

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 5

2016

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор

Заступник головного редактора:

Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент

Відповідальний секретар:

Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент

Члени редакційної колегії:

Алексєєнко Ігор Григорович – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)

Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор

Богатирьова Ольга Іванівна – доктор юридичних наук, професор

Бондаренко Наталія Леонідівна – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)

Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук

Грабильніков Анатолій Васильович – кандидат юридичних наук, доцент

Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор

Калашников Віктор Михайлович – доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор

Кулієв Ібрагим Орудж огли – доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)

Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор

*Мудриєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук,
кандидат філософських наук, доцент*

Негодченко Олександр Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук

Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор

Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор

Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, професор

Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук

Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук

Юзікова Наталія Семенівна – кандидат юридичних наук, доцент

Науковий збірник містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права.
Видання розраховане на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів,
а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

*Зміст наукових праць не завжди збігається
з точкою зору редакційної колегії.*

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара
(Протокол № 14 від 01.07.2016 р.)**

Офіційний сайт: apnl.dnu.in.ua

Засновник: Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

**Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» є фаховим виданням на підставі
Наказу МОН України від 21 грудня 2015 року № 1328 (додаток № 8)**

***Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща)***

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації – серія КВ № 21220-11020Р
від 23.01.2015 р. видане Державною реєстраційною службою України

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 339.924:061.1:272-732.2

Єрмакова Г. С.,

кандидат філософських наук, доцент кафедри історії та теорії держави і права
Міжрегіональної Академії управління персоналом

РОЛЬ ПАПСТВА ТА ЙОГО НОРМОТВОРЧИСТЬ У ПРОЦЕСІ ІНТЕГРАЦІЇ ЄС

THE ROLE OF THE POPE AND ITS RULE-MAKING IN THE PROCESS OF EU INTEGRATION

Досліджено природу нормотворчості Папи як очільника Церкви та Ватикану. Проведено аналіз найбільш вагомих із точки зору політичного та суспільного впливу енциклік Пап. Досліджено роль політичної активності Папства в процесі євроінтеграції. Визначені основні засоби впливу енциклік на суспільні та публічно-політичні процеси.

Ключові слова: Папство, енцикліка, євроінтеграція, релігійний фактор, канонічне право.

Исследована природа нормотворчества Папы Римского как главы Католической Церкви и Ватикана. Проведен анализ наиболее значимых с точки зрения политического и общественного влияния энциклик Пап. Исследована роль политической активности Папства в процессе евроинтеграции. Определены основные средства воздействия энциклик на общественные и публично-политические процессы.

Ключевые слова: Папство, энциклика, евроинтеграция, религиозный фактор, каноническое право.

The nature of Pope's rulemaking as head of the Catholic Church and the Vatican was analyzed. An analysis of the most significant in terms of the political and social impact of the Pope's encyclicals was made. The role of the political activity of the Pope in the process of European integration was disclosed. The main means of encyclicals influencing on social and public-political processes was determined.

Key words: Pope, encyclical, European integration, religious factor, canon law.

Актуальність теми. Процеси євроінтеграції є настільки загальноосяжними для європейського континенту, що не залишають осторонь себе жодних суспільних та політичних інституцій, жодні публічні та політичні діячі не оминають своєю увагою ці процеси та проблеми, що ними викликані. Не є винятком і Папство, окремі представники якого надзвичайно потужно впливали на процеси об'єднання європейського суспільства на засадах якомога ближчих до цінностей, що їх пропагує католицьке віровчення.

Суто формально Папа є главою держави Ватикан, яка існує у формі теократії та при цьому є і главою всієї католицької церкви, розповсюдження якої має надзвичайні масштаби як в Європі, так і в країнах обох Америк. З точки зору суспільно-політичних процесів Папа – фігура позаполітична, натомість надзвичайно публічна та приймає активну участь у багатьох суспільних заходах, що несуть переважно гуманітарний або релігійний характер. Однак протягом ХХ ст. роль Папства поступово змінювалася, перетворюючи найвищу духовну посаду у фактичного лідера християнських вірян, зокрема в Європі. Міжвоєнні та повоєнні часи ознаменувалися активною позицією Пап як провадирів миру та поборників справедливого існування європейських націй, а католицька церква поступово стала поширювати свій вплив на суспільні процеси в Європі, в такий спосіб намагаючись укорінити власну систему морально-етичних цінностей в якості загальноєвропейських цивілізаційних цінностей.

Ступінь наукової розробки теми. Проблема впливу Папства як цілого суспільно-релігійного інституту на процеси євроінтеграції посідала провідне місце в роботах таких учених, як Жосул Е.В., Митрохін Л.М., Мудров С.А., Сироїд Т.М., Сюкияйнен Л.Р., Четверикова О.М., Елбакян Є.С., Яроцький П.О. та ін.

Мета статті – аналіз механізмів впливу релігійного фактору на процес формування правосвідомості в контексті європейської інтеграції.

Виклад матеріалу. Говорячи про нормотворчість Папства та вплив цих норм на процеси євроінтеграції, зрозуміло, що слід мати на увазі не пряму дію тих актів, що видає Папа щодо регулювання суспільних процесів, але мати на увазі, що їх зміст суттєво впливає на аксіологічний вимір загальноєвропейського цивілізаційного сприйняття правової реальності. Папа, як глава теократії Ватикан та Церкви, безумовно, наділений верховенством правотворчості, але юридична сила цих актів обмежується відносинами всередині цих двох утворень. Натомість вплив актів, що видає Папа, має суттєве значення для багатьох інших суспільних процесів і навіть публічно-політичного характеру, які відбуваються в ЄС, оскільки окреслюють позицію Церкви і Папи в тому чи іншому конкретному питанні.

Цікавим і важливим для подальