми. Поліцейська організація турбується про рівень задоволеності поліцейського своєю роботою. Змінюється організаційний клімат поліції, завданням якої стає набір і зацікавлення роботою високоосвічених працівників, здатних працювати в демократичному суспільстві, реалізовувати свій потенціал. Виникає нова модель поліціювання, «модель серві-

су», складовими якої стають програми взаємодії з населенням, попередження злочинності і командна робота, а згодом і найновіша – «соціально-орієнтована модель», яка ставила поліцію під громадянський контроль, передбачала формування поліцейських служб, підпорядкованих муніципальній владі. Біхевіористичний підхід до управління примусив науковців переглянути все те цінне, що було напрацьовано в теорії й практиці управління попередніх років і створити сучасну систему поліцейського управління, яка включає в себе декілька підходів [4, с. 49].

Сучасне поліцейське управління включає такі складові частини.

Системна теорія, яка означає, що всі частини поліцейської організації як системи складаються з елементів чи підсистем, які взаємопов'язані і взаємозалежні, функціонуючи разом, формують одне ціле. Сутність системного підходу полягає в розгляді об'єктів управління як систем, визначенні усіх елементів системи, зв'язків між ними, дослідженні особливостей функціонування елементів і системи в цілому, розробці теорії функціонування системи та управління нею.

Для поліцейських управлінців важливо усвідомити, що поліцейська організація є системою, яка не може розглядатись як конгломерат окремих елементів, яка є єдиною і цільною, динамічною і є частиною системи більш високого рівня. Будь-який вплив чи дія на одну з її частин зачепить інші чи приведе до змін у цих частинах. Управлінці повинні бути у постійному зв'язку один з одним, щоб упевнитись у тому, що діяльність їх підрозділів конгруентна з діяльністю інших і організації в цілому. Наприклад, якщо в підрозділі прийнято рішення про збільшення частки патрульних поліцейських, то це рішення негайно викличе зміни в системі підготовки кадрів і в процедурі діяльності інших суміжних підрозділів.

Крім того, поліцейська система постійно працює на систему вищого рівня – «зовнішнє середовище», тобто суспільство, від якого вона отримує своєрідну «енергію»: гроші, персонал, матеріали, інформацію тощо; в свою чергу, виділяючи в це середовище результати своєї роботи: поліцейський сервіс в усіх його формах – від арештів злочинців до бесід з громадянами й школярами. Система також має продуктивність у вигляді зменшення рівня злочинності й страху населення, збільшення довіри до поліції. Постійний зв'язок поліцейської системи з оточенням повинен мати характер гомеостазу, тобто постійності внутрішнього середовища. Поліцейська система завжди залишається стабільною незалежно від знаку отримуваної від суспільства інформації: при позитивній система задоволена внутрішнім станом і далі працює в тому ж режимі, при негативній система адаптується до нових умов і знову ж таки стабілізується. Отже, головна ідея системного підходу для поліцейського управління полягає у внутрішній структурованості й взаємозв'язку поліцейської системи з навколишнім середовищем, суспільством. Якщо поліція не вивчає перспективи розвитку суспільства і не керується ними в роботі, не відповідає потребам громади, це призведе до неефективної практики діяльності організації і суворой критики [4, с. 87].

Поліцейський менеджмент за непередбачуваних обставин (ситуаційний). Як зазначалось, системний підхід робить наголос на взаємодії частин системи між собою і навколишнім середовищем. Проте його не завжди можна застосувати до вирішення конкретних ситуацій у змінюваних умовах. Управлінці і дослідники помітили, що методи й практика, які є ефективними в одних ситуаціях, є менш ефективними в інших [4, с. 88]. Так, скажімо, жорсткий авторитарний стиль управління може бути корисним в організаціях, які працюють у ситуаціях дефіциту часу, за стресогенних обставин тощо, тоді як постійне його вико-

ристання за звичайних умов не приносить успіху. Таким чином, підхід наголошує на тому, що не може бути універсального методу управління для різних умов, завданням менеджера є визначення адекватного стилю або методу залежно від обставин.

Встановлення реальних можливостей людини представляє значний теоретичний і практичний інтерес для управлінців. Реальні можливості працівника поліції відображають єдність внутрішніх (фізичний стан, рівень знань, умінь, здібностей, мотивів) та зовнішніх (сім'я, друзі, колектив) умов, які заломлюються через особистість людини. Таким чином, першим критерієм оптимальності управління персоналом ОВС є досягнення кожним працівником максимального рівня продуктивності за умови, що цей рівень відповідає його реальним внутрішнім та зовнішнім можливостям на даний момент. Другим критерієм оптимальності управління персоналом можна вважати дотримання працівниками нормативних витрат часу для досягнення цілей організації, відсутність надмірного перевантаження працівників органу чи підрозділу внутрішніх справ. Отже, управлінська діяльність, яка супроводжується максимальним, але реальним для можливостей конкретного працівника результатом, який не призводить до шкідливих для психічного та фізичного здоров'я перевитрат часу і зусиль, може вважатись оптимальною. Врахування критерію оптимальних витрат часу орієнтує управлінців на пошук раціональних та ефективних форм організації службової діяльності, досягнення ефекту за рахунок меншої витрати ресурсів [5, с. 134].

Принцип оптимізації управління персоналом обов'язково передбачає знаходження найкращих для цих умов методів управління. Метод управління означає спосіб або засіб досягнення поставлених управлінських цілей [7, с. 107]. В плані соціального управління метод є також способом, засобом впливу суб'єкта на об'єкт [13, с. 371]. Таким чином, метод управління персоналом є способом організуючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління – керувану систему працівників організації, команду, колектив органу внутрішніх справ, – за допомогою якого реалізуються функції і досягаються цілі діяльності організації. Пошук оптимального поєднання методів управління персоналом ОВС є важливим завданням юридичної психології.

Управління людськими ресурсами – важлива частина роботи, за яку відповідає керівник. Виконуючи цю роботу, керівник використовує ряд взаємопов'язаних ключових елементів (компонентів), які разом утворюють комплекс, який називається циклом управління персоналом. До його основних структурних елементів відносяться професійно-психологічний відбір кадрів; мотивація і стимулювання роботи; особистісний розвиток, навчання і підвищення кваліфікації; моніторинг персоналу (вивчення працівника й оцінка професійних якостей і діяльності, контроль за діяльністю). В рамках зазначених основних елементів дослідники виділяють низку більш деталізованих напрямів діяльності у сфері управління персоналом. До них відносяться визначення потреби у персоналі (планування кількості та якості персоналу, вибір методів розрахунку кількісної потреби); психологічний відбір і підбір персоналу, розстановка персоналу і цілеспрямоване їх переміщення, адаптація працівників до умов службової діяльності, службове та професійне просування, підтримка комфортного соціально-психологічного клімату, регулювання стосунків керівника та колективу, трудових взаємовідносин, зниження рівня конфліктності у колективі, створення атмосфери творчої праці, адекватна оплата, підтримка кар'єри, створення «корпоративного духу» в організації, управління безпекою персоналу, створення нормальних умов праці, безпека виконання службових обов'язків, забезпечення соціальної інфраструктури, правове та інформаційне забез-

печення процесу управління персоналом. Усі ці напрями поєднуються головною метою організації – підвищення ефективності діяльності на основі максимально повної реалізації потенціалу працівників [2, с. 57].

Управління розглядається як процес, оскільки діяльність, орієнтована на мету, є серією безперервних взаємопов'язаних дій, кожна з яких сама є процесом, процес управління є сумою усіх функцій.

Відомо, що функції, які відповідають призначенню соціальної системи, називаються основними. Виділяють також загальні, або управлінські, функції, які, на відміну від основних, призначені для упорядкування діяльності управлінської системи в напрямі успішного виконання останніх. Так, основними функціями системи органів внутрішніх справ є профілактична, адміністративна, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, охоронна тощо.

Висновки. Отже, проведений аналіз соціально-психологічних засад становлення та розвитку поліцейського менеджменту показав, що вони пройшли значний еволюційний шлях – від бюрократизованих до сучасних гуманістичних ідей. Специфічними психологічними особливостями, притаманними поліцейському менеджменту, є:

- 1) опосередкованість операцій управління через наявність статутних відносин;
- 2) неалгоритмічний характер багатьох операцій;
- 3) жорстка детермінація операцій часовими параметрами, заданими організаційними умовами;
- 4) значний обсяг та різноманітність оперативних задач і дій;
- 5) висока психологічна напруженість діяльності;
- 6) значна залежність ефективності управлінських дій від індивідуально-психологічних якостей суб'єкта управління;
- 7) значна залежність результату діяльності керівника поліції від чинників, які перебувають поза межами регулюючого впливу.

Управління персоналом органів внутрішніх справ – це важливий напрям роботи, за який відповідає керівник. Виконуючи її, він використовує низку взаємопов'язаних ключових елементів (компонентів), що разом утворюють комплекс, який називають циклом управління. До його основних структурних елементів належать професійно-психологічний добір кадрів; мотивація і стимулювання роботи; особистісний розвиток, навчання і підвищення кваліфікації; моніторинг персоналу (вивчення працівника й оцінка професійних якостей і діяльності, контроль за діяльністю). У межах зазначених основних елементів необхідно виділити низку більш деталізованих напрямів діяльності у сфері управління персоналом, до яких відносяться визначення потреби у персоналі, психологічний відбір і розстановка, цілеспрямоване переміщення, адаптація працівників до умов службової діяльності, службове та професійне просування, підтримка комфортного соціально-психологічного клімату, регулювання стосунків керівника та колективу, трудових взаємовідносин, зниження рівня конфліктності у колективі, створення атмосфери творчої праці, адекватна оплата, підтримка кар'єри, управління безпекою персоналу, створення нормальних умов праці, безпека виконання службових обов'язків, забезпечення соціальної інфраструктури, правове та інформаційне забезпечення процесу управління.

Список використаної літератури:

1. Професіоналізм и лидерство / [А.М. Бандурка, С.П. Бочарова, Е.В. Землянская]. – Х. : Титул, 2006. – 578 с.
2. Професіографічний опис основних видів діяльності в ОВС України : [навч. посіб.] / [В.І. Барко, Ю.Б. Ірхін, Т.В. Нещерет]. – К. : КНУВС ; ДП «Друкарня МВС», 2007. – 100 с.

3. Робоча книга керівника органу внутрішніх справ (психолого-педагогічний аспект) : [навч. посіб.] / [В.І. Барко, В.І. Зелений, Ю.Б. Ірхін]. – Вінниця : Книга-Вега ; Вінниц. обл. друк., 2009. – 248 с.
4. Управління персоналом ОВС (психолого-педагогічний аспект) : [навч. посіб.] / [В.І. Барко, Ю.Б. Ірхін, Д.Й. Никифорчук, П.П. Підюков] – К. : РВЦ НАВСУ, 2005. – 244 с.
5. Барко В.І. Принципи і методи управління персоналом органів внутрішніх справ (психологічний аспект) / В.І. Барко // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 4. – С. 134–145.
6. Барко В.І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід) : [монографія] / В.І. Барко. – К. : Ніка-Центр, 2003. – 448 с.
7. Барко В.І. Соціально-психологічні аспекти управління персоналом в органах внутрішніх справ / В.І. Барко // Вісник Академії управління МВС. – 2007. – № 1. – С. 107–118.
8. Євмешкіна О.Л. Психологічна готовність керівника органу державної влади до управлінської діяльності у змінному середовищі / О.Л. Євмешкіна // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 106–113.
9. Коломийський Н.Л. Психологія менеджменту в освіті (соціально-психологічний аспект) : [монографія] / Н.Л. Коломийський. – К. : МАУП, 2000. – 286 с.
10. Максименко С.Д. Генеза здійснення особистості : [наук. моногр.] / С.Д. Максименко. – К. : КММ, 2006. – 255 с.
11. Муніципальний менеджмент : [навч. посіб.] / [Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко, О.Ю. Бобровська та ін.] ; за наук. та заг. ред. Ю.П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 350 с.
12. Управління змінами : [навч. посіб.] / [І.Л. Петрова, В.І. Поліщук, В.П. Печенізький]. – К. : [б. в.] ; Львів : ЗУКЦ, 2008. – 64 с.
13. Савченко Б.Г. Соціально-психологічні фактори діяльності керівника органів державного управління / Б.Г. Савченко // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 1. – С. 371–375.
14. Хоронжий А.Г. Психологія управління : курс лекцій / А.Г. Хоронжий. – Львів, 2005. – 118 с.

СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ ПРАЦІВНИКІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Ольга ПАСЬКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри психології та педагогіки факультету № 3
Одеського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

The author considered the system of training future workers of the National police, which includes pre-university, university and post-university training. Much attention is focused on the study of the first two stages as initial levels of development and a highly qualified staff. The periods of vocational work, because it is an important aspect preparatory especially for future employees of the National police. Also emphasizes the educational training of future police officers, which consists of the following areas form the educational process: learning (lectures, seminars, workshops and business games), educational, practical and self-training.

Key words: readiness, competence, pre-university, high school, after the high school level.

АНОТАЦІЯ

Автором розглянута система підготовки майбутніх працівників Національної поліції, яка включає в себе довузівську, вузівську та післявузівську підготовку. Велику увагу зосереджено на дослідженні перших двох етапів як початкових ланках розвитку та формування висококваліфікованих працівників. Визначено періоди профорієнтаційної роботи, оскільки вона є важливим аспектом довузівської підготовки, особливо для майбутніх працівників Національної поліції. Також наголошується на навчальній підготовці майбутніх поліцейських, що складається із таких напрямів організації навчального процесу: навчальний (лекційні заняття, семінарські, практичні заняття та ділові ігри), виховний, практичний та самостійна підготовка.

Ключові слова: готовність, компетентність, довузівський, вузівський, післявузівський рівень.

Постановка проблеми. Готовність працівників поліції до професійної діяльності здебільшого залежить від рівня підготовки, яку вони отримують під час навчання у ВНЗ МВС, оскільки вища освіта є суттєвим фундаментом подальшого професійного шляху особи, який постійно слід удосконалювати і підвищувати. Саме від цього залежить подальший професійний шлях працівника.

Актуальність теми. Питання підготовки фахівців для органів внутрішніх справ є пріоритетним у сучасних умовах, особливо це пов'язано із прийняттям нової редакції Закону України «Про вищу освіту» [1], який велике значення надає компетентності особи, яка здобуває вищу освіту. Відповідно, особа може бути компетентною у своїй сфері, але неготовою на високому професійному рівні виконувати професійні обов'язки. Тому готовність, безумовно, пов'язана із компетентністю та взаємообумовлює її.

Питанням особливостей підготовки працівників поліції займалися К.А. Абульханова-Славська, В.О. Алаторцев, Б.Г. Анан'єв, Ф.О. Генон, А.О. Деркач, М.І. Д'яченко, Ю.М. Забродін, Є.П. Іл'їн, Л.О. Кандибовіч, І.С. Кон, В.А. Крутецький, Н.Д. Левітов, О.М. Леонт'єв, І.О. Машук, Ф.Т. Михайлів, Л.С. Нерсесян, А.Ц. Пуні, В.Н. Пушкін, В.В. Столін, Д.М. Узнадзе, В.Д. Шадріков, О.М. Цільмак, С.І. Яковенко та інші вчені.

Ми підтримуємо точку зору О.М. Цільмак [2], яка визначає необхідність комплексного поєднання теоретичного і практичного навчання для формування та розвитку у курсанта професійно-психологічної готовності до правоохоронної діяльності. На сучасному етапі реформування відомчої освіти недоцільно обмежуватися вдосконаленням викладання окремих дисциплін з правової, тактико-спеціальної, вогневої, фізичної та інших видів підготовки. Необхідно здійснювати комплексну інтегральну підготовку курсантів, при цьому раціонально використовувати міждисциплінарні зв'язки, поєднуючи їх на конкретних навчальних заняттях для формування в них ін-

шого найбільш якісного рівня професійно-психологічної готовності до правоохоронної діяльності.

Так, Ф.К. Думко, Г.Є. Запорожцева [3] та Л.І. Казміренко [4] готовність розглядають у контексті професійно-психологічної підготовки працівників як результат психолого-педагогічного забезпечення.

У науковій літературі більшості вчених визначають необхідність підвищення рівня якості освіти у вищій школі системи МВС, проте не визначають чіткий алгоритм підготовки відповідно до певних видів готовності.

Отже, **метою статті** є розгляд системи підготовки працівників Національної поліції.

Новизна наукового дослідження полягає у системності розгляду системи підготовки працівників національної поліції, що включає стадії довузівської, вузівської та післявузівської підготовки.

Методологічне або загальнонаукове значення полягає у необхідності забезпечення якісної підготовки працівників Національної поліції ВНЗ МВС України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливим аспектом під час формування готовності майбутніх поліцейських до професійної підготовки є високий рівень освіти, який курсанти отримують під час навчання у ВНЗ.

У молодих слідчих, які тільки отримали вищу освіту (як правило, це особи зі стажем роботи від одного до п'яти років), виникають певні труднощі із застосуванням знань, які вони отримали під час навчання у ВНЗ на практиці. Особливо це пов'язано із відсутністю навиків у методиці розслідування матеріалів кримінальних справ та правильністю складання процесуальних документів.

З метою якісної підготовки фахівців для МВС слід визнати доцільність безперервної підготовки працівника, оскільки особа повинна завжди розвивати та удосконалювати свої знання, вміння та навички. Так, наприклад, у Рекомендаціях міжнародної організації праці «Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперерв-

не навчання» № 195 [5] визначено, що освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання роблять істотний внесок у забезпечення інтересів окремих громадян, підприємств, економіки і суспільства загалом, особливо враховуючи винятково важливий виклик, пов'язаний з досягненням повної зайнятості, викоріненням бідності, забезпеченням соціальної інтеграції та сталого економічного зростання в умовах глобальної економіки.

Крім того, у ст. 2 Рекомендацій міжнародної організації праці «Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання» № 195 надається визначення терміна безперервного навчання, що охоплює всю навчальну діяльність, яка здійснюється протягом всього життя для розвитку компетентності та кваліфікації.

У вказаному міжнародному акті також надається визначення компетентності, яка охоплює знання, навички та виробничий досвід, що застосовуються і удосконалюються в конкретних умовах. На нашу думку, таке визначення не у повному обсязі надає змістовну характеристику терміна «компетентність», оскільки вона повинна в себе включати, окрім знань, навичок і досвіду, вміння, мотивацію, індивідуально-типологічні властивості й професійно значущі якості.

Отже, система підготовки фахівців у ВНЗ МВС пов'язана із необхідністю безперервної підготовки працівників органів досудового розслідування і охоплює три етапи: довузівський, вузівський та післявузівський.

Довузівський етап включає в себе правовиховну, правоосвітницьку, профорієнтаційну підготовку.

Довузівський етап характеризується попередньою обізнаністю майбутніх абітурієнтів із професійною діяльністю правоохоронних органів.

Правоосвітня та правовиховна підготовка спрямована на правове виховання учнів.

Профорієнтаційна підготовка сприяє обізнаності молоді щодо певних видів професій з метою обрання вірного професійного шляху.

Профорієнтаційна підготовка регламентується Конвенцією про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 [6], Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань професійної орієнтації населення» від 21 січня 2009 року № 28 [7], Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення» від 17 вересня 2008 року № 842 [8], Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної системи професійної орієнтації» від 27 січня 2010 року № 150-р [8].

Відповідно до ст. 3 Конвенції про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 [6] кожний член Організації поступово розширює свої системи професійної орієнтації і системи професійної інформації щодо зайнятості з метою забезпечення того, щоб всебічна інформація та якомога ширша орієнтація були доступні дітям, молодим людям і дорослим, враховуючи відповідні програми для осіб з фізичними й розумовими вадами.

Таким чином, визначасмо, що профорієнтаційна підготовка є важливим аспектом довузівської підготовки, оскільки професію поліцейського молодь пов'язує з романтикою. У зв'язку з цим виникає значна кількість проблем серед молодих фахівців, які розчаровуються у своїй професії. Звичайно, майбутні правоохоронці вбачають у професії тільки героїчні перемоги над злочинцями, а інший бік правоохоронної діяльності (небезпечність для життя та здоров'я, робота в екстремальних ситуаціях, прийняття швидких вірних рішень, від яких іноді можуть залежати життя людей, виїзди на місце скоєння злочинів, безпосередній контакт із правопорушниками, кропітке складання

процесуальних документів тощо) вони навіть не розглядають. Саме у цьому і полягає проблема розуміння майбутньої професії і подальше професійне ставлення до неї під час виконання професійних обов'язків. Тому ми вважаємо, що на стадії вибору майбутньої професії необхідно надати можливість особам ознайомитись із правоохоронною діяльністю. Одним зі шляхів вирішення цього аспекту є довузівська підготовка майбутніх правоохоронців.

Отже, довузівська підготовка має важливе значення для майбутніх працівників МВС та сприятиме обізнаності у галузі професії та можливих проблем, що можуть виникати під час виконання професійних обов'язків.

Вузівська підготовка.

Важливим аспектом професіогенезу працівника поліції є отримання освіти у ВНЗ МВС України. Вузівська підготовка складається із трьох етапів: вступ до ВНЗ МВС України, навчання у ВНЗ МВС України та закінчення навчання.

Відбір кандидатів на навчання здійснюється підрозділами кадрового забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ та внутрішніх військ спільно з постійно діючими комісіями з питань профорієнтації кандидатів та відбірковими комісіями ВНЗ МВС відповідно до вимог Закону України «Про Національну поліцію» [11], Наказу МВС України «Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ, поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України» від 15 квітня 2016 року № 315 [12] тощо.

Конкурсний відбір кандидатів на навчання до ВНЗ МВС здійснюється за результатами зовнішнього незалежного тестування, підтвердженого сертифікатами Українського центру оцінювання якості освіти, а також психологічного обстеження, оцінки рівня фізичної підготовки вступників до ВНЗ та співбесіди щодо готовності до проходження служби в органах внутрішніх справ.

Згідно з Наказом МВС України «Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ, поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України» від 15 квітня 2016 року № 315 [13] ВНЗ МВС розробляють правила прийому на навчання на підставі Умов прийому до вищих навчальних закладів України і погоджують їх з Департаментом кадрового забезпечення МВС і МОН України. Терміни проведення конкурсу сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання, перелік та форми проведення вступних екзаменів до ВНЗ МВС устанавлюються МВС за погодженням з МОН України.

Навчання у ВНЗ.

1. **Навчальна підготовка.** Базис навчання у ВНЗ, безумовно, зосереджений на самому процесі навчання, який складається із таких напрямів форм організації навчального процесу: навчальний (лекційні заняття, семінарські, практичні заняття та ділові ігри), виховний, практичний та самостійна підготовка.

Лекційні заняття. Вони встановлюють базис теоретичного матеріалу, який спрямовує курсантів у необхідний напрям вивчення теми та подальшого самостійного опрацювання.

Семінарські, практичні заняття та ділові ігри.

Семінарські, практичні заняття. Закріплення теоретичного матеріалу і його перевірка здійснюються під час семінарських та практичних занять, під час яких ми більше уваги звертаємо на організацію попередньої самостійної роботи курсантів з вивчення нового матеріалу. Методика проведення занять науково-педагогічним складом

базується на трьох складових: бесіда з навчальних питань, дискусії з навчальних питань, обговорення реферативних повідомлень. Їх основа пов'язана із поглибленням, розширенням, деталізацією знань, отриманих на лекції в узагальненій формі, і сприянням виробленню навичок професійної діяльності. Вони розвивають наукове мислення і мову, дають змогу перевірити знання курсантів і виступають як засоби оперативного зворотного зв'язку.

Так, нами була запропонована нова методика заслуховування реферативних повідомлень з метою зосередження уваги усієї аудиторії. Для цього науково-педагогічний працівник призначає декілька осіб-опонентів, які, слухаючи реферат, складають питання по ньому, але ці питання вони будуть ставити не доповідачеві, а тим, кого визначить науково-педагогічний працівник після заслуховування реферату. Це дає змогу зосередитись на доповіді усієї аудиторії, тому що вони не знають, до кого будуть звернуті питання.

Ділові ігри. Вони є формою відтворення наочного і соціального змісту майбутньої професійної діяльності фахівця, моделюваннями таких систем та ситуацій, які характерні для правоохоронної діяльності. За допомогою знакових засобів (мова, графіка, таблиці, документи) в діловій грі відтворюється професійна обстановка, схожа за основними сутнісними характеристиками з реальною. Водночас в діловій грі відтворюються лише типові, узагальнені ситуації в стислому масштабі часу.

Зазвичай процес організації навчання у ВНЗ спрямований на надання великого годинного навантаження на лекційні заняття, годин для семінарських, практичних занять та ділових ігор недостатньо не тільки для закріплення матеріалу, але і подальшого його збереження у пам'яті. Тому слід збільшувати кількість такого навантаження з метою детального закріплення знань, розвитку вмінь та здатності їх використовувати. Також дієвим є проведення занять з елементами тренінгу та запрошення працівників практичних органів на лекційні та семінарські заняття.

Консультації. Також науково-педагогічним складом ОДУВС проводяться консультації для курсантів, які спрямовані на отримання інформації щодо підготовки до певної теми, отримання настанов та рекомендацій. Це дає змогу учасникам навчального процесу удосконалити свої знання та саморозвиватись.

Під час консультації науково-педагогічний склад допомагає курсантам самостійно вивчати та вирішувати навчальні проблеми, вибрати ефективні методи роботи, орієнтує їх на головні питання курсу навчання, які необхідно пропрацювати найбільш глибоко, та надає відповіді на окремі питання або пояснення певних теоретичних положень чи аспектів їх практичного застосування.

2. **Виховна діяльність** здійснюється під впливом спеціальних підготовлених і планованих виховних дій, мета яких спрямована на очікування змін в особистості. Блоки дисциплін, достатньо повно представлених в навчальних планах спеціальності, дають можливість отримання етичного, естетичного, фізичного, правового, цивільного, економічного, розумового, екологічного, трудового та іншого виховання.

3. **Практична діяльність.** Вона обумовлюється безпосереднім закріпленням отриманих знань у процесі практичного відтворення.

4. **Самостійна робота.** Навчити курсантів самостійно вчитися – це одне з головних завдань науково-педагогічних працівників ОДУВС. Успішність самостійного навчання багато в чому буде залежати і від ступеня попереднього оволодіння ними методикою роботи над навчальними матеріалами. Особливо це важливо за умов розвитку суспільних відносин і різноманітних прийомів та засобів у скоєнні злочинів, відповідно, об'єм необхідних знань для фахівців

органів досудового слідства різко та швидко збільшується і не завжди можна робити головну ставку на засвоєнні необхідної суми фактів. Тому їм важливо вміти самостійно поповнювати свої знання і не тільки, щоб орієнтуватися в стрімкому потоці нормативно-законодавчих змін, але й вміти їх використовувати для узагальнення конкретних функціональних обов'язків.

Відповідно, самостійна робота є важливою і невід'ємною складовою частиною організації навчального процесу та основним засобом оволодіння навчальним матеріалом у час, вільний від навчальних занять. На виконання спроможності курсантів до самостійної роботи науково-педагогічному складу необхідно підпорядкувати всі заходи організації та проведення навчально-виховного процесу, який необхідно будувати так, щоб він навчав їх творчому та науковому підходу до вивчення будь-якого навчального чи проблемного питання в ході самостійної роботи.

Отже, розвиток та формування різновидів готовності курсантів ВНЗ спрямований у послідовній взаємозалежності навчальної, виховної, практичної та самостійної роботи. Адаже завдання вищої освіти не тільки спрямоване на оснащення знань, умінь та навичок, але й на здатність їх виконувати по завершенню навчання. Слід зазначити, що здебільшого у ВНЗ, відповідно до навчальних планів, домінують лекційні заняття і менша кількість семінарських та практичних. Ми вважаємо це основними недоліком для розвитку компетентної особи, оскільки знання необхідно постійно закріплювати практичними заняттями з метою їх усвідомлення, формування професійних вмінь та навичок.

Післявузівська підготовка.

Така підготовка полягає у безперервному процесі навчання із постійним самовдосконаленням та підвищенням кваліфікації.

Висновки. Отже, висококваліфікований та конкурентоспроможний працівник Національної поліції проходить етапи становлення від довузівського рівня (включає в себе правовиховну, правоосвітницьку, профорієнтаційну підготовку), вузівської підготовки (складається із трьох етапів: вступ до ВНЗ, навчання у ВНЗ та закінчення навчання) й післявузівської підготовки (самовдосконалення та підвищення кваліфікації).

Підготовка фахівців для правоохоронних органів включає в себе довузівський, вузівський та післявузівський етапи, які безперервно спрямовані на формування різновидів готовності до практичної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-18 із змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. Цільмак О.М. Психологічна структура слідчої діяльності / О.М. Цільмак // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна : збірник наукових праць / головний редактор М.М. Цимбалюк. – Вип. 2 (1). – Львів : ЛьвДУВС, 2012. – С. 330–338.
3. Думко Ф.К. Професійно-психологічна підготовка співробітників ОВС : [навч. посіб.] / Ф.К. Думко, Г.С. Запорожцева. – О. : ОІВС, 2000. – 46 с.
4. Психологія слідчої діяльності : [навч. посіб.] / за заг. ред. Л.І. Казміренка. – К. : Правова єдність, 2009. – 199 с.
5. Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання : Рекомендації міжнародної організації праці від 17 червня 2004 року № 195 : за станом на 1 червня 2015 року № 993_532 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_532.
6. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів: Конвенція Міжнародної організації праці від 23 червня 1975 року

№ 150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Про утворення Ради з питань професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 року № 28 із змін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/28-2009-п>.

8. Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 року № 842 із змін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-п>.

9. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної системи професійної орієнтації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року № 150-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/150-2010-р>.

10. Про національну поліцію : Закон України від 2 липня

2015 року № 580 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

11. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-18 із змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

12. Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ, поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України : Наказ МВС України від 15 квітня 2016 року № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0668-16>.

13. Про затвердження Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 15 квітня 2016 року № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0668-16>.

УДК 343.131

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОВЕДЕННЯ ВИНУВАТОСТІ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Олександр ТРОХЛЮК,
аспірант кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

The paper studies mechanism of judicial review for a due process of proof of guilt. The due process of proof of guilt is a requirement of principle of proof of guilt.

The author has analyzed all methods of judicial review for a due process of proof of guilt.

It is proved that mechanism of judicial control contributes prevention of violation principle of proof of guilt.

Key words: principle, proving, guilt, criminal proceedings, judicial review.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено механізм судового контролю за доведенням винуватості в законному порядку як вимоги засади забезпечення доведеності вини. Доведено, що механізм судового контролю на стадії досудового розслідування сприяє доказуванню винуватості стороною обвинувачення в законному порядку у відповідності до чинного кримінального процесуального законодавства, а отже, сприяє недопущенню порушення засади забезпечення доведеності вини.

Ключові слова: судовий контроль, забезпечення, доведення, законний порядок, вина.

Постановка проблеми. Держава гарантує дотримання конституційних прав учасників кримінального провадження та реалізації основоположних ідей (засад) кримінального провадження, зокрема засади забезпечення доведеності вини.

Одним із механізмів забезпечення реалізації засади забезпечення доведеності вини є судовий контроль за доведенням винуватості в законному порядку на стадії досудового розслідування.

Оскільки в доктрині кримінального процесу засаді забезпечення доведеності вини не приділялося належної уваги, а механізм забезпечення доведення винуватості в законному порядку залишається не дослідженим, відповідне питання залишається актуальним як для науки, так і для практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед учених-процесуалістів окремим питанням судового контролю на стадії досудового розслідування приділяли увагу В.Т. Маляренко, В.О. Попелюшко, Ю.В. Скрипіна, С.В. Банах, С.Г. Штогун та інші.

Метою статті є дослідження судового контролю як механізму забезпечення доведення винуватості в законному порядку на стадії досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Чинне кримінальне процесуальне законодавство України передбачає гарантування необхідних умов для реалізації засади забезпечення доведеності вини на стадії досудового розслідування через механізм судового контролю за доведенням винуватості в законному порядку.

В.О. Попелюшко розглядає судовий контроль як одну із судових функцій, один із напрямів, видів юрисдикційної діяльності суду (судді), який має два підвиди: подальший судовий контроль, що передбачає розгляд та вирішення судом скарг на дії та рішення органу дізнання, слідчого і прокурора у визначених кримінально-процесуальним законом випадках та попередній судовий контроль щодо застосування на досудовому слідстві чітко визначених видів (заходів) процесуального примусу, зокрема і слідчих дій та оперативно-розшукових заходів. В обох випадках судовий контроль направлений саме на забезпечення та захист основних прав та свобод громадян при здійсненні щодо них

тих чи інших дій, чи прийняття тих чи інших процесуальних рішень у ході досудового слідства [1, с. 111].

Ю.В. Скрипіна визначає судовий контроль як: 1) охорону прав і свобод людини шляхом превенції, тобто недопущення протиправного та необґрунтованого обмеження прав людини; 2) захист прав і свобод людини, тобто їх відновлення у випадку порушення [2, с. 9].

Під час проведення досудового розслідування на слідчого суддю покладаються особливі повноваження з нагляду та оцінки процесуальної діяльності учасників кримінального провадження, контроль за дотриманням конституційних прав та свобод підозрюваного (обвинуваченого). Саме слідчий суддя повинен об'єктивно оцінити представлені докази на підтримку клопотання про застосування запобіжного заходу або ж законність та допустимість тих чи інших доказів, які потім будуть досліджені в судовому порядку. Тому за таких умов слідчий суддя завжди перебуватиме під непрямим «підсвідомим» впливом учасників досудового слідства, і лише його неупереджений погляд на факти дозволить отримати справедливий результат роботи. Забезпечення контролю за дотриманням прав, свобод та законних інтересів осіб, які беруть участь у досудовому слідстві, покладає на слідчого суддю обов'язок спостереження за діями, в першу чергу, правоохоронних органів, як носіїв владних функцій. Однак не варто забувати, що поняття прихильності та завчасного «переходу» на чийсь бік суперечить базовим принципам здійснення правосуддя та кримінального процесу в цілому. Слідчий суддя є гарантом законності, і його безсторонність забезпечує встановлення істини та рівноправності на досудовому слідстві, що, в свою чергу, прямо відображається в процесі судового розгляду [3, с. 99].

Так, основною метою судового контролю є захист прав учасників кримінального судочинства, досягненням якої, як стверджують С.В. Банах та С.Г. Штогун, передує виконання низки завдань: а) запобігати неправомірним діям і рішенням, що порушують конституційні права і свободи громадян; б) відновлювати права, безпідставно порушені органами досудового розслідування; в) надавати правомірним діям і рішенням особи, яка проводить дізнання, слідчого, прокурора юридичної сили, легалізуювши тим са-

мим отримані докази; г) сприяти винесенню правосудного вироку при вирішенні справи по суті [4, с. 62].

Враховуючи вищевикладене, а також положення чинного КПК України, до повноважень слідчого судді щодо судового контролю за здійсненням досудового розслідування віднесемо такі дії: вирішення питань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та запобіжних заходів затримання особи; вирішення питань проведення слідчих (розшукових) дій; вирішення питань проведення негласних слідчих (розшукових) дій; розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування; судовий контроль за законністю затримання і тримання під вартою.

Судовий контроль, який здійснює слідчий суддя, надаючи згоду застосування заходів забезпечення кримінального провадження та запобіжних заходів затримання особи, проведення певних слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є гарантією охорони основних конституційних прав, свобод та інтересів, а також сприяє недопущенню свавілля зі сторони обвинувачення.

Окремим способом судового контролю за дотриманням стороною обвинувачення законного порядку доведення винуватості на стадії досудового розслідування є повноваження слідчого судді щодо розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування.

Перелік видів рішень, дій та бездіяльності слідчого та прокурора, що можуть бути оскаржені до слідчого судді на стадії досудового розслідування, є вичерпним, він перерахований у ч. 1 ст. 303 КПК України. Так, відповідно до вищевказаної статті на досудовому провадженні можуть бути оскаржені такі рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора:

1) бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, у неповненні тимчасово вилученого майна згідно з вимогами ст. 169 цього Кодексу, а також у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити у визначений цим Кодексом строк, – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, володільцем тимчасово вилученого майна;

2) рішення слідчого, прокурора про зупинення досудового розслідування – потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження;

3) рішення слідчого про закриття кримінального провадження – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником;

4) рішення прокурора про закриття кримінального провадження та/або провадження щодо юридичної особи – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження;

5) рішення прокурора, слідчого про відмову у визнанні потерпілим – особою, якій відмовлено у визнанні потерпілою;

6) рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора при застосуванні заходів безпеки – особами, до яких можуть бути застосовані заходи безпеки, передбачені законом;

7) рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових)

дій, негласних слідчих (розшукових) дій – особою, якій відмовлено у задоволенні клопотання, її представником, законним представником чи захисником;

8) рішення слідчого, прокурора про зміну порядку досудового розслідування та продовження його згідно з правилами, передбаченими главою 39 цього Кодексу, – підозрюваним, його захисником чи законним представником, потерпілим, його представником чи законним представником.

Після надходження скарги до слідчого судді він має прийняти одне з таких рішень: 1) винести ухвалу про призначення судового розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого та прокурора у визначений ч. 2 ст. 306 КПК строк; 2) винести ухвалу про повернення скарги скаржнику на підставі ч. 2 ст. 304 КПК; 3) винести ухвалу про відмову у відкритті провадження відповідно до ч. 4 ст. 304 КПК. При цьому слідчий суддя виносить ухвалу про повернення скарги скаржнику у таких випадках: 1) скаргу подала особа, яка не має права подавати скаргу (в цьому випадку необхідно орієнтуватися на перелік осіб, що можуть подавати скарги на окремі види рішень, дій чи бездіяльності слідчого та прокурора, визначений ст. 303 КПК); 2) скарга не підлягає розгляду у цьому суді (оскільки скарга подається до суду за місцем розташування органу або роботи посадової особи, рішення, дії чи бездіяльність якої оскаржується, то подання такої скарги до іншого суду є порушенням територіальної підсудності, що передбачена ст. 32 КПК); 3) скарга подана після закінчення строку, передбаченого ч. 1 ст. 304 КПК, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку або слідчий суддя за заявою особи не знайде підстав для його поновлення. Слідчий суддя виносить ухвалу про відмову у відкритті провадження, якщо скарга подана на рішення, дію чи бездіяльність слідчого, прокурора, яке не підлягає оскарженню [5, с. 11].

Якщо скарга відповідає вимогам закону, суддя відкриває провадження та постановляє ухвалу про призначення скарги до розгляду. При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ч. 2 ст. 306 КПК скарга має бути розглянута не пізніше 72 годин із моменту її надходження до суду (за винятком скарги на рішення про закриття кримінального провадження). Для розгляду скарги на рішення про закриття кримінального провадження законом встановлено п'ятиденний строк.

Відповідно до ст. 305 КПК України подання скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора під час досудового розслідування не зупиняє виконання рішення чи дію слідчого, прокурора. Водночас відповідно до зазначеної норми слідчий чи прокурор можуть самостійно скасувати рішення, передбачені п. п. 1, 2, 5 і 6 ч. 1 ст. 303 цього Кодексу, припинити дію чи бездіяльність, які оскаржуються, що тягне за собою закриття провадження за скаргою. Прокурор може самостійно скасувати рішення, що передбачене п. 3 ч. 1 ст. 303 цього Кодексу і оскаржується в порядку, передбаченому ч. 6 ст. 284 цього Кодексу, що тягне за собою закриття провадження за скаргою.

Самостійне скасування вищезазначеними особами свого рішення повинно відбуватися таким же чином, яким його було ухвалено (наприклад, постановою скасовується постановою). Підтвердженням реагування на протиправну бездіяльність є вчинення відповідних дій або винесення рішення, яке слідчий чи прокурор не вчинили/не ухвалили, але зобов'язані були це зробити [6].

У разі самостійного скасування слідчим чи прокурором рішення, припинення оскаржуваної дії чи бездіяльності слідчий суддя закриває провадження за скаргою шляхом постановлення відповідної ухвали.

Судовий контроль за доведенням винуватості в законному порядку на стадії досудового розслідування набуває активної форми в частині контролю за законністю затримання і тримання під вартою.

Зокрема, у ч. 1–5 ст. 206 КПК України передбачено, що кожен слідчий суддя суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться особа, яка тримається під вартою, має право постановити ухвалу, якою зобов'язати будь-який орган державної влади чи службу особу забезпечити додержання прав такої особи.

Якщо слідчий суддя отримує з будь-яких джерел відомості, які створюють обґрунтовану підозру, що в межах територіальної юрисдикції суду знаходиться особа, позбавлена свободи за відсутності судового рішення, яке набрало законної сили, або не звільнена з-під варті після внесення застави в установленому цим Кодексом порядку, він зобов'язаний постановити ухвалу, якою має зобов'язати будь-який орган державної влади чи службу особу, під вартою яких тримається особа, негайно доставити цю особу до слідчого судді для з'ясування підстав позбавлення свободи. Слідчий суддя зобов'язаний звільнити позбавлену свободи особу, якщо орган державної влади чи служба особа, під вартою яких тримається ця особа, не надасть судові рішення, яке набрало законної сили, або не доведе наявність інших правових підстав для позбавлення особи свободи (ч. 2, 3 ст. 206 КПК України).

Якщо під час будь-якого судового засідання особа заявляє про застосування до неї насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі (орган державної влади, державна установа, яким законом надано право здійснювати тримання під вартою осіб), слідчий суддя зобов'язаний зафіксувати таку заяву або прийняти від особи письмову заяву та: забезпечити невідкладне проведення судово-медичного обстеження особи; доручити відповідному органу досудового розслідування провести дослідження фактів, викладених у заяві особи; вжити необхідних заходів для забезпечення безпеки особи згідно із законодавством (ч. 6 ст. 206 КПК України).

Слідчий суддя зобов'язаний діяти в порядку, передбаченому ч. 6 ст. 206 КПК України, незалежно від наявності заяви особи, якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі.

Як зазначають С.В. Банах та С.Г. Штогун, відповідне положення в кримінальному процесуальному законодавстві надає право слідчому судді самостійно ініціювати перевірку законності позбавлення свободи певної особи в межах територіальної юрисдикції відповідного суду незалежно від того, з яких джерел суддя довідався про такий факт. Відтак судовий контроль набуває активної (а не лише пасивної) форми вирішення окремих звернень чи клопотань певних суб'єктів [4, с. 62–63].

Варто погодитись з В.О. Попелюшко, який до судового контролю за ознакою подібності за характером відносить повноваження слідчого судді, яке пов'язане з його присутністю при допиті за запитом компетентного органу іноземної держави за допомогою відео- або телефонної конференції, при якому в разі виявлення порушення порядку такого допиту він зупиняє його з метою вжиття заходів для його усунення (ст. 567 КПК) [7, с. 16].

Користуючись своїми повноваженнями на стадії досудового розслідування щодо судового контролю за досудовим розслідуванням, а саме дотриманням стороною обвинувачення кримінального процесуального законодавства, слідчий суддя зобов'язаний дотримуватися Конституції, вимог чинного КПК України та інших нормативно-правових актів.

З метою реалізації основних засад кримінального провадження, зокрема засади забезпечення доведеності вини, кримінальним процесуальним кодексом визначено форму контролю за законністю й обґрунтованістю діяльності та

прийняттям рішень слідчим суддею. Так, ст. 309 КПК України визначає перелік ухвал слідчого судді, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку під час досудового розслідування. Встановлено, що подання апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді зупиняє набрання нею законної сили, але не зупиняє її виконання, крім випадків, встановлених КПК України, наприклад, у випадку оскарження рішення щодо видачі (екстрадиції) особи (ч. 6 ст. 591 КПК) [5, с. 13].

За наслідками апеляційного розгляду за скаргою на ухвалу слідчого судді суд апеляційної інстанції має право (ст. 407 КПК): 1) залишити ухвалу без змін; 2) скасувати ухвалу і постановити нову ухвалу. Згідно з ч. 4 ст. 424 КПК ухвала слідчого судді після її перегляду в апеляційному порядку, а також ухвала суду апеляційної інстанції за результатами розгляду апеляційної скарги на таку ухвалу оскарженню в касаційному порядку не підлягають.

Враховуючи вищевикладене, постає запитання, що ж є більш ефективним для реалізації вимог засади забезпечення доведеності вини – судовий контроль чи прокурорський нагляд, судовий контроль і прокурорський нагляд чи відомчий контроль керівника слідчого підрозділу.

Як стверджує Л.М. Лобойко, контролерів (начальник слідчого підрозділу – безпосередній та інші за ієрархією) і наглядачів (прокурори) на досудовому провадженні вистачає. Але всі вони виконують обов'язок викриття винної особи, тобто здійснення функції кримінального переслідування. Суд же втручається у вирішення всіх найважливіших питань, пов'язаних із поступовою реалізацією кримінальної відповідальності особи. Він виконує роль арбітра в змагальній діяльності сторін обвинувачення та захисту. Таким чином, під час досудового провадження суд виконує не контрольну функцію, а функцію правосуддя. Однак він не вирішує справу остаточно з постановленням вироку. Проте діяльність у досудових стадіях, як відомо, здійснюється не тільки до суду, а й для суду. Тому суд, який у майбутньому буде приймати рішення про винуватість особи, повинен із перших етапів кримінального процесу бути причетним до процесуальної діяльності, але не в плані виконання контрольної функції, про яку прийнято говорити в процесуальній теорії і в практиці судочинства, а в плані забезпечення змагальності сторін. Функція ж контролю і пов'язаного з ним захисту прав і свобод людини є не кримінально-процесуальною, а загально-правовою. Вона поширюється на всі сфери правозастосовної діяльності, у тому числі й на кримінальний процес [8, с. 198–203; 9, с. 72–73].

Висновки. Суть судового контролю на стадії досудового розслідування зводиться до наділення слідчого судді сукупністю повноважень по контролю за дотриманням прав і свобод учасників кримінального провадження та недопущення й попередження проявів свавілля стороною обвинувачення. Іншими словами, механізм судового контролю на стадії досудового розслідування сприяє доведенню винуватості стороною обвинувачення в законному порядку у відповідності до чинного кримінального процесуального законодавства, а отже, сприяє недопущенню порушення засади забезпечення доведеності вини.

Отже, законодавець, визначивши в Конституції України та чинному КПК України засаду забезпечення доведеності вини, передбачив не тільки механізм реалізації відповідної засади в кримінальному провадженні, а й законний механізм контролю за її виконанням на стадії досудового розслідування через судовий контроль за доведенням стороною обвинувачення винуватості в законному порядку.

Список використаної літератури:

1. Попелюшко В.О. Мала судова реформа та захист прав громадян: навчальний посібник / В.О. Попелюшко. – К.: Кондор, 2006. – 236 с.

2. Скрипіна Ю.В. Слідчий суддя в системі кримінально-процесуальної діяльності (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Ю.В. Скрипіна. – Х., 2008. – 20 с.
3. Бондюк А.Ф.Ф. Захист прав та свобод людини і громадянина на досудовому слідстві в світлі дотримання слідчим суддею основоположних принципів / А.Ф. Бондюк // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – 2015. – № 3. – С. 96–99.
4. Банах С.В. Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини / С.В. Банах, С.Г. Штогун // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 4. – С. 61–65. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaru_2013_4_13.
5. Яновська О.Г. Інститут оскарження на стадії досудового розслідування / О.Г. Яновська // Адвокат. – 2013. – № 1 (148). – С. 10–13.
6. Про деякі питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування. Вищий спеціалізований суд; Лист від 09.11.2012 № 1640/0/4-12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1640740-12>.
7. Попелюшко В.О. Слідчий суддя у кримінальному провадженні / В.О. Попелюшко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 1(9). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n1/14pvoukr.pdf>.
8. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальна компетенція: [монографія] / Л.М. Лобойко. – Д.: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 186 с.
9. Рогальська В.В. Змагальність у досудовому провадженні: [монографія] / В.В. Рогальська; за наук. ред. Л.М. Лобойка. – Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 172 с.

УДК 343.132

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ ТА ПРЕД'ЯВЛЕННЯ ДЛЯ ВПІЗНАННЯ В РЕЖИМІ ВІДЕОКОНФЕРЕНЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Наталія ЧЕРНЯК,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Аліна ГАРКУША,

викладач кафедри кримінального процесу
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

The necessity of research of subject associated with changes in criminal procedural legislation of Ukraine, in particular, introduction of new investigative (detective) action conducting the interrogation, identification during videoconference in preliminary investigation. This legislative novella is progressive and innovative step of legislator. The wide use of appropriate technology should significantly improve the efficiency of criminal justice.

Key words: videoconference, authentication, controlled from distance pre-trial investigation, interrogation, authorities of preliminary investigation, producing for recognition, inquisitional (of criminal investigation) action.

АНОТАЦІЯ

Необхідність дослідження даної тематики пов'язана зі змінами в кримінальному процесуальному законодавстві України, зокрема введення нової слідчої (розшукової) дії проведення допиту, впізнання у режимі відеоконференції під час досудового розслідування. Ця законодавча новела є прогресивним інноваційним кроком законодавця. Широке застосування відповідних технологій повинне істотно підвищити ефективність кримінального судочинства.

Ключові слова: відеоконференція, ідентифікація, дистанційне досудове розслідування, допит, органи досудового розслідування, пред'явлення для впізнання, слідча (розшукова) дія.

Постановка проблеми. Час не стоїть на місці, змінюється і життя. Змінюємося і ми, прагнучи вдосконалитися в усьому, особливо в техніці. Сучасні технології постійно вдосконалюються, щоб позбавити людство зайвого клопоту. Цей розвиток у техніці проникає в усі сфери громадського життя. Не обійшло воно і діяльність правоохоронних органів нашої держави під час розслідування кримінального правопорушення. Законодавством передбачено застосування технологій, які економлять час і дозволяють проводити певні слідчі (розшукові) дії без присутності і безпосередньої участі деяких осіб. Ідеться про використання відеоконференції під час досудового розслідування. У Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК) передбачена можливість здійснення допиту і пред'явлення для впізнання в режимі відеоконференції. Досліджуваний нами спосіб збирання і перевірки доказів дозволяє за допомогою технічних засобів і технологій при забезпеченні належної якості зображення і режиму інформаційної безпеки оперативно вирішувати завдання кримінального судочинства, не порушуючи при цьому законних прав і інтересів учасників процесу. Ця законодавча новела є прогресивним інноваційним кроком законодавця.

Широке застосування відповідних технологій повинне істотно підвищити ефективність кримінального судочинства. Але на практиці введена можливість застосовується нечасто.

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що наша держава обрала шлях євроінтеграції і демократизації. Величезна кількість розвинених країн досить давно і активно користується можливістю проведення слідчих (розшукових) дій, зокрема допиту і пред'явлення для впізнання, в

режимі відеоконференції, яка спрощує і прискорює роботу правоохоронних органів, допомагає громадянам почувати себе затишніше, економить час усіх учасників кримінального процесу. Тому, на нашу думку, активне застосування органами досудового розслідування допиту і пред'явлення для впізнання в режимі відеоконференції не лише виправдане, а й необхідне в умовах сучасного розвитку суспільства.

Питання застосування відеоконференції знайшли своє втілення в наукових дослідженнях Р.С. Абдуліна, К.О. Архипової, В.П. Барбари, А.Г. Волеводз, П.В. Волосюк, Ф. М. Вяткіна, Т.С. Гавриш, С.О. Краснопсвцева, А.В. Кофанова, В.Т. Маляренко, В.В. Мурадова, М.І. Пашковського, М.Я. Сегая, О.Є. Сметанникова, М.І. Смирнова, О.Г. Халіуліна, А.С. Сизоненко, М.І. Смирнова, І.В. Черниченко та інших.

Метою статті є дослідження застосування в Україні органами досудового розслідування проведення допиту і пред'явлення для впізнання в режимі відеоконференції, а також системи наукових поглядів і розробок із цієї проблеми. Новизна роботи полягає в тому, що в цій роботі зроблена спроба досліджувати як позитивні, так і негативні сторони застосування в Україні органами досудового розслідування проведення допиту і пред'явлення для впізнання в режимі відеоконференції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними елементами досудового розслідування кримінальних правопорушень є слідчі (розшукові) дії, саме тому порядок їх проведення є обов'язковим для осіб, які проводять слідчі (розшукові) дії, та детально регламентується Кримінальним процесуальним кодексом України. На практиці трапляються випадки, коли один із обов'язкових учасників слідчої (розшукової) дії не має можливості особисто бра-

ти участь у даній слідчій (розшуковій) дії, тоді законодавець дозволяє проводити слідчу (розшукову) дію у режимі відеоконференції.

Правове регулювання проведення окремих слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції здійснюється такими нормативними актами, як Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року, наказ ДСА України від 15.11.2012р. № 155 «Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами відеозапису ходу і результатів процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції під час судового засідання (кримінального провадження)» та ін. Актуальність проблеми дослідження зумовлена тим, що часто при проведенні слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції здійснюються порушення вимог законодавства, а це призводить до неможливості використання результатів даних дій як доказів у кримінальному провадженні [1, с. 285].

Питання про процесуальні засади використання відеоконференції виникло у зв'язку з ратифікацією Україною Другого додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах від 08 листопада 2001 р. Ст. 9 цього документа передбачає, що держава погоджується забезпечити проведення допиту в режимі відеоконференції за умови, що це не суперечить основним принципам її законодавства.

Під відеоконференцією у кримінальному провадженні слід розуміти особливу процедуру, що виконується за посередництвом телекомунікаційних технологій, при якій спілкування у вигляді обміну аудіо- і відеоінформацією між віддаленими учасниками слідчої (розшукової) дії відбувається на відстані (дистанційно), але в режимі реального часу [2, с. 285].

Відеоконференція – це інформаційна технологія, що забезпечує одночасно двосторонню передачу, обробку, перетворення і візуалізацію інтерактивної інформації на відстані у режимі реального часу з допомогою апаратно-програмних засобів обчислювальної техніки. Відеоконференцію також визначають як телекомунікаційну технологію інтерактивної взаємодії двох або більше віддалених учасників кримінального провадження з можливістю обміну аудіо- та відеоінформацією у реальному масштабі часу з урахуванням керуючих даних. Взаємодію у режимі відеоконференції також називають сеансом відеоконференції [3, с. 139].

КПК України та наказом ДСА України від 15.11.2012 р. № 155 «Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами відеозапису ходу і результатів процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції під час судового засідання (кримінального провадження)», передбачено види слідчих (розшукових) дій, які можуть проводитися у режимі відеоконференції. Серед них – допит, впізнання осіб чи речей.

Отже, слід зазначити, що відповідно до вітчизняного законодавства України дистанційне провадження стосується лише двох слідчих (розшукових) дій: допиту осіб, а також пред'явлення для впізнання осіб чи речей, окрім пред'явлення трупа. В зазначеному режимі також може бути проведений і одночасний допит двох і більше осіб, хоча результати можуть бути менш значними, ніж при безпосередньому контакті, тобто віч-на-віч. Учасниками дистанційного досудового розслідування можуть бути потерпілі, свідки (у тому числі малолітні чи неповнолітні) та підозрювані особи. З огляду на те, що допит і пред'явлення для впізнання в режимі відеоконференції здійснюються за правилами ст. ст. 225–227 та 228–229 КПК, при їх проведенні можуть брати участь представник, захисник, спеціаліст, експерт, перекладачі, педагоги, психологи й інші особи, потреба в яких виникає у зв'язку з особливостями проведення слідчої (розшукової) дії.

Також слід відмітити, що допит у режимі відеоконференції – це досить поширене явище в сучасному світі. Так, наприклад, Другий додатковий протокол Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах, ратифікований Верховною Радою України 01.06.2011, передбачає проведення допиту за допомогою відеоконференції. В статті 9 цього документа зазначено, що якщо особа перебуває на території однієї держави й повинна бути допитана як свідок або експерт судовими органами іншої держави, то остання у випадках, коли для особи, яка повинна дати показання, особиста явка на її територію для дачі показань є небажаною або неможливою, може звернутися з проханням забезпечити проведення допиту за допомогою відеоконференції [4].

Що стосується внутрішньоукраїнського законодавства, то відповідно до положень ст. 232 КПК України рішення про здійснення дистанційного досудового розслідування приймається слідчим, прокурором, а в разі здійснення допиту згідно із ст. 225 КПК України – слідчим суддею з власної ініціативи або за клопотанням сторін кримінального провадження у таких випадках:

- 1) при неможливості безпосередньої участі певних осіб у досудовому провадженні за станом здоров'я або з інших поважних причин;
- 2) при необхідності забезпечення безпеки осіб;
- 3) при проведенні допиту малолітнього або неповнолітнього свідка, потерпілого;
- 4) при необхідності вжиття таких заходів для забезпечення оперативності досудового розслідування;
- 5) за наявності інших підстав, визначених слідчим, прокурором, слідчим суддею достатніми [5].

Існування хоча б однієї з названих причин буде достатньою підставою для досудового розслідування в режимі відеоконференції. Слід також зауважити, що дистанційне провадження є досить складним не тільки в процесуальному, а й у організаційно-технічному плані, а тому без наявної потреби зловживати правом на здійснення подібного порядку проведення слідчих (розшукових) дій не рекомендується.

Також слід зазначити, що винесення спеціальної постанови, ухвали про здійснення слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції закон не вимагає, окрім випадків, коли проти цього заперечують сторона провадження чи потерпілий. У цьому разі вказані посадові особи можуть все ж таки прийняти рішення про проведення дистанційного допиту чи впізнання, але з винесенням мотивованої постанови (ухвали), в якій обґрунтовують своє рішення.

Проведення дистанційного дослідження за участю підозрюваного, коли він проти цього заперечує, не допускається.

Використання у дистанційному досудовому розслідуванні технічних засобів і технологій повинно забезпечувати належну якість зображення і звуку, а також інформаційну безпеку. Учасникам слідчої (розшукової) дії повинна бути забезпечена можливість ставити запитання і отримувати відповіді осіб, які беруть участь у слідчій (розшуковій) дії дистанційно, реалізовувати інші надані їм процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки, передбачені КПК України. Хід і результати слідчої (розшукової) дії, проведеної у режимі відеоконференції, фіксуються за допомогою технічних засобів відеозапису. Особа, якій забезпечується захист, може бути допитана в режимі відеоконференції з такими змінами зовнішності і голосу, за яких її неможливо було б упізнати. Про регламентацію такої можливості та необхідності також ідеться в низці міжнародно-правових документів (Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах (20 квітня 1959 р.); Додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах

(17 березня 1978 р.) (ратифікований Законом України від 16 січня 1998 р.); Другий додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах (08 листопада 2001 р.) та ін.

Дистанційне досудове розслідування передбачає можливість проведення окремих слідчих (розшукових) дій за умов, що учасники таких дій на момент їх проведення перебувають у різних місцях, географічно віддалених одне від одного на відстань, що створює неможливість їх безпосереднього контакту. Такий контакт відбувається завдяки використанню науково-технічних засобів, а саме:

а) персонального комп'ютера, обладнаного відеокамерою, мікрофоном і динаміками;

б) відповідного програмного забезпечення, яке дає змогу читувати, відтворювати аудіовізуальну інформацію та забезпечувати інформаційну безпеку (програма типу Skype чи її аналоги);

в) відповідної технології, яка здатна забезпечувати належну якість зображення і звуку та передавати аудіовізуальну інформацію на відстань [6, с. 298].

Проблемним питанням є правильне застосування технічних засобів без порушення вимог законодавства, бо це призводить до неможливості використання результатів даних дій як доказів у кримінальному провадженні.

У ч. 3 ст. 232 КПК України зазначено, що використання у дистанційному досудовому розслідуванні технічних засобів і технологій повинно забезпечувати належну якість зображення та звуку. Це дозволяє спостерігати за проведенням процесуальної дії, психічним, фізичним станом особи, а таким чином суд може впевнитися у законності отримання результатів слідчої (розшукової) дії та встановити можливість використання їх як доказів.

Також важливою вимогою під час відеоконференції є інформаційна безпека, яку повинні забезпечувати суб'єкти, які проводять допит, впізнання осіб чи речей під час досудового розслідування у режимі відеоконференції.

Бачимо, що використання відеоконференції під час досудового розслідування має свої особливості, яких необхідно дотримуватися, бо проведення певних слідчих (розшукових) дій у такий спосіб дає змогу зібрати доказову базу й без безпосередньої участі осіб.

На жаль, в Україні цей вид проведення слідчих (розшукових) дій використовується дуже рідко. Ця ситуація виникла як через відсутність належного матеріального забезпечення, так і через необізнаність деяких працівників у використанні відеоконференції під час досудового розслідування.

Одним із прикладів застосування за кордоном режиму віддаленої присутності осіб є досвід судочинства Італії. У більшості випадків судові засідання та допити свідків за віддаленої присутності проводяться тоді, коли виникає потреба у здійсненні щодо них заходів безпеки. З 1996 року в Італії вже діє система, яка дозволяє отримати зображення одного з більш як 1 200 свідків, до яких застосовуються заходи безпеки, до того ж всі його бачать лише зі спини. Крім того, передбачена додаткова лінія для приватного спілкування свідка зі своїм адвокатом. Нині системами відеоконференції зв'язку в Італії обладнано вже понад 100 приміщень та 30 засекречених пунктів, аналогічні телекомунікаційні термінали знаходяться й у спеціальних в'язницях на островах Асінара і П'яноса, призначених для тримання під вартою членів мафії [7, с. 136].

Проведення допиту в режимі відеоконференції має як своїх прихильників, так і противників.

Так, наприклад, В.В. Білоус вважає, що використання технологій відеоконференції зв'язку в кримінальному процесі дозволяє підвищити ефективність використання часу, фінансових і людських ресурсів, збільшити кількість роз-

глянутих проваджень за певний проміжок часу, скоротити строки розгляду тощо [8, с. 103].

На нашу думку, ці переваги дозволяють більш оперативно та продуктивно розслідувати кримінальні правопорушення.

У той же час М.В. Палатова зазначає, що психологізований характер допиту пов'язаний з особистісними особливостями допитуваного та особи, яка їх допитує, психічним впливом, який вони справляють один на одного. З точки зору інформативності слідчий (суд) має отримати відомості про фактичну сторону розслідуваної події, з'ясувати суб'єктивний бік злочину (відношення свідомості й волі до скоєного ним суспільно небезпечного діяння і його наслідку), об'єктивний його бік (що характеризується діянням, наслідками, причинно-наслідковим зв'язком між ними, вчиненими в певних умовах, місце й час) і надати оцінку цим відомостям. Проведення допиту вимагає врахування закономірностей формування образних уявлень особи, розуміння загальних тенденцій особистісної реконструкції цих уявлень, рефлексивної взаємодії з допитуваним. Головними психологічними проблемами допиту є діагностика істинності показань, забезпечення їх правдивості, способу викриття неправдивих показань. Однак слід зазначити, що елементами інформаційної системи, в ролі якої виступає допитуваний, джерелами невербальної інформації, яка надходить від нього, є зовнішність, одяг, інші супутні речі, предмети матеріального мікросередовища за місцем проживання, роботи, дозвілля; паралінгвістична поведінка (переміщення в просторі, зміна положення, пози тіла, міміка, жести тощо), дії; вчинки в офіційних і неофіційних, у формальних і неформальних умовах, графічна, топографічна і змістовна сторони письмової мови. Інформація, яка сприймається слідчим або суддею, що надходить від допитуваного, дозволяє діагностувати істинність показань. Крім того, невербальна складова спілкування, але вже з боку слідчого і судді, також надає можливості інтонацією, жестами керувати ситуацією, оскільки, наприклад, при постановці питань підвищенням тоном допитувана особа більш психологічно гостро розуміє важливість саме цієї частини інформації, більш відповідально ставиться до власних висловлювань. М.В. Палатова наголошує, що під час використання відеоконференції зв'язку відбувається дефіцит переданої інформації, який пояснюється превалюванням тільки її вербальної складової [9, с. 204–205].

На нашу думку, дійсно, «живе» спілкування може нести більшу інформативність, дає особі менше часу на вигадання завідомо неправдивих показань, наповнене більшою емоційністю та включає у себе невербальні моменти. Однак допит у режимі відеоконференції застосовується, як правило, лише в особливих випадках, а його мета – економія часу, сил та матеріальних ресурсів. При проведенні допиту особи у режимі відеоконференції деякі труднощі викликає встановлення психологічного контакту з допитуваним, встановлення якого є важливою складовою ефективности слідчої (розшукової) дії.

Під час проведення вербальних слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції знижується рівень комунікативного контакту з його учасником. Ця обставина зумовлена необхідністю одержати особисте, безпосереднє враження від допитуваного та врахувати всі нюанси його поведінки під час дачі показань, а також відсутністю:

1) безпосереднього (тобто віч-на-віч) спілкування слідчого, прокурора або слідчого судді з учасником слідчої (розшукової) дії;

2) технічною складністю передачі всього обсягу інформації;

3) сприятливої для спілкування атмосфери слідчої (розшукової) дії.

Зниження рівня комунікативного контакту під час проведення слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції не слід розглядати як суттєву перешкоду для впровадження в кримінальне провадження відеоконференції, яка не створює нездоланного бар'єру для ефективної комунікації між учасниками слідчої (розшукової) дії.

При проведенні слідчої (розшукової) дії у режимі відеоконференції слід забезпечити належну якість зображення і звуку, а також інформаційну безпеку. З цією метою слідчий, прокурор чи слідчий суддя повинні залучити до участі у проведенні слідчої (розшукової) дії у режимі відеоконференції спеціаліста. Основною метою залучення спеціаліста до участі у проведенні слідчої (розшукової) дії за допомогою відеоконференції є забезпечення належної якості передачі зображення і звуку, безперервного і стабільного сеансу зв'язку та інформаційної безпеки відеоконференції.

КПК не дає визначення термінів «належна якість зображення і звуку» та «інформаційна безпека».

Перед початком проведення слідчої (розшукової) дії в режимі відеоконференції необхідно переконатися, що ніщо не перешкоджає особі вільно давати показання, заявляти клопотання, надавати докази, що дозволяє уникнути так званого впливу «поза кадром». Проведення слідчої (розшукової) дії у режимі відеоконференції повинно бути організоване таким чином, щоб було видно не тільки її учасників, але й усе приміщення, в якому воно здійснюється, а також усіх осіб, що беруть участь або присутні при його проведенні з метою спостереження за їхньою реакцією на конкретні показання або поставлені питання.

Учасникам слідчої (розшукової) дії повинна бути забезпечена можливість ставити запитання і отримувати відповіді осіб, які беруть участь у слідчій (розшуковій) дії в режимі відеоконференції, реалізовувати інші надані їм процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки, передбачені КПК України.

Оскільки відповідно до ч. 6 ст. 224 КПК допитувана особа має право використовувати під час допиту власні документи і нотатки, якщо її показання пов'язані з будь-якими обчисленнями та іншими відомостями, які важко зберегти в пам'яті, при допиті у режимі відеоконференції слід забезпечити можливість передавати інформацію, яка міститься в таких документах та нотатках. Для цього в місці перебування допитуваної особи слід встановити сканер, а в місці перебування слідчого, прокурора, слідчого судді та інших учасників слідчої (розшукової) дії – принтер.

Відеоконференція повинна відбуватися також із забезпеченням інформаційної безпеки, тобто слід забезпечити захищеність інформації та підтримуючої її інфраструктури від випадкового чи навмисного впливу природного чи штучного характеру, що можуть завдати шкоди кримінальному провадженню, призвести до розкриття таємниці досудового розслідування, змісту показань, що були надані під час слідчої (розшукової) дії, даних про осіб, які знаходяться під державним захистом тощо.

Особливості процедури проведення слідчої (розшукової) дії у режимі відеоконференції залежать від місця перебування допитуваної особи. Така особа може знаходитися на території, що перебуває під юрисдикцією органу досудового розслідування або поза такою територією.

У ч. 1 ст. 104 КПК України зазначається, що у випадках, передбачених КПК України, хід і результати проведення процесуальної дії фіксуються у протоколі. Стаття 232 КПК України не містить прямої вказівки щодо фіксації ходу і результатів допиту, проведеного у режимі відеоконференції у протоколі. Водночас у КПК України існує низка непрямих вказівок, які свідчать про обов'язковість складання протоколу допиту, проведеного у режимі відеоконференції.

З метою забезпечення оперативності кримінального провадження ч. 11 ст. 232 КПК України передбачається спрощений порядок отримання у режимі відеоконференції відомостей, які мають значення для кримінального провадження. Обставини, що були повідомлені особою під час опитування, не мають доказового значення, а мають характер орієнтовної інформації для цілей досудового розслідування.

Необхідно зазначити, що використання телекомунікаційної передачі інформації при проведенні окремих слідчих дій (зокрема допиту) надає змогу гарантувати безпеку особам, які беруть участь у кримінальному судочинстві, і додаткові гарантії дотримання та забезпечення прав і свобод.

Виходячи з усього вищезазначеного, можна підкреслити такі особливості допиту в режимі відеоконференції:

- 1) ефективне використання людських ресурсів;
- 2) ефективний розподіл часу;
- 3) раціональне використання фінансових ресурсів;
- 4) додаткова гарантія безпеки учасників процесу.

У контексті застосування відеоконференції зв'язку в кримінальному провадженні слід виділити дві основні проблеми: нормативно-правова та практична. Перша полягає в тому, що в кримінальному процесуальному законодавстві не визначено, які саме технічні засоби можуть використовуватися для проведення дистанційного допиту чи пред'явлення для впізнання, яким чином суддя буде ідентифікувати особу свідка чи іншого учасника процесу, який знаходиться на значній відстані [10, с. 263].

Стосовно другої проблеми можна виокремити такі перешкоди впровадження відеоконференції зв'язку: недостатність організаційної та технологічної культури, несприйняття користувачами нововведень; необхідність суттєвих інвестицій у обладнання та навчання персоналу на початковому етапі побудови єдиної інформаційної системи органів кримінальної юстиції; складність створення та обслуговування програмного забезпечення, що пов'язане з великою кількістю важко передбачуваних слідчих та судових ситуацій; відсутність загальних стандартів та форматів аудіо- та відеоданих, що використовуються у системі електронного документообігу кримінальної юстиції.

Водночас, якщо оцінити ринок сучасних телекомунікаційних послуг, можна пересвідчитися, що на ньому представлена велика кількість найрізноманітніших систем та засобів, зручних в експлуатації, універсальних у застосуванні, створених на основі загальноприйнятих технічних умов та стандартів, порівняно доступних для придбання. Тому зовсім немає потреби по-новому проходити увесь шлях створення систем телекомунікацій спеціально для правоохоронної системи, слід лише адаптувати певні наявні засоби під неї [11, с. 237].

Важливе значення при здійсненні слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції мають технічні засоби, які забезпечують її проведення. Такі технічні засоби повинні бути справними для того, щоб передавати відеоінформацію в режимі реального часу, забезпечити належну якість звуку та зображення, а також одночасно і повне сприйняття інформації всіма учасниками слідчої (розшукової) дії. Для проведення слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції слідчий, прокурор чи слідчий суддя повинні залучити спеціаліста, який володіє спеціальними знаннями і навичками, а також повинен забезпечити справність технічних засобів та встановити інші технічні умови для проведення відеоконференції. На особливу увагу заслуговує дотримання інформаційної безпеки при проведенні слідчих дій у режимі відеоконференції. Щоб не допустити втрату чи витік інформації, яка отримана в ході даної слідчої (розшукової) дії, унеможливити вплив інших осіб на проведення даної дії, спеціалістами застосовуються спеціальні заходи та прийоми для кодування, шифрування та інші способи захисту.

Існують певні вимоги для підготовчого та завершального етапів проведення слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції. Так, на підготовчому етапі необхідно:

- увімкнути технічні засоби відеозапису;
 - перевірити справність технічних пристроїв, якість звуку та зображення, а також швидкість передавання інформації;
 - перевірити наявність вільного місця на внутрішньому носії інформації;
 - провести тестування пристроїв відео- та звукозапису.
- На завершальному етапі потрібно вчинити такі дії:
- здійснити запис відеофонограми на носії відеозапису;
 - створити архівну та робочу копії відеофонограми;
 - перевірити якість обох копій;
 - долучити робочу та архівну копії до матеріалів кримінального провадження.

Дії, зазначені вище, повинен здійснювати спеціаліст, залучений до проведення відеоконференції, під керівництвом слідчого, прокурора чи слідчого судді. Таким чином, можна встановити такі особливості проведення окремих слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції:

- 1) учасники даної слідчої (розшукової) дії знаходяться у географічно віддалених один від одного місцях;
- 2) належність проведення такої слідчої дії напряму залежить від справності технічних засобів та швидкості передавання інформації;
- 3) обов'язковість залучення спеціаліста для проведення відеоконференції;
- 4) можливість проведення в режимі відеоконференції лише допиту та впізнання осіб чи речей, а не всіх слідчих (розшукових) дій;

5) для використання результатів такої слідчої (розшукової) дії, як доказів у кримінальному провадженні, необхідним є дотримання вимог КПК не лише щодо проведення відеоконференції, а й загальних вимог щодо проведення допиту, впізнання осіб чи речей.

Використання відеозв'язку при проведенні окремих слідчих (розшукових) дій під час розслідування злочинів стало б важливою гарантією забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, дозволило б зекономити як матеріальні, так і людські та часові ресурси, дало б змогу адекватно тактичній ситуації змінювати тактику провадження слідчої дії і, як результат, більш оперативно і продуктивно розслідувати та розглядати в суді кримінальні справи. Створення в Україні розгалуженої системи відеоконференцв'язку потребує законодавчої регламентації можливості використання такого способу віддаленого проведення слідчих (розшукових) дій, а також її належного науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення.

Висновки. На підставі вищезазначеного, можна зробити такі висновки.

Під відеоконференцією у кримінальному провадженні слід розуміти особливу процедуру, що виконується за посередництвом телекомунікаційних технологій, при якій спілкування у вигляді обміну аудіо- і відеоінформацією між віддаленими учасниками слідчої (розшукової) дії відбувається на відстані (дистанційно), але в режимі реального часу.

Режим відеоконференції для проведення окремих слідчих (розшукових) дій має свої особливості та труднощі у застосуванні, але тим самим забезпечує отримання необ-

хідних доказів для кримінального провадження, які отримати в інший спосіб не має можливості.

Слід зауважити, що існує необхідність у прийнятті певної інструкції щодо порядку використання спеціальних технічних засобів для проведення дистанційного досудового розслідування. Запровадження таких засобів потребуватиме значного фінансування та проведення державних закупівель відповідних засобів.

Список використаної літератури:

1. Черниченко І.В. Особливості реалізації окремих засад кримінального провадження України під час застосування відеоконференції / І.В. Черниченко // Часопис Київського університету права. – 2013. Вип. 4. – С. 332–336.
2. Грекова Л.Ю. Деякі питання забезпечення відеоконференції науково-технічними засобами / Л.Ю. Грекова // Людина, суспільство, держава: правовий вимір у сучасному світі: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 27 лютого 2014 р. – С. 285–287.
3. Михальчук Т.В. Особливості проведення окремих слідчих (розшукових) дій у режимі відеоконференції / Т.В. Михальчук // Криміналістика и судебная экспертиза. – 2013. – Вип. 58 (1). – С. 138–144.
4. Другий додатковий протокол Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах // Офіційний вісник України. – 2012. – 16 листопада. – № 85.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: прийнятий Верховною Радою України № 4651- VI від 13.04.2012 р. станом на 18 жовтня 2013 року. – Х.: Право, 2013. – 352 с.
6. Тимчишин Д.М. Використання науково-технічних засобів під час проведення слідчих (розшукових) дій за участю підозрюваного / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – № 2. – 2013. – 298 с.
7. Лебедєв Д.В. Тактичні особливості забезпечення безпеки потерпілого та свідка при розслідуванні кримінальних справ про торгівлю жінками з метою їх сексуальної експлуатації / Д.В. Лебедєв // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – 2004. – Вип. 21. – С. 131–137.
8. Білоус В. В. Інноваційні напрямки інформатизації судочинства / В.В. Білоус // Теорія та практика судової експертизи та криміналістики. Збірник наукових праць. Вип. 11. Харків, 2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hniise.gov.ua/user_files/File/sbornik/2011/Bilous.pdf.
9. Палатова М.В. Критерії інформативності при дистанційному допиті задля забезпечення процесуальної рівності сторін і змагальності процесу / М.В. Палатова // Європейські стандарти кримінального судочинства: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 27 вересня 2013 року) / Ред кол.: О.О. Волобуєва, В.П. Горбачов, Д.С. Паламар. – Донецьк: ДЮІ МВС України, 2014. – С. 203–206.
10. Ширіна С.А. Дистанційний судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з безпекою дорожнього руху. – Митна справа. – 2011. – № 6 (78 частина 2), книга 1. – С. 260–265.
11. Мурадов В.В. Проблеми використання відеоконференцв'язку на сучасному етапі розвитку техніко-криміналістичного забезпечення судового розгляду кримінальних справ // Право України. 2011 – № 7. – С. 235–240.

УДК 343.98

ЗНАЧЕННЯ ТАКТИЧНИХ ЗАВДАНЬ ДЛЯ ПОБУДОВИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ТИПОВИХ ТАКТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Віктор ШЕВЧУК,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
професор кафедри криміналістики
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

SUMMARY

The concept of tactical tasks, their types and effects on formation and implementation of tactical operations are studied. It is argued that a tactical operation is directed at accomplishment of a tactical task, which should be understood as a problem resulting from a particular situation and subject of proof. Such problem needs solving in process of investigation and judicial proceedings, which presupposes application of tactical means, including tactical operations. Types of tactical tasks may be distinguished according to stages of criminal procedure: a) tactical tasks of preliminary investigation; b) tactical tasks of judicial proceedings; c) tactical tasks that need their accomplishing prior to preliminary investigation (tactical tasks of eliciting properties of crime).

Key words: tactical operation, tactical tasks, concept and classification of tactical tasks, tactical task as one of factors in formation of tactical operations.

АНОТАЦІЯ

Досліджуються поняття тактичних завдань, їх види та вплив на формування та реалізацію типових тактичних операцій. Обґрунтовується, що тактична операція спрямована на вирішення тактичного завдання, під яким слід розуміти ситуаційно зумовлену проблему, яка потребує свого вирішення у процесі розслідування та судового провадження, обумовлену предметом доказування і передбачає застосування тактичних засобів, у тому числі й тактичних операцій. Виокремлення тактичних завдань пропонується здійснювати з урахуванням стадійності кримінального провадження: а) тактичні завдання досудового розслідування; б) тактичні завдання судового провадження; в) тактичні завдання, що потребують свого вирішення до початку досудового розслідування (тактичні завдання виявлення ознак злочину).

Ключові слова: тактична операція, тактичне завдання, поняття та класифікація тактичних завдань, тактичне завдання як один із чинників побудови тактичних операцій.

Постановка проблеми. У процесі досудового розслідування і судового провадження постають завдання пізнавального, процесуального, кримінально-правового, організаційного, тактико-психологічного, матеріально-технічного характеру. Ці завдання мають різний ступінь спільності, різний характер, мету та засоби їх вирішення, серед яких важливе місце займають тактичні операції. Це виправдано, оскільки саме з'ясування та дослідження сутності, змісту завдань кримінального провадження набуває особливого теоретичного та практичного значення в розумінні тактичних операцій, виступаючи тією основою, яка дозволяє успішно їх формувати і визначити оптимальність застосування. Крім того, у системі чинників-детермінантів побудови тактичних операцій тактичні завдання найбільш наближені до об'єкта впливу і безпосередньо визначають його мету, спрямованість, зміст і структуру.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вагомий внесок у розроблення теоретичних засад формування та реалізації тактичних операцій внесли такі відомі вчені-криміналісти: Ю.П. Аленін, О.Я. Баєв, В.П. Бахін, В.Д. Берназ, Р.С. Белкін, П.Д. Біленчук, А.Ф. Волобуєв, В.Г. Гончаренко, О.Ю. Головін, Л.Я. Драпкін, А.В. Дулов, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, Н.І. Клименко, О.Н. Колесниченко, І.М. Комаров, В.О. Коновалова, В.С. Кузьмічов, В.К. Лисиченко, В.Г. Лукашевич, Є.Д. Лук'янчиков, Г.А. Матусовський, М.В. Салтєвський, М.О. Селіванов, В.В. Тищенко, В.Ю. Шепітько, В.І. Шиканов, Б.В. Щур, М.П. Яблоков та ін. Водночас у теорії криміналістики і практиці розслідування злочинів проблеми дослідження взаємозв'язку тактичних завдань та тактичних операцій, визначення поняття тактичних завдань, їх видів та значення для побудови і реалізації тактичних операцій залишаються дискусійними і в окремих випадках потребують додаткового дослідження.

Метою та завданням цієї статті є дослідження теоретичних проблем взаємозв'язку тактичних завдань та тактичних операцій, розроблення поняття «тактичні завдання», їх видів та впливу на формування та реалізацію тактичних операцій, проаналізувати наукові підходи вчених-криміналістів на цю проблематику, визначити роль та значення тактичних завдань при побудові та застосуванні типових тактичних операцій у кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи тактичні завдання та їх вплив на формування тактичних операцій, важливо визначити поняття «тактичне завдання». В етимологічному значенні поняття «завдання» визначається як: 1) питання, що розв'язується обчисленнями за певною умовою; 2) проблема, що підлягає аналізу та розв'язанню; 3) одна чи більше послідовних команд; 4) доручення, завдання [4, с. 338]. Зокрема, енциклопедична література використовує поняття «завдання» для визначення: 1) поставленої мети, яку необхідно досягнути; 2) доручення, завдання; 3) питання, яке потребує вирішення на основі певних знань і роздумів; 4) одного з методів навчання і перевірки знань та практичних навичок учнів [3, с. 227]. У філософському розумінні завдання – це суб'єктивний образ предмета діяльності людини [25, с. 506]. У той же час у логіці під завданням розуміється вимога (припис) за одними характеристиками об'єкта, що розглядається, знайти його інші характеристики.

У теорії криміналістики поняття «завдання» досить широко застосовується у наукових дослідженнях та практичній діяльності, оскільки об'єктом дослідження криміналістики є достатньо специфічна галузь людської діяльності – розслідування злочинів. Разом із тим слід зазначити, що власне поняття «завдання» найчастіше застосовується у словосполученні «слідче завдання» чи «криміналістич-

не завдання». У багатьох випадках воно визначається як питання, що виникло у процесі розслідування, яке потрібно вирішувати або слідчому особисто, або з допомогою експерта, інших служб чи осіб. Так, І.М. Лузгін завдання розслідування розглядає як певні орієнтири у пізнавальній діяльності слідчого, що впливають на вибір методики розслідування в цілому і тактичної лінії слідчого на певному етапі [17, с. 115]. Завдання як категорія використовується у криміналістиці як складовий елемент планування розслідування поряд із аналізом вихідної інформації, висуненням версій і т. ін. [1, с. 383].

Проблеми, пов'язані з визначенням сутності завдань розслідування, різновидом яких є тактичні завдання, досить тривалий час обговорюються у криміналістичній науці. Разом із тим окремі аспекти цієї проблеми, зокрема щодо поняття тактичного завдання розслідування, визначення його сутності та ознак, практичного застосування у криміналістичних методах, досліджені недостатньо та потребують подальшої розробки. Аналіз спеціальної літератури показує, що питання, які відносяться до тактичних завдань розслідування, не були предметом спеціального дослідження.

У криміналістичній літературі категорія «тактичне завдання» використовується: 1) у межах окремих слідчих дій; 2) у межах всього акту розслідування (як проміжні завдання) [12, с. 116]. Науковцями пропонувалися різні визначення поняття «тактичне завдання». Так, Н.Л. Гранат визначає тактичне завдання як прийнятну слідчим об'єктивну ситуацію, яка включає мету і умови, в яких він у силу свого службового становища зобов'язаний діяти для досягнення мети [7, с. 6]. С.Ф. Здоровко тактичним завданням називає певну проблему, яка потребує свого розв'язання в процесі розслідування, має відокремлений характер різного ступеня, передбачає використання різноманітних засобів, тактичних комбінацій, тактичних або інших прийомів [12, с. 118, 121]. Р.Л. Степанюк під тактичним завданням розуміє зумовлену правовими, часовими або ситуаційними чинниками конкретну проміжну мету розслідування, яку необхідно досягти шляхом застосування криміналістичних засобів, прийомів і методів [22, с. 162].

Безумовно, обставини, що підлягають з'ясуванню, визначають напрями розслідування і формулювання його завдань, у тому числі й тактичних. Це природно, оскільки ці обставини визначені законодавцем як обов'язкові для доказування (ст. 91 КПК України), вони створюють систему правових цілей, формують єдині настанови в розслідуванні. Але щодо тактичних завдань, то вони напряму зумовлені слідчими ситуаціями, версіями, і тим самим мають опосередковану залежність від тих обставин, що розглядаються.

Проведений аналіз літературних джерел показує, що при визначенні ознак тактичних завдань розслідування викладені теж різні судження. Зокрема, А.В. Дулов як ознаку тактичного завдання розслідування виділяє його високий рівень спільності та зазначає, що тактична операція є засобом вирішення тактичного завдання такого загального класу, де окрема слідча дія вирішити завдання не може [9, с. 14]. На думку В.І. Шиканова, важливим структурним елементом кожного тактичного завдання є мета, якої слідчий намагається досягти в конкретній слідчій ситуації, а також наявність можливості слідчого, включаючи можливість співробітництва з оперативним апаратом органу дізнання [32, с. 18; 31, с. 22]. В.А. Журавель серед ознак зазначає: природу походження цього різновиду завдань (ситуаційна зумовленість, локальність масштабу, варіативність виникнення тощо) та засоби їх вирішення [11, с. 13–20]. В.Ю. Шепітько справедливо наголошує на тому, що через проміжні (тактичні) завдання виконуються робочі функції тактичних операцій [26, с. 223–228]. Інші вчені, не аналізуючи детально сутність та зміст тактичних завдань, на-

зивають їх проміжними, зазначаючи, що вони призначені для встановлення одиничних фактів про окремі елементи або обставини події злочину [21, с. 96–105].

На нашу думку, представлені підходи, пропозиції, висновки та судження лише частково відображають сутність такої складної криміналістичної категорії, як «тактичне завдання», і не дозволяють повною мірою встановити найбільш значущі її ознаки. Тим більше, що окремі з цих підходів є дискусійними, потребують додаткової аргументації і не дають змоги диференціювати загальні (стратегічні) і тактичні завдання розслідування. Ось чому доцільно погодитися з тими науковцями, які наголошують, що «слід шукати такі ознаки, які б дозволяли більш чітко відрізнити це поняття від суміжних і виражали б його сутність» [10, с. 214–216].

Як видається, до ознак, які, з одного боку, зумовлюють визначення поняття і сутності тактичного завдання, а з другого – виступають критеріями розмежування між завданнями загальними (стратегічними) і тактичними, можна віднести такі: 1) природа походження; 2) зміст; 3) обсяг вирішуваних питань; 4) засоби реалізації (вирішення).

Беручи до уваги наведені ознаки, можна стверджувати, що тактичним завданням притаманні ситуаційна зумовленість, варіантність виникнення, вибірковість вирішення. Тактичні завдання у розумінні більшості науковців, що займалися дослідженням цієї проблематики, є проміжними, тобто виникають між основними, розташовані між ними і доповнюють, уточнюють останні. З цього приводу В.О. Коновалова слушно зауважує, що процес розслідування передбачає виокремлення як головних, загальних завдань розслідування, так і окремих, що мають за мету вирішення епізодичних завдань [13, с. 18]. Проміжний характер тактичних завдань обумовлює локальність вирішуваних питань. Йдеться про обмежений, усічений обсяг вирішуваних питань порівняно з головними (загальними) завданнями розслідування. Це природно, і в цьому проявляється співвідношення загального і окремого. Разом із тим самі тактичні завдання за обсягом вирішуваних питань і засобами їх вирішення можна поділяти на прості і складні (ускладнені). Перші виникають при проведенні окремих слідчих дій, і для їх вирішення, як правило, достатньо застосування одного чи кількох тактичних прийомів у рамках провадження однієї слідчої дії. Другі, ускладнені, виникають із завдань розслідування, зумовлені слідчою ситуацією, є результатом її оцінки і передбачають застосування комплексних засобів вирішення (тактичні комбінації чи операції).

Отже, одним із засобів вирішення тактичних завдань є тактичні операції. Саме вони тісно пов'язані з тактичними завданнями, які, з одного боку, детермінуються слідчими ситуаціями, а з другого – самі визначають перелік і послідовність слідчих дій, оперативно-розшукових та організаційних заходів, спрямованих на їх вирішення, що входять до змісту тактичної операції. При цьому взаємозв'язок тактичних завдань розслідування і тактичних операцій проявляється у такому: 1) тактична операція розробляється стосовно проміжного (тактичного) завдання розслідування; 2) тактична операція реалізується для вирішення проміжного завдання; 3) тактична операція буде ефективною тільки за наявності інформаційних даних у відповідній слідчій ситуації [29, с. 175–184; 27, с. 355–361; 30, с. 194–199].

Водночас поширеність тактичних операцій у слідчій практиці не означає, що питаннями організації та проведення тактичних операцій вичерпується зміст процесу розслідування. Багато завдань розкриття та розслідування злочинів вирішуються не тільки через тактичні операції, але й у ході проведення одиничних слідчих дій, оперативно-розшукових або організаційних заходів. Як зазначалося у криміналістичній літературі, не будь-яке типове завдання породжує типову

тактичну операцію, тому що завдання може бути вирішене і за рахунок проведення однієї слідчої дії [28, с. 185–192]. Крім того, тактичні операції забезпечують вирішення не всіх, а лише окремих, тактичних завдань розслідування, які мають проміжний характер, і вирішення яких пов'язане із застосуванням комплексних тактичних засобів.

Таким чином, тактичне завдання – це ситуаційно зумовлена проміжна мета кримінального провадження, досягнення якої пов'язане із застосуванням тактичних засобів (тактичних прийомів, тактичних комбінацій, тактики слідчих (розшукових) дій, тактичних операцій та ін.).

Розмаїття поглядів науковців спостерігається й до проблем класифікації тактичних операцій. Так, О.В. Лагутін розглядає тактичні завдання пошукового характеру (розшук злочинця, що переховується, виявлення викраденого майна), а також тактичні завдання, спрямовані на встановлення певних фактів [16, с. 16–19]. А.В. Дулов називає тактичні завдання загального характеру (завдання, які виникають при розслідуванні будь-яких злочинів) і завдання, які виникають при розслідуванні злочинів певних видів (розкрадань, вбивств, дорожньо-транспортних подій та ін.) [8, с. 282–286]. Р.С. Белкін виокремлював завдання організаційного характеру (створення умов, які забезпечують результативність слідчих дій); завдання, направлені на встановлення конкретних фактів [2, с. 130]. Деякі вчені-криміналісти залежно від ступеня складності тактичних завдань розрізняють два їх види: прості та складні [20, с. 78; 19, с. 170].

У свою чергу, О.Ю. Головін пропонує класифікувати тактичні завдання як дослідницькі та оперативно-управлінські; прості й складні; проміжні та основні (кінцеві); ті, що сформульовані слідчим, які виникають при сприянні спеціалістів, розроблені колективно членами слідчо-оперативної групи; першочергові та наступні [6, с. 256–260]. А.Ф. Волобуєв залежно від змісту тактичного завдання виділяє пізнавальні, організаційні, психологічні і виховні [5, с. 18]. Щодо останньої пропозиції, то вона видається доволі дискусійною, оскільки виокремлені завдання не розкривають тієї специфічної спрямованості, яка б зумовлювала потребу в застосуванні якихось спеціальних тактичних засобів, зокрема тактичних операцій, для їх вирішення.

У криміналістичній літературі мали місце спроби щодо виокремлення тактичних завдань розслідування. Зокрема, В.О. Образцов до них відносить такі: виявлення злочинця; встановлення якоїсь обставини, включеної до кримінально-процесуального предмета доказування, і допоміжних фактів; викриття винного, виявлення викраденого, використання злочинцем транспортних засобів; розшук обвинуваченого, який переховується від слідчого [18, с. 55].

Як свідчить аналіз наведених пропозицій, збирання доказової інформації, встановлення та розшук злочинця, забезпечення відшкодування матеріальних збитків, заподіяних злочинцем, та інші завдання віднесені науковцями до розряду головних (стратегічних) завдань розслідування. І це природно, оскільки вони впливають із диспозиції відповідної статті КК України, обставин, що підлягають доказуванню, які визначені законодавцем як обов'язкові для доведення й інтегрують властивості правової сутності конкретного злочину та дозволяють виокремити подію кримінально-правового характеру. У зв'язку з цим В.С. Корноухов справедливо акцентує увагу на тому, що збирання доказів пронизує весь процес розслідування, як і їх дослідження та оцінка, а тому навряд чи може бути тактичною операцією [14, с. 126]. З огляду на висловлене, віднесення такого роду завдань до розряду тактичних викликає заперечення, а пропозиції деяких науковців розробляти та застосовувати такі тактичні операції, як «Збирання доказової інформації», «Збирання первинної інформації» [15, с. 266–269] та подібні їм, видаються дискусійними.

На наш погляд, заслуговує на увагу дослідження тактичних завдань із урахуванням стадійності кримінального провадження. За цією підставою можна виокремити: а) *тактичні завдання досудового розслідування*: 1) встановлення характеру події кримінального правопорушення; 2) встановлення місця і часу вчинення кримінального правопорушення; 3) встановлення способу вчинення та приховування кримінального правопорушення; 4) встановлення предмета злочинного посягання; 5) встановлення мотивів вчинення злочину; 6) встановлення особи злочинця; 7) встановлення особи потерпілого (жертви); 8) встановлення провокуючої поведінки жертви; 9) перевірка зв'язків потерпілого; 10) встановлення співучасників злочину; 11) затримання злочинця на місці злочину; 12) розшук особи, яка зникла з місця події і переховується від слідства; 13) перевірка алібі підозрюваного; 14) встановлення свідків; 15) перевірка обмови (самообмови); 16) нейтралізація протидії розслідуванню з боку зацікавлених осіб; 17) вивчення особи підозрюваного; 18) забезпечення захисту доказів; 19) забезпечення захисту потерпілого і свідків; 20) встановлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, вжиття заходів щодо їх усунення; б) *тактичні завдання судового провадження*, зокрема: 1) забезпечення перевірки показань обвинуваченого; 2) забезпечення перевірки показань свідка; 3) забезпечення перевірки показань потерпілого; 4) забезпечення захисту доказів; 5) забезпечення захисту свідків; 6) забезпечення захисту потерпілих; 7) забезпечення огляду документів у суді та ін.; в) *тактичні завдання, що потребують вирішення до початку досудового розслідування*, наприклад, тактичні завдання виявлення ознак злочину.

Висновки. Таким чином, віднесення того чи іншого завдання до розряду тактичного має відбуватися виважено, з урахуванням ознак, які притаманні цій категорії завдань і розкривають їх сутність, виходячи передусім з того, що тактичні завдання є проміжними, тобто перебувають між основними і доповнюють, уточнюють останні. Так, до такого загального завдання розслідування, як встановлення особи, що вчинила кримінальне правопорушення, і доведення її вини проміжними завданнями, що виникають на підставі певних слідчих ситуацій, можна віднести такі: 1) відшукування особи, яка зникла з місця події і переховується від слідства; 2) затримання особи, що підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення; 3) викриття особи щодо її причетності до вчиненого злочину; 4) перевірка алібі підозрюваного; 5) перевірка версії щодо інсценування; 6) здолання протидії розслідуванню з боку заінтересованої особи тощо. До зазначених тактичних завдань можуть бути розроблені відповідні тактичні операції.

Виходячи з викладеного, дослідження взаємодії тактичних завдань та типових тактичних операцій дозволяє стверджувати, що при єдності, взаємозв'язку цих категорій керівну роль відіграють завдання, оскільки саме вони визначають характер засобів, які необхідно застосувати для успішного їх розв'язання. У зв'язку з цим чітке визначення змісту та сутності тактичного завдання, однозначне з'ясування його ознак і критеріїв розмежування з суміжними категоріями має важливе значення під час прийняття рішення і його виконання суб'єктами реалізації тактичної операції. Зазначені проблеми вимагають фундаментальних напрацювань і комплексних розробок у криміналістичних наукових дослідженнях.

Список використаної літератури:

1. Белкин Р.С. Курс криминалистики : в 3 т. – Т. 2: Частные криминалистические теории / Р.С. Белкин. – М. : Юристъ, 1997. – 383 с.

2. Белкин Р.С. Курс советской криминалистики: в 3 т. – Т. 3: Криминалистические средства, приемы и рекомендации / Р.С. Белкин. – М. : Акад. МВД СССР, 1979. – 130 с.

3. Большая советская энциклопедия, 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1972. – 227 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 338 с.
5. Волобуєв А.Ф. Наукові основи комплексної методики розслідування корисливих злочинів у сфері підприємництва: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / А.Ф. Волобуєв. – Х., 2002. – 18 с.
6. Головин А.Ю. Криміналістическа систематика / А.Ю. Головин. – М.: ЛексЭст, 2002. – С. 256–260.
7. Гранат Н.Л. Характеристика следственных задач и психологические механизмы их решения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Л. Гранат. – М., 1973. – 6 с.
8. Дулов А.В. Проблемы развития криминалистической тактики / А.В. Дулов // Криміналістика ХХІ століття: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 листоп. 2010 р. – Х. : Право, 2010. – С. 282–286.
9. Дулов А.В. Тактические операции при расследовании преступлений / А.В. Дулов. – Минск : Изд-во БГУ, 1979. – 14 с.
10. Журавель В.А. Криміналістичні методики: сучасні наукові концепції / В.А. Журавель. – Х. : Вид. агенція «Апостіль», 2012. – С. 215–216.
11. Журавель В.А. Обставини, що підлягають з'ясуванню, у структурі криміналістичної методики / В.А. Журавель // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики : зб. наук. праць / ред. кол.: М.Л. Цимбал, В.Ю. Шепітько, Л.М. Головченко та ін. – Х. : Право, 2010. – Вип. 10. – С. 13–20.
12. Здоровко С.Ф. Розслідування вбивств, що вчиняються організованими злочинними групами (типові тактичні операції) / С.Ф. Здоровко; за ред. В. Ю. Шепітька. – Х.: Гриф, 2004. – С. 116–121.
13. Коновалова В.Е. Тенденции развития теории криминалистической тактики / В.Е. Коновалова // Актуальные направления развития криминалистической методики и тактики расследования: материалы расширен. заседания учен. совета Всесоюз. ин-та по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М.: ВНИИПРМП, 1978. – 18 с.
14. Корноухов В.Е. Методика расследования преступлений: теоретические основы : монография / В.Е. Корноухов. – М.: Норма, 2008. – 210 с.
15. Кофанов А.В. Криміналістика: питання і відповіді : навч. посіб. / А.В. Кофанов, О.Л. Кобилянський, Я.В. Кузьмічов та ін. – К. : Центр учбової л-ри, 2011. – 326 с.
16. Лагутин А.В. Тактические операции при расследовании преступлений / А.В. Лагутин // Криміналістика і судовая експертиза: респ. межвед. сб. науч. и науч.-метод. работ. – Киев: Выш. шк., 1980. – Вып. 20. – С. 16–19.
17. Лузгин И.М. Методологические проблемы расследования / И.М. Лузгин. – М.: Юрид. лит., 1973. – 115 с.
18. Образцов В.А. Выявление и изобличение преступника / В.А. Образцов. – М. : Юрист, 1997. – 55 с.
19. Ратинов А.Р. Судебная психология для следователей / А.Р. Ратинов. – М. : МООН СССР, 1967. – 170 с.
20. Салтєвський М.В. Криміналістика: підручник. У 2 ч. – Ч. 2 / М.В. Салтєвський. – Х. : Консум, 2001. – 78 с.
21. Сорокотягин И.Н. Использование специальных познаний в криминалистическом комплексе «установление неопознанного трупa или его частей» / И.Н. Сорокотягин // Тактические операции и эффективность расследования : сб. науч. тр. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1986. – С. 96–105.
22. Степанюк Р.Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України: монографія / Р.Л. Степанюк; за заг. ред. А.Ф. Волобуєва. – Х.: НікаНова, 2012. – 162 с.
23. Тищенко В.В. Корыстно-насильственные преступления: криминалистический анализ: монография / В.В. Тищенко. – Одеса: Юрид. л-ра, 2002. – С. 203–204.
24. Тищенко В.В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : монографія / В.В. Тищенко. – Одеса : Фенікс, 2007. – С. 139–140.
25. Философский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М. : Инфра-М, 1998. – 506 с.
26. Шепітько В.Ю. Типовые тактические операции в системе информационного обеспечения следственной деятельности / В.Ю. Шепітько // Информационное обеспечение правоохранительной деятельности: проблемы, тенденции, перспективы: сб. науч. ст. – Калининград : Калининград. юрид. ин-т МВД России, 2007. – С. 223–228.
27. Шепітько В.Ю. Використання тактичних операцій у слідчій діяльності: теоретико-прикладні проблеми / В.Ю. Шепітько // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 355–361.
28. Шепітько В.Ю. Організаційно-тактичні засоби: поняття та значення / В.Ю. Шепітько, В.А. Журавель // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2009. – Вип. 18. – С. 185–192.
29. Шепітько В.Ю. Проблеми формування та застосування типових тактичних операцій у слідчій діяльності / В.Ю. Шепітько // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – Вип. 1(48). – С. 175–184.
30. Шепітько В.Ю. Роль типових тактичних операцій у системі забезпечення ефективності досудового слідства / В.Ю. Шепітько // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Кроссрод, 2007. – Вип. 14. – С. 194–199.
31. Шиканов В.И. Информация к тактической операции «Атрибуция трупа»: учеб. пособие / В.И. Шиканов. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1975. – 22 с.
32. Шиканов В.И. Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений / В.И. Шиканов. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1983. – 18 с.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.184

КОРЕННЫЕ НАРОДЫ УКРАИНЫ В ПРАВОВЫХ АКТАХ И ПРАКТИКЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Анна ПРИХОДЬКО,
аспирант

Института законодательства Верховной Рады Украины

SUMMARY

The article considers the attempts to resolve the issue of status and rights of indigenous peoples of Ukraine in UN structures', CoE, EU and OSCE activities. The analysis of normative sources and activities of specialized UN bodies prove that Ukraine recognized Crimean Tatar people as indigenous de-jure and Crimean Karaites people de-facto. Non-sustainable vision of indigenous peoples' problems in current UN, OSCE and CoE practice, related to the events of modern interstate conflict in Ukraine, is lighted.

Key words: collective rights, discrimination, indigenous peoples, occupation, organizations of indigenous peoples, recognition of indigenous peoples.

АННОТАЦИЯ

Статья освещает попытки разрешить статус и права коренных народов Украины в деятельности структур ООН, Совета Европы, Европейского союза и ОБСЕ. Проведенный анализ нормативных источников и деятельности специализированных структур ООН показывает, что Украина признала крымскотатарский народ коренным народом де-юре и караимский народ – де-факто. Показана неустойчивость восприятия проблемы коренных народов в текущей практике ООН, ОБСЕ и Совета Европы, посвященной событиям настоящего межгосударственного конфликта в Украине.

Ключевые слова: дискриминация, коллективные права, коренные народы, оккупация, организации коренных народов, признание коренных народов.

Постановка проблемы. Процесс вовлечения Украины и коренных народов Украины в процессы ООН по разработке международных стандартов прав коренных народов, невозможный по определению в советский тоталитарный период, стал значимым после 1991 г. и приобрел особую актуальность с 2014 г. (как в национальном праве, так и на международном уровне).

Актуальность темы. В то же время анализ нормативной базы свидетельствует о неустоявшейся позиции международного сообщества по данному вопросу, что проявляется в противоречивости документов, различиях применяемой терминологии и пр.

Итак, **целью статьи** является анализ правовых актов и практики международных организаций по проблеме статуса коренных народов Украины. Для ее достижения нужно решить следующие научные задачи: установить формат отображения проблематики коренных народов Украины в деятельности специальных механизмов ООН по вопросам коренных народов, исследовать участие коренных народов Украины в данных механизмах, установить международную позицию Украины по вопросу коренных народов Украины, исследовать документы ООН и иных международных организаций, посвященные украино-российскому конфликту и отображающие проблематику коренных народов Украины. Анализ правового статуса коренных народов Украины в работах Б.В. Бабина, Д.М. Киценко, Э.Х. Топаловой и других исследователей содержит лишь фрагментарные и устаревшие данные по предмету нашей статьи.

Изложение основного материала исследования. Довольно продолжительный период официальная позиция украинских дипломатов в ООН не существенно отличалась от предыдущей советской и тогдашней российской. Д.М. Киценко приводит выступления официального пред-

ставителя Украины в Подкомиссии по защите прав меньшинств Комиссии по правам человека (далее – КПЛ) ООН, который в 1993 г. заявлял, что «значение терминов «коренной народ» и «коренная община или нация» остается открытым вопросом», и настаивал на установлении в этой сфере «универсальных определений». В последующем представитель Украины в КПЛ отмечал, что «ни одно из существующих национальных определений или самоопределений коренных народов в международных документах не может применяться как универсальное» и что «очень важно классифицировать этнические группы, чтобы облегчить проведение национальной политики защиты меньшинств и коренных народов» [4, с. 144, 156].

При этом стремление коренных народов Украины к участию в глобальных процессах определения содержания их прав и разработки механизмов их защиты в условиях демократического государственного строя не получало и в тот период фактического сопротивления со стороны правительства Украины как минимум на международной арене. Так, решением ЭКОСОС ООН 1995/317 в 1995 г. были утверждены списки организаций коренных народов (“organizations of indigenous people”), не имеющих консультативного статуса при ЭКОСОС для содействия их дальнейшему участию в Рабочей группе по проекту Декларации ООН о правах коренных народов, принятой в 2007 г. (далее – ДПКН).

В частности, 25 ноября 1995 г. ЭКОСОС было утверждено список 44-х организаций коренных народов, а 2 ноября 1995 г. – перечень из еще 34-х организаций коренных народов. Во втором перечне среди организаций коренных народов был назван «Меджлис крымскотатарского народа (Украина)» (англ. “Mejlis of Crimean Tatar People (Ukraine)”) [11]. Процедура допуска организаций корен-

ных народов к деятельности этой Рабочей группы ООН была более требовательной, сравнительно с допуском таких организаций в Рабочую группу ООН по коренному населению, созданную в 1982 г.; она требовала обязательного предварительного согласования органами ООН кандидатуры организации коренного народа с правительством государства регистрации этой организации согласно п. 5 резолюции ЭКОСОС 1995/32 от 25 июля 1995 г. [13]. Поэтому упоминание о Меджлисе крымскотатарского народа (далее – МКНТ) в решении ЭКОСОС 1995/317 было бы невозможным без предварительного согласия на это правительства Украины.

Видимо именно поэтому Б.Г. Уильямс в монографии 2001 г. касательно данных событий отмечал, что «крымскотатарское сообщество, заинтересованное в правах, гарантированных Конвенцией № 169», требовало соответствующего статуса и «в ответ на требования украинского государство признало крымских татар коренным народом». Интересно, что Б.Г. Уильямс указывает на деятельность в ООН не МКНТ в целом, а Фонда исследования и поддержки коренных народов Крыма (далее – ФДПКНК) как «крымскотатарской организации, которую возглавлял член МКНТ Надир Бекиров» [21, с. 445].

Следует сказать, что требования крымских татар и крымских караимов (караев) о признании себя коренными народами в международно-правовом формате подробно отражены и документированы Б.В. Бабиным [1, с. 140–160], но самое интересное состоит в отображении таких требований в практической деятельности ООН, ее учреждений и органов. На официальном сайте Департамента Секретариата ООН в экономических и социальных делах можно получить упоминания о четырех организациях коренных народов из Украины, зарегистрировавшихся для участия в мероприятиях ООН и посланных на них собственных представителей; это МКНТ, ФДПКНК, Организация крымскотатарских старейшин «Наму» («Согласие») и Всеукраинская ассоциация крымских караимов (англ. “All Ukrainian Association of Crimean Karays”) [15].

Органами ООН официально констатировано участие МКНТ в сессиях Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов (далее – ПФКН) с 8-й по 12-ю, ФДПКНК – с 7-й по 13-ю сессии, участие организации караимов в 6-й и 13-й сессиях ПФКН ООН. По воспоминаниям Н. Бекирова, члена МКНТ и председателя ФДПКНК в те годы, в 1994 г. он побывал на 11-й сессии Рабочей группы по вопросам коренного населения, а кроме него, в заседаниях группы «участвовали другие крымские татары и представители караимов и крымчаков» [6, с. 1]. Следует добавить, что ФДПКНК участвовал в деятельности не только рабочих групп и ПФКН, но и УВКПЧ ООН, Программы развития ООН и МОТ, получал в тот период международную помощь на исследование состояния этнических групп Крыма. В тот период ФДПКНК предоставлялись альтернативные отчеты по соблюдению этнических прав в Крыму в конвенционные структуры ООН, отчеты в рабочие группы КПЛ и во Всемирную организацию интеллектуальной собственности [14].

Интересно добавить, что ФДПКНК, стремившийся получить консультативный статус при ЭКОСОС, в 2008 г. получил отказ благодаря совместной позиции МИД России и Украины, согласно которой этот фонд был «замечен в экстремистской и националистической деятельности» [9]. Б.В. Бабин и Э.Х. Топалова констатируют участие «представителей отдельных этнических групп Украины, в частности и в первую очередь – крымских татар, в международных правовых форумах по проблематике коренных народов, начиная с 1994 г.». Исходя из этого, они указывают на то, что «признание международным сообществом прав указанных этнических групп Украины на участие в реше-

нии проблемы коренных народов мира нельзя считать признанием соответствующего статуса этих этнических групп как коренных народов де-юре, но оно может, с определенными оговорками, рассматриваться как их восприятие коренными народами де-факто» [2, с. 18; 10, с. 6], с чем можно согласиться частично, учитывая наличие вышеприведенного решения ЭКОСОС 1995 г. по МКНТ, принятого с формального согласия на то Украины.

Начало украинско-российского конфликта в 2014 г., оккупация и аннексия Крыма Российской Федерацией (РФ) заставили Украину предпринять меры по разъяснению своей позиции по вопросам коренных народов и ДПКН. Заявлением Верховной Рады Украины о гарантиях прав крымскотатарского народа в составе Украинского государства от 20 марта 2014 г. № 1140-VII Украина гарантировала сохранение и развитие этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности крымскотатарского народа как коренного народа и всех национальных меньшинств Украины, гарантировала защиту и реализацию неотъемлемого права на самоопределение крымскотатарского народа в составе суверенной и независимой Украинской Державы, признала МКНТ как исполнительный орган Курултая крымскотатарского народа, а сам Курултай – как высший представительный орган крымскотатарского народа; заявила о своей поддержке ДПКН [8].

Как отмечают эксперты, 22 мая 2014 г., в предпоследний день заседания 13-й сессии ПФКН, украинская делегация сделала официальное заявление от имени правительства Украины, в которой Украина попросила считать ее государством, официально поддержала ДПКН. Постоянным представительством Украины при ООН в течение этой сессии дополнительно было организовано мероприятие по освещению проблем крымскотатарского народа в Крыму [10, с. 7]. Поэтому, по мнению Б.В. Бабина, Украина в 2014 г. соблюла требования международной практики по вопросам присоединения государства к ДПКН [2, с. 16, 19].

В 2015–2016 гг. усилилось взаимодействие Украины и организаций коренных народов Украины в учреждениях ООН по вопросам коренных народов. Так, на 15-й сессии ПФКН в 2016 г. приняла участие фактически единая делегация от органов власти Украины (А.А. Кырымлы и первый заместитель министра информационной политики Украины – Эмине Джеппар) и МКНТ (Эскендер Бариев и Айла Баккал). Во время этой сессии ПФКН Э. Бариев обозначил ряд важных категорий устойчивого развития коренного народа в сфере земель и природных ресурсов [3]. Представители ФДПКНК в 2014–2016 гг. приняли участие в 7-й, 8-й и 9-й сессиях Экспертного механизма ООН по правам коренных народов (далее – ЭМПКН); в 2014 г. ими был представлен доклад о доступе коренных народов к правосудию в условиях оккупации Крыма, а в 2015 г. – предложены к рассмотрению вопросы защиты прав коренных народов, гарантированных ДПКН, Европейским судом по правам человека. В июле 2016 г., на очередной сессии ЭМПКН, ими был сделан доклад об уголовной квалификации депортации крымскотатарского народа, начавшейся в 1944 г., как международного преступления и был предложен ко вниманию ЭМПКН проект закона Украины «О правах коренных народов» [5].

Обострение проблемы защиты прав коренных народов Украины в нынешних условиях нашло свое отображение в актах органов ООН, посвященных украинско-российскому конфликту. Так, п. 12 резолюции СПЧ ООН 26/30 «Сотрудничество и помощь Украине в области прав человека» от 27 июня 2014 г. содержит призыв к «немедленному прекращению всех актов дискриминации и притеснений, в частности в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам», а также других жителей

АР Крым и города Севастополя, «которые не поддержали незаконный референдум, включая этнических украинцев и крымских татар» [12]. Эта резолюция была одобрена СПЧ 23 голосами «за» при 19 «против»; резолюции СПЧ с такими же названиями одобрялись и в 2015–2016 гг., но упоминаний о коренных народах не содержали.

Внимание к вопросу коренных народов было уделено в отдельных положениях докладов Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (далее – УВКПЧ) по ситуации с правами человека в Украине (далее – Доклады). Хотя первый в серии таких Докладов от 15 апреля 2014 г. не содержал соответствующих упоминаний, уже второй Доклад от 15 мая 2014 г. имел в структуре специальный подраздел «Права коренных народов» (“Rights of indigenous peoples”, ст. ст. 146–154), в котором, среди прочего, указывалось на, что «сообщения из Крыма вызывают серьезную обеспокоенность продолжающимися притеснениями крымских татар», содержались сведения об осквернении памятника, о нападениях со стороны парамилитарных сил РФ на здание и руководство МКТН, о действиях РФ по их выдавливанию из Крыма, содержащих опасения, что в силу законодательства РФ об экстремистской деятельности работа МКТН «может быть объявлена незаконной и прекращена» [20].

В аналогичном подразделе «Права коренных народов» следующего Доклада от 15 июня 2014 г. содержалась другая тональность; в частности, речь шла о годовщине депортации «крымских татар и других меньшинств», упоминался «указ» «крымского парламента» о «реабилитации» депортированных, но не указывались нарушения прав человека и коренных народов, происходившие в тот период в Крыму. Очередной Доклад от 15 июля 2014 г. уже не содержал отдельного подразделения о правах коренных народов и лишь упоминал о вынужденных переселенцах, «принадлежащих к крымским татарам», о притеснениях и проявлениях дискриминации «в отношении этнических украинцев, крымских татар, представителей религиозных меньшинств, групп меньшинств в целом». В этом акте несколько раз использовался термин «представители крымскотатарской общины» (англ. “representatives of the Crimean Tatar community”) и лишь один раз – «коренной народ Крыма» в отношении крымских татар как цитата соответствующего высказывания украинского омбудсмена [20].

Следующие доклады упоминают о крымских татарах, но не определяют их статус, ограничиваясь нейтральными тезисами, такими как «четыре представителя крымских татар» (“another four Crimean Tatars”) в Докладе за период с 16 февраля по 15 мая 2015 г. В ст. 143 Доклада за период с 16 августа по 15 ноября 2015 г. упомянуто торговую блокаду Крыма, инициированную «крымско-татарскими лидерами» (англ. “Crimean Tatar leadership”) и было упомянуто о парламентском постановлении 2015 г. по депортации крымских татар (но не «крымскотатарского народа» – как в оригинале постановления). В ст. 192 Доклада за период 16 ноября 2015 г. – 15 февраля 2016 г. упоминается эпизод облавы в крымском селе Долинка, которая «похоже, имела целью запугать местных крымских татар, гордящихся своей национальной идентичностью и стремящихся публично демонстрировать ее» [20].

Только в Докладе за период 16 февраля – 15 мая 2016 г. появляется специальный подраздел, уже под названием “Minority and indigenous peoples’ rights”, которое в русскоязычной версии доклада было некорректно переведено как «Права меньшинств и коренного населения». В этом Докладе упоминаются «полицейские» операции оккупационной власти против «членов крымскотатарской общины» (ст. 179) и сравнительно большое внимание уделяется запрету оккупационными «прокуратурой» и «судом» МКТН,

причем МКТН определяется как «орган самоуправления крымскотатарского народа» и указывается, что такой запрет может считаться «коллективным наказанием крымскотатарского народа» [20].

Кроме Докладов УВКПЧ, стоит отметить доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств СПЧ ООН Риты Йижак A/HRC/28/64/Add.1, предоставленный по итогам ее визита в Украину в марте-апреле 2014 г. В ст. 6 этого доклада специально указывалось на то, что «отдельные общины, в частности – крымские татары, определяют себя как коренные народы», и оговаривалось, что их охват в этом докладе в рамках «мандата, связанного с вопросами меньшинств, отнюдь не подрывает и не является несовместимым с их претензиями на статус коренного народа и на осуществление прав, закрепленных в ДПКН» [19].

В ст. 29 доклада указано, что «Специальный докладчик пообщиалась также с представителями групп (в том числе русинов), которые считают, что их не признают в качестве меньшинств или коренных народов, как они сами себя определяют». Хотя Специальный докладчик не смогла попасть в Крым, она провела консультации с лидерами МКНТ, который называется автором как «татарский орган самоуправления» (ст. 49). В тексте Специальный докладчик использует как этноним «татары», так и «крымские татары», указывая, среди прочего, на «возвращение татар, являющихся коренными жителями АР Крым» и на их «притязания на земельные права в качестве коренного народа» [19].

Вспоминая об ограничении прав и запугивании крымскотатарского народа со стороны оккупационных властей, Р. Йижак упоминает как о вышеуказанном заявлении Верховной Рады Украины № 1140-VII, так и об «указе о мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымскотатарского и немецкого населения и о государственной поддержке их возрождения и развития», принятом властью РФ после оккупации Крыма [19].

Стоит указать на практику оценки статуса коренных народов Украины в деятельности других международных структур. Определенное внимание крымскотатарскому вопросу в 2000 г. было уделено Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), в Рекомендации 1455 (2000) «Репатриация и интеграция крымских татар» [18] (англ. “Repatriation and integration of the Tatars of Crimea”), название и содержание которой в официальной англоязычной версии, ее официальных переводах на русский и украинский языки содержат, к сожалению, существенные смысловые различия.

Так, крымские татары в ст. 1 Рекомендации именуется соответственно как “entire Crimean Tatar population”, «население крымских татар» и «крымськотатарське населення», в ст. 3 говорится соответственно о “Crimean Tatar community”, «сообществе крымских татар» и о «кримськотатарській громаді». Также в ст. 1 Рекомендации указан советский указ 1967 г., согласно которому якобы “cleared the Crimean Tatars of all charges”, «с крымских татар были сняты все обвинения» и «кримськотатарський народ був повністю реабілітований». Таким образом, признание крымскотатарского этноса именно народом в Рекомендации 1455 (2000) имеется лишь в ее украиноязычной версии. С другой стороны, в п. 7.8 этой Рекомендации Правительству Украины и региональным органам власти АР Крым предлагается изучить опыт других стран-членов Совета Европы в соответствии со стандартами “representation of minorities and indigenous peoples, with a view to securing the effective representation of the Crimean Tatars in national, Crimean and local public affairs” [18] («представительства меньшинств и коренных народов для того, чтобы обеспечивать и поддерживать представительство крымских татар при решении вопросов на национальном уровне, в Крыму и на местах»).

Такое предложение оригинального текста Рекомендации, довольно взвешенно предлагавшее применить к этой этнической группе, среди прочего, стандарты представительства коренных народов, в украиноязычной версии прозвучало касательно «представительства малых национальных меньшин в региональных парламентах с метою забезпечувати та підтримувати представництво кримських татар в інститутах влади Криму», то есть термин «коренные народы» с официального перевода Рекомендации 1455 (2000) был искусственно удален.

Эта рекомендация ПАСЕ основывалась на докладе депутата Ассамблеи от Великобритании, лейбориста лорда Ф.М.Т. Понсонби Комитету ПАСЕ по вопросам миграции, беженцев и демографии от 18 февраля 2000 г., составленном по итогам его визита в Украину, общения с представителями государственной власти, органов власти АР Крым и с отдельными членами МКТН. В п. 4 этого доклада Ф.М.Т. Понсонби признает, что крымские татары имеют в Крыму «историческую родину» (англ. “historic homeland”) и указывает на то, что они, «в отличие от других этнических групп», требуют предоставления им статуса коренного народа (англ. “lay claim to the status of indigenous people”). При этом, поскольку докладчик Ф.М.Т. Понсонби «не смог получить ответ на то, что этот статус означает в правовом измерении» (англ. “could not get an answer as to what that status implies in legal terms”), данный депутат ПАСЕ выразил мнение, что он «является эвфемизмом титульной нации» (англ. “a euphemism for titular nation”) и может использоваться «крымскотатарскими экстремистами как первый шаг к национальной автономии», причем «многие крымские татары, принимая решение о возвращении в Крым, руководствовались нереалистичными ожиданиями их отдельных политических лидеров» [18].

В ст. 3 Резолюции ПАСЕ 2028 (2015) от 27 января 2015 г. по итогам доклада Комиссара Совета Европы по правам человека относительно его визита в Крым в сентябре 2014 г. указано на «преследование и дискриминацию этнического украинского и крымскотатарского населения» (англ. “Ethnic Ukrainian and Crimean Tatar populations”). В ст. 16.4 этого акта содержится призыв к международному сообществу «продолжать внимательно следить за ситуацией в Крыму, в частности в отношении крымских татар, с тем, чтобы им полностью гарантировались все права человека и фундаментальные свободы». Эти вопросы подробнее были развиты в резолюции ПАСЕ 2034 (2015) от 28 января 2015 г., в которой указывалась обеспокоенность ПАСЕ ситуацией с «меньшинствами в Крыму, в частности с крымскотатарским сообществом» (англ. “Minorities in Crimea, in particular the Crimean Tatar community”). В то же время уже в следующем предложении МКТН был охарактеризован Резолюцией 2034 (2015) как «совет представителей крымскотатарского народа» (англ. “Mejlis (council of representatives of the Crimean Tatar people)”) [7].

В ст. ст. 4, 10.2 Резолюции ПАСЕ 2112 (2016) от 21 апреля 2016 г. упоминаются наказуемые РФ «крымскотатарские и украинские активисты» (англ. “Crimean-Tatar and Ukrainian activists”); в ее ст. 4 также содержится осуждение «недавнего запрета Меджлиса как экстремистской организации, противоречащего международным стандартам и демонстрирующего систематическое нарушение прав крымских татар» [7]. Учитывая, что ключевым международным стандартом в этой ситуации должно считаться ДПКН, можно утверждать, что ПАСЕ в целом соглашается со статусом крымских татар как коренного народа, хотя четкой позиции и глоссария по этому поводу Советом Европы еще не разработано.

После начала украинско-российского конфликта последовательно усиливает внимание к вопросу прав коренных народов Украины, попавших в условия оккупации и юрис-

дикции РФ, такая структура, как ОБСЕ. В ст. 8 Резолюции Парламентской ассамблеи ОБСЕ 2014 г. «Очевидное, грубое и неисправленное нарушение Хельсинкских принципов Российской Федерацией» говорится о нападениях, притеснениях и запугивании в отношении «крымских татар, цыган, евреев и других национальных меньшинств», а в ст. 31 Резолюции Парламентской ассамблеи ОБСЕ 2015 г. «Продолжение очевидных, грубых и неисправленных нарушений РФ обязательств в рамках ОБСЕ и международных норм» упоминаются запугивания, преследования и дискриминации «по группам населения из числа крымских татар и этнических украинцев» (англ. “directed against the Crimean Tatar and ethnic Ukrainian populations”) [17].

В то же время в Резолюции ОБСЕ 2016 г. «Нарушение прав человека и основных свобод в АР Крым и городе Севастополе, наряду с общими оговорками относительно потребностей соблюдения РФ как оккупирующей державой требований международного права прав человека в Крыму, в ст. 12 содержится решительный протест против принятого «так называемого решения о запрете МКТН от 26 апреля 2016 г.» и неоднократно говорится о дискриминации «в отношении этнических украинцев и крымских татар». В ст. 21 англоязычного текста этой Резолюции говорится о “discrimination against the indigenous Crimean Tatar people and ethnic Ukrainians” с использованием несколько иной лексической конструкции во франкоязычном тексте “discrimination croissantes a l’encontre de la population autochtone des Tatars de Crimée et des Ukrainiens”, что переводится как «дискриминация в отношении принадлежащих к коренному населению крымских татар и этнических украинцев» с избеганием полноценного использования термина «коренной народ» [17].

Внимание к вопросу коренных народов Украины в сложившихся условиях уделяет и Европейский парламент, о чем свидетельствует Резолюция этого органа ЕС «О ситуации с правами человека в Крыму, в частности в отношении крымских татар» от 3 февраля 2016 г. 2016/2556 (RSP). Хотя этот документ содержит, среди прочего, такие не совсем удачные термины, как “Tatar community” и “the Tatars”, в его ч. “Н” говорится о депортации “entire population of Crimean Tatars, an indigenous people of Crimea”, то есть «всего крымскотатарского населения как коренного народа Крыма», в ст. 3 ч. “Н” отмечено то, что в соответствии с международным правом [крымские] татары как коренной народ Крыма (англ. “the Tatars, as an indigenous people of Crimea”) имеют право поддерживать и сохранять собственные политические, правовые, экономические, социальные и культурные учреждения; содержится призыв к уважению МКТН как «легитимного представительного органа крымскотатарского сообщества» и др. В этой Резолюции 2016/2556 (RSP) Европейский парламент выражает обеспокоенность в связи с нарушением имущественных прав и свобод крымских татар, «их запугиванием и лишением свободы, неуважением их гражданских, политических и культурных прав» оккупационными властями РФ в Крыму [16]. Аналогичные положения в этот период появляются в отчетах международных правозащитных организаций, аффилированных с ЕС, таких как “Minority Rights Group International”.

Выводы. Среди этнических групп Украины официальное признание де-юре в качестве коренного народа со стороны ООН и иных международных организаций, а также от властей Украины получил крымскотатарский народ; также де-факто в качестве коренного народа Украины этими субъектами рассматривается караимский народ (крымские караимы-караи). Украинско-российский конфликт привел к постепенному усилению внимания со стороны ОБСЕ, Совета Европы и Евросоюза к проблеме прав коренных народов Украины, их гарантий и механизмов защиты; при

этом уровень владения экспертами данных организаций стандартами и терминами ООН в сфере коренных народов является недостаточным. Имплементация указанных документов ООН, Евросоюза, Совета Европы и ОБСЕ в практику защиты прав коренных народов может стать объектом дополнительного научного поиска.

Список использованной литературы:

1. Бабін Б.В. Конституційно-правовий статус корінних народів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Б.В. Бабін. – Донецьк, 2004. – 239 арк.

2. Бабін Б.В. Статус корінних народів у сучасному міжнародному праві : наукова доповідь / Б.В. Бабін. – К. : КНУ ім. Т.Г. Шевченка, 2014. – 37 с.

3. Дев'ята сесія Експертного механізму з прав корінних народів / ХНТУ, 21 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kntu.net.ua/index.php/ukr/content/view/full/35732>.

4. Киценко Д.М. Міжнародно-правовий статус корінних народів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Д.М. Киценко. – К., 2003. – 218 с.

5. Крымские татары представлены на форуме ООН // Агенство «Крымские новости». – 10 мая 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://qha.com.ua/ru/politika/krimskie-tatari-predstavleni-na-forume-oon/159264>.

6. Надир Бекиров: Декларация ООН о правах коренных народов – полезный инструмент в решении проблем крымских татар (интервью Гульнары Усеиновой) // Голос Крыма. – 2015. – № 4. – 24 апреля. – С. 1–2.

7. Парламентська асамблея Ради Європи. Довідкова інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/organizations.mpo_info?o_id=64.

8. Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави : Постанова Верховної Ради України від 20 березня 2014 р. № 1140-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 15. – Ст. 581.

9. Сессия Комитета по неправительственным организациям (КНПО) // МИД РФ. – 14 мая 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mid.ru/rossia-nepravitelstvennye-organizacii-i-oon/-/asset_publisher/aLRfN6MT9msV/content/id/338396.

10. Топалова Е.Х. Забезпечення прав корінних народів: міжнародні документи та українські реалії / Е.Х. Топалова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – С. 3–10.

11. Applications from organizations of indigenous people not in consultative status with the Economic and Social Council for participation in the open-ended : Decision 1995/317 of UN Economic and Social Council, 1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/documents/ecosoc/dec/1995/edec1995-317.htm>.

12. Cooperation and assistance to Ukraine in the field of human rights : Resolution of the UN Human Rights Council 26/30 on 27 June 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/76/PDF/G1408376.pdf?OpenElement>.

13. Establishment of a Working Group of the CHR to Elaborate a Draft Declaration in Accordance with Paragraph 5 of GA Resolution 49/214 : Resolution 1995/32 of UN Economic and Social Council, 25 July 1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1995/eres1995-32.htm>.

14. Foundation for Research and Support of the Indigenous Peoples of Crimea (Simferopol) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.iccrimea.org/ngos/indigen.html>.

15. NGO branch, UN Department on Economic and Social Affairs [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://esango.un.org/civilsociety>.

16. On the human rights situation in Crimea, in particular of the Crimean Tatars : European Parliament resolution 2016/2556 (RSP), 3 February 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do>.

17. OSCE Parliamentary Assembly. Annual Sessions [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions>.

18. Repatriation and integration of the Tatars of Crimea : Recommendation of PA of the CoE 1455 (2000) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16793&lang=en>.

19. Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsak. Mission to Ukraine A/HRC/28/64/Add.1, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_64_Add_1_en.doc.

20. Reports on the human rights situation in Ukraine, 2014–2016 // Office of the UN HCHR [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org.ua/images/stories>.

21. Williams B.G. The Crimean Tatars: The Diaspora Experience and the Forging of a Nation / B.G. Williams. – Leiden : E.J. Brill, 2001. – 522 p.

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

УДК 341.171

ПРАВОВА ПРИРОДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОРДЕРА НА АРЕШТ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Назар БЕНЧ,

аспірант кафедри порівняльного та європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

The article discussed peculiarities of application of such instrument of cooperation between the EU state-members as the European Arrest Warrant (EAW), describes a legal nature of this instrument. Special attention is drawn at EAW subjects, grounds of fulfillment of EAW, as well as grounds of rejection in fulfillment of EAW, in particular – additional grounds, which give a broad discretion to the national judicial bodies and which are aimed at creation of additional guarantees of rights and freedoms of the person, for whom EAW is issued. The article emphasizes a role of such institute as EAW for the European Union Law.

Key words: European Union, European Arrest Warrant, criminal justice, space of freedom, security and justice, extradition.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто особливості застосування такого інструмента співпраці між державами-членами Європейського Союзу у сфері кримінальної юстиції, як Європейський ордер на арешт, розкрито юридичну природу цього інструмента. Особливу увагу присвячено суб'єктам Європейського ордера на арешт, підставам для виконання Європейського ордера на арешт, а також підставам відмови у виконанні Європейського ордера на арешт, зокрема факультативним, які наділяють національні судові органи широкою дискрецією і спрямовані на створення додаткових гарантій забезпечення прав і свобод особи, щодо якої видається ордер. Зроблено акцент на значенні такого інституту, як Європейський ордер на арешт, для права Європейського Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз, Європейський ордер на арешт, кримінальна юстиція, простір свободи, безпеки та юстиції, екстрадиція.

Постановка проблеми. Співробітництво у сфері кримінальної юстиції посідає провідне місце в реалізації політики Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо створення простору свободи, безпеки та правосуддя і є одним із основних напрямів на шляху до створення безпечної й відкритої Європи. Саме тому на восьмому етапі становлення ЄС приділялась і приділяється постійна увага розробленню та впровадженню дієвих механізмів взаємодії під час розслідування кримінальних справ, розшуку підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення осіб, притягненню винних осіб до кримінальної відповідальності.

Одним із найбільш ефективних інструментів такого співробітництва є Європейський ордер на арешт (далі – ЄОА), який став результатом вироблення спільної політики безпеки державами-членами ЄС.

Актуальність теми. Окремі аспекти функціонування ЄОА досліджували українські й зарубіжні науковці: Jan Wouters, Frederik Naert [1], Mathisen Gjermund [2], John R W D Jones, Rosemary Davidson [3], Susie Alegre and Marisa Leaf [4], В.І. Ірінєва [5], О.В. Гончарук [6] та інші. Однак у їхніх працях не в повному обсязі досліджено правову природу, специфічні риси й особливості сучасного функціонування ЄОА.

У зв'язку з цим **метою статті** є з'ясування правової природи, специфічних рис та особливостей функціонування ЄОА.

Вивчення такого універсального інструментарію кримінально-правового співробітництва, як ЄОА, дасть змогу дослідити його правову природу й з'ясувати особливості його

застосування, що в умовах євроінтеграційного вектора України, складовою частиною якого є адаптація національного законодавства до законодавства ЄС, є вкрай актуальним.

Виклад основного матеріалу дослідження. У європейській обіг ЄОА було введено Рамковим рішенням Ради ЄС «Про Європейський ордер на арешт і процедуру видачі осіб між державами-членами», яке було прийнято в Люксембургу 13 червня 2002 року (далі – Рамкове рішення) [7].

Варто відзначити, що, на відміну від регламентів ЄС, Рамкове рішення за своєю правовою природою не має прямої дії, а лише покладає на країни-члени ЄС обов'язок досягнути певного результату – вжити необхідних заходів для приведення національного законодавства у відповідність до правил цього рішення. Такий обов'язок впливає зі ст. 34 Рамкового рішення.

Із 1 січня 2004 р. Рамкове рішення замінило собою правила, що застосовувалися з питань екстрадиції у відносинах між державами-членами ЄС і містилися в таких конвенціях:

1) Європейська конвенція «Про екстрадицію» від 13 грудня 1957 року, Додатковий протокол до неї від 15 жовтня 1975 року, Другий додатковий протокол до неї від 17 березня 1978 року і Європейська конвенція «Про боротьбу з тероризмом» від 27 січня 1977 р. в частині, що стосується екстрадиції;

2) Угода між дванадцятьма державами-членами Європейського Співтовариства «Про спрощення та модернізації способів передачі запитів про екстрадицію» від 26 травня 1989 року;

3) Конвенція «Про спрощену процедуру екстрадиції між державами-членами Європейського Союзу» від 10 березня 1995 року;

4) Конвенція «Про екстрадицію між державами-членами Європейського Союзу» від 27 вересня 1996 року;

5) глава 4 розділу III Конвенції «Про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 року про поступове скасування перевірок на спільних кордонах» від 19 червня 1990 року.

Отже, ЄОА фактично покликаний стати основним інструментом, який забезпечує передачу осіб у рамках співробітництва в кримінальних справах між державами ЄС. Водночас Рамкова конвенція не впливає на застосування країнами ЄС правил екстрадиції, які встановлені вказаними вище міжнародними договорами у відносинах із державами, які не є членами ЄС.

Дефініція ЄОА наведена в ст. 1 Рамкового рішення, згідно з якою ЄОА – це видане державою-членом судове рішення з метою затримання та передачі іншою державою-членом розшукуваної особи для здійснення кримінального переслідування або для виконання покарання чи заходів безпеки, пов'язаних із позбавленням волі.

Основними суб'єктами ЄОА є орган, який видає ордер, та орган, який виконує ордер. Рамковим рішенням виконання зазначених функцій має покладатися на судові органи. Інші органи влади можуть виконувати лише обов'язки щодо сприяння суду в реалізації повноважень відносно ЄОА, зокрема таких як отримання та надсилання ордерів. При цьому кожна держава-член ЄС наділена правом самостійно визначати у внутрішньому праві, які саме судові органи наділяти такими повноваженнями.

Однак не в усіх країнах ЄС саме на суди покладено функції з видачі ордеру. У деяких країнах цим повноваженням наділені прокурори. У цьому контексті Високий суд Лондона відзначив: «Не може бути сказано, що термін «судовий» стосується тільки судді, який виносить рішення. Інші, включаючи прокурорів, можуть бути включені в цей термін для різних цілей. Це повністю узгоджується з принципами взаємного визнання і взаємної довіри, щоб визнати дійсним ЄОА, виданий органом кримінального переслідування, призначеним відповідно до статті 6 Рамкового Рішення» [8]. Підтримав цю позицію й Верховний суд Об'єднаного Королівства [9].

У ст. 2 Рамкового рішення окреслена сфера застосування ЄОА. Так, згідно з ч. 1 цієї статті, ЄОА може видаватися стосовно діянь, щодо яких закон держави, яка його видає, передбачає покарання або захід безпеки, пов'язані з позбавленням волі, з верхньою межею не менше ніж дванадцять місяців або коли вже було призначено покарання або застосований захід безпеки щодо обвинувальних вироків, які передбачають засудження до позбавлення волі не менше ніж на чотири місяці.

Крім того, за деякими категоріями злочинів Рамкове рішення передбачає виконання ЄОА без проведення перевірки на предмет подвійної злочинності діяння. До таких злочинів зараховано участь у злочинній організації; тероризм; торгівля людьми; сексуальна експлуатація дітей і дитяча порнографія; незаконна торгівля наркотичними засобами та психотропними речовинами; незаконна торгівля зброєю, боєприпасами й вибуховими речовинами; корупція; обманні дії, в тому числі обманні дії, що завдають шкоди фінансовим інтересам Європейських співтовариств, у значенні Конвенції «Про захист фінансових інтересів Європейських співтовариств» від 26 липня 1995 року; відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом; фальшивомонетництво, включаючи підробку євро; кіберзлочинність; злочини проти довілля, включаючи незаконну торгівлю тваринами, що знаходяться під загрозою зникнення; не-

законну торгівлю сортами рослин і породами дерев, що знаходяться під загрозою зникнення; надання допомоги незаконному в'їзду й перебуванню; умисне вбивство, заподіяння тяжких тілесних ушкоджень; незаконна торгівля органами людини і тканинами; викрадення людини, незаконне позбавлення волі й захоплення заручника; расизм і ксенофобія; розкрадання, вчинені організовано або із застосуванням зброї; незаконна торгівля культурними цінностями, включаючи предмети антикваріату і твори художнього мистецтва; шахрайство; рекет і вимагання грошей; виготовлення підробленої й «піратської» продукції; виготовлення фальшивих адміністративних документів і торгівля ними; підробка засобів платежу; незаконна торгівля гормональними засобами та іншими стимуляторами росту; незаконна торгівля ядерними й радіоактивними матеріалами; торгівля викраденими транспортними засобами; звіттування; підпал; злочини, що підпадають під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду; викрадення літака чи корабля; саботаж (ч. 2 ст. 2).

Додатковою умовою для застосування цього правила (виконання ЄОА без проведення перевірки на предмет подвійної злочинності діяння) до вказаних злочинів є санкція за кримінальним законодавством країни, що видала ордер, яка повинна передбачати позбавлення волі з верхньою межею не менше ніж три роки. За всіма іншими злочинами передача особи може бути підпорядкована умові про те, що діяння, яке вчинила ця особа, має визнаватися злочином у кримінальному законодавстві країни, яка повинна виконувати ордер.

Отже, за певними категоріями злочинів Рамкова угода відійшла від класичного правила міжнародного права в питаннях екстрадиції – перевірки подвійної злочинності діяння. Безумовно, це суттєво спрощує і прискорює на практиці процес виконання ЄОА.

Разом із тим Рамкове рішення все ж таки передбачає низку обов'язкових і факультативних підстав для відмови у виконанні ЄОА. До обов'язкових підстав зараховано такі (ст. 3):

1) якщо злочин, який є підставою для видачі ЄОА, підпадає під дію амністії в державі, яка виконує ордер, за умови, що ця держава мала право сама здійснювати кримінальне розслідування цього злочину згідно з власним кримінальним законом;

2) якщо судовий орган, який виконує ордер, має інформацію про те, що стосовно розшукуваної особи будь-якою з держав-членів ЄС було винесено остаточний вирок за те саме діяння, за умови, що в разі засудження особи покарання вже було відбуте, знаходиться в процесі виконання або не може бути виконано відповідно до законів держави-члена, яка винесла обвинувальний вирок;

3) якщо згідно з правом держави, яка виконує ордер, особа, котра стала об'єктом ЄОА, через свій вік не може бути притягнута до кримінальної відповідальності за діяння, які стали підставою для видачі цього ордеру.

Факультативних підстав, за наявності яких судовий орган може відмовити у виконанні ЄОА, Рамкове рішення встановлює значно більше, ніж обов'язкових. Так, перша підстава стосується тих випадків, коли передача особи підпорядкована умові, що діяння такої особи визнається злочином також і в країні, яка виконує ордер. Проте у сфері податків, зборів, митних і обмінних операцій у виконанні ЄОА не може бути відмовлено з тієї причини, що законодавство держави, яка виконує ордер, не встановлює аналогічних податків або зборів чи не містить правил у сфері податків, зборів, митних і обмінних операцій, подібних до тих, які є в законодавстві держави, яка видала ордер (п. 1 ст. 4).

Наступною підставою, що була закріплена в Рамковій угоді 26 лютого 2009 року, встановлено, що судовий орган має право відмовити у виконанні ордеру, якщо його видано

з метою передачі особи для виконання покарання чи заходів безпеки, пов'язаних із позбавленням волі, і при цьому особа, щодо якої прийнято відповідне рішення, не з'явилася особисто на розгляд справи, за результатами якої було прийнято таке рішення [10].

Ця підстава стосується ситуацій, коли, наприклад, обвинувальний вирок було винесено *in absentia* й особа не мала можливості скористатися своїми процесуальними правами. Відповідно, це положення є додатковою гарантією для забезпечення процесуальних прав особи, у тому числі права на захист і справедливий суд. Разом із тим Рамкова угода передбачає, що відмова у виконанні ордеру за вказаною вище підставою не розповсюджується на випадки, коли особа, щодо якої його видано ордер, була своєчасно проінформована про час і місце судового розгляду; надала повноваження судовому представнику; була проінформована про можливість оскарження рішення і прямо чи опосередковано не оскаржує його; після виконання ордеру невідкладно отримує рішення й матиме можливість його оскаржити.

До інших факультативних підстав зараховано такі (п. п. 2–7 ст. 4 Рамкового рішення):

1) якщо особа, котра стала об'єктом ЄОА, переслідується в державі, яка повинна виконати цей ордер, за те саме діяння, що стало підставою для видачі ордеру;

2) коли судовими органами держави, яка виконує ордер, прийнято рішення не порушувати або припинити кримінальне переслідування за фактом учинення діяння, стосовно якого видано ордер на арешт;

3) коли особа, котра розшукується в одній із держав-членів, стала об'єктом остаточного рішення щодо тих самих діянь і це рішення є перешкодою для здійснення надалі кримінального переслідування;

4) коли відповідно до законодавства країни, яка виконує ордер, закінчився термін давності для порушення кримінального переслідування або для виконання покарання за умови, що згідно з національним кримінальним законом такої держави діяння цієї особи підпадають під її юрисдикцію;

5) якщо судовий орган, який виконує ордер, має інформацію про те, що стосовно розшукуваної особи однією з країн, яка не є членом ЄС, було винесено остаточне судові рішення за фактом учинення тих самих діянь за умови, що в разі засудження особи покарання вже було відбуте, знаходиться в процесі виконання або не може бути виконано відповідно до законів країни, яка винесла обвинувальний вирок;

6) коли особа, яка розшукується, знаходиться в державі, що виконує ордер стосовно цієї особи, або проживає в цій державі, або є її громадянином і ця держава зобов'язується виконати подібне покарання чи захід безпеки відповідно до внутрішнього права;

7) коли європейський ордер на арешт стосується злочинів, які а) згідно з правом держави, яка виконує ордер, були повністю або частково вчинені на її території або в місці, яке визнається як територія цієї держави, або б) були вчинені за межами території держави, яка видала ордер, тоді як право держави, яка виконує ордер, не допускає здійснення кримінального переслідування стосовно аналогічних злочинів, учинених поза її територією.

Зaproвадження зазначених вище факультативних підстав для відмови, на нашу думку, наділяє національні судові органи широкою дискрецією і спрямоване на створення додаткових гарантій забезпечення прав і свобод особи, щодо якої видається ордер.

В аспекті останнього не буде перебільшенням сказати, що інститут ЄОА тісно межує з питанням дотримання основоположних прав і свобод людини, зокрема тих, що задекларовані Хартією основних прав ЄС. Відповідно, у Рамковому рішенні не могли бути не унормовані положення, які б захищали ці фундаментальні права. Так, преамбу-

ла Рамкового рішення містить положення про те, що ніщо в цьому Рішенні не може бути витлумачено як заборона відмовляти в передачі особи, що є об'єктом ЄОА, якщо за об'єктивними даними існують підстави вважати, що такий ордер був виданий з метою кримінального переслідування або покарання особи за мотивами її статі, раси, релігії, етнічного походження, громадянства, мови, політичних поглядів або сексуальної орієнтації (п. 12). Також в аналізованому правовому акті передбачено, що ніхто не повинен екстрадуватись у державу, в якій існує серйозна загроза застосування до особи смертної кари, тортур або іншого нелюдського або такого, що принижує людську гідність, поводження чи покарання.

Отже, поряд із факультативними й обов'язковими підставами для відмови у виконанні ЄОА, які безпосередньо встановлені в основному тексті Рамкового рішення, положеннях преамбули цього рішення, дозволяється також відмовляти у видачі особи в інших випадках, коли це пов'язано із захистом основних прав і свобод людини.

Ще однією правовою особливістю інституту ЄОА є та, що, на відміну від українського законодавства, Рамкове рішення не містить заборони щодо передачі державами ЄС своїх громадян. Єдиним застереженням у цьому аспекті є те, що країни ЄС мають можливість закріпити у своєму внутрішньому законодавстві як умову для передачі свого громадянина положення про те, що після участі такої особи в судовому засіданні вона повинна бути відправлена назад до країни свого громадянства для відбування покарання.

Саме це положення може стати основною перешкодою при можливій імплементації Рамкового рішення в Україні, оскільки Основний Закон забороняє видачу громадян України іншій державі (ст. 25 Конституції України) [11]. Аналогічне застереження міститься й у ч. 1 ст. 10 Кримінального кодексу України, згідно з якою громадяни України, які вчинили злочини поза межами України, не можуть бути видані іноземній державі для притягнення до кримінальної відповідальності й віддання до суду [12].

Новелою ЄОА є встановлення конкретних часових меж для прийняття рішення щодо виконання ЄОА: після затримання особи остаточне питання про її передачу вирішується судовим органом у строк не більше ніж 60 днів із моменту арешту, а у виняткових випадках такий термін може бути продовжений до 90 днів. Якщо затримана особа дає згоду на передачу, то таке рішення приймається протягом 10 днів після надання згоди [13]. Окрім того, у Рамковому рішенні закріплено й строки для передачі розшукуваної особи, яка повинна бути здійснена в найкоротший термін – у день, установлений за взаємною згодою зацікавлених органів. При цьому така особа повинна бути передана не пізніше десяти днів із дати винесення остаточного рішення про виконання ЄОА. Якщо ж протягом цього строку передати особу неможливо з форс-мажорних обставин, то судові органи погоджують між собою нову дату передачі. У цьому випадку передача особи здійснюється протягом десяти днів після узгодженої нової дати (ст. 23).

Загалом хоча й можна констатувати, що процедури щодо ЄОА працюють достатньо ефективно, тим не менше можна говорити про низку практичних труднощів. Зокрема, у процесі його функціонування були виявлені проблеми щодо відсутності або неясності інформації. Іноді правоохоронні органи видають запити про додаткову інформацію в ситуаціях, коли потреба в такій інформації не є очевидною. Труднощі спричинено й відмінностями між правовими системами держав, зокрема стосовно вимог до виконання ордерів; проблемами щодо екстрадиції громадян для відбування покарання до іншої держави після судового розгляду (що призводить до затримок під час розгляду справи); складнощами щодо практичної організації передачі підозрюваних [5, с. 66–67].

Саме тому з метою підвищення ефективності дії інституту ЄОА 17 грудня 2010 року Рада ЄС видала Європейський путівник із застосування ЄОА [14]. Путівник містить керівні принципи для компетентних судових органів і прокурорів держав-членів, основними з яких є принципи ефективності та пропорційності під час використання ордерів (зокрема ордери повинні використовуватись лише для боротьби із серйозними злочинами). Крім того, у Путівнику викладено рекомендації щодо форми ЄОА, застосування процедур передання ЄОА з однієї держави ЄС до іншої, виконання ордерів. Висвітлено й питання ролі Євроюсти і Європейської судової мережі, викладено основні положення відповідних рішень Суду ЄС і верховних судів держав-членів [5, с. 67].

Висновки. Аналіз положень Рамкового рішення дає підстави зробити висновок, що за своєю правовою природою ЄОА являє собою судове рішення (хоча й не обов'язково має прийматись саме судом), яке визнається в країнах ЄС (що імплементували положення Рамкового рішення в національне законодавство), і є підставою (за умови прийняття компетентним судовим органом рішення про його виконання) для затримання та видачі особи іншій державі, яка склала ордер, для здійснення кримінального переслідування або виконання покарання чи заходів безпеки, пов'язаних із позбавленням волі.

Крім того, можна виокремити такі специфічні риси функціонування інституту ЄОА у сфері надання правової допомоги в кримінальних справах на території ЄС:

- 1) ЄОА є основним інструментом у ЄС, який дає підстави для затримання й передачі розшукуваної особи однією державою-членом ЄС іншій державі-члену для здійснення кримінального переслідування або для виконання покарання чи заходів безпеки, пов'язаних із позбавленням волі;
- 2) ЄОА діє на основі принципу взаємного визнання рішень у кримінальних справах;
- 3) відхід від загальновідомого правила екстрадиції щодо перевірки діяння на предмет подвійної злочинності;
- 4) чітке встановлення сфери застосування ЄОА та переліку підстав для відмови в його виконанні;
- 5) установа конкретних часових рамок для прийняття рішення про передачу особи й самої передачі.

Список використаної літератури:

1. Wouters, Jan; Naert, Frederik Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals: An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September'. Institute for International Law, K.U. Leuven [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP56e.pdf>.

2. Mathisen Gjermund, "Nordic Cooperation and the European Arrest Warrant: Intra-Nordic Extradition, the Nordic Arrest Warrant and Beyond" 79 (2010) Nordic Journal of

International Law, Vol. 79, No. 1, pp. 1–33, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1566096&.

3. Extradition and Mutual Legal Assistance Handbook Second Edition // Edited by John R W D Jones and Rosemary Davidson Published by OUP Oxford (2011) ISBN 10: 0199574049 ISBN 13: 9780199574049.

4. Susie Alegre and Marisa Leaf Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study – the European Arrest Warrant // European Law Journal Volume 10, Issue 2, pages 200–217, March 2004.

5. Іринєєва В.І. Система кримінальної юстиції в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / В.І. Іринєєва ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2012. – 192 с.

6. Гончарук О.В. Передумови виникнення та перспективи розвитку Європейського кримінального права / О.В. Гончарук // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2013. – Випуск 115. – Частина II. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/apmv/article/viewFile/1963/1726>.

7. EU Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant (2002/584/JHA), Article 1 (1). European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002F0584&from=EN>.

8. Assange v The Swedish Prosecution Authority [2011] EWHC 2849 (Admin) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2011/2849.html>.

9. Assange v The Swedish Prosecution Authority [2012] UKSC 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://go.microsoft.com/fwlink/?LinkID=219472&clcid=0x409&refresh>.

10. COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2009/299/JHA of 26 February 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:081:0024:0036:EN:PDF>.

11. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1461049976308092>.

12. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1454158081857052>.

13. Попаденко Е.В. Европейский ордер на арест как альтернатива экстрадиции / Е.В. Попаденко // Современные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар: КубГАУ, 2013. – С. 348–353. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.popadenkoev.narod.ru/pdf/stati/48.pdf>.

14. Note on Revised Version of the European Handbook on How to Issue a European Arrest Warrant 17195/1/10 Rev 1 of 17 December 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=en&f=ST%2017195%202010%20REV%201>.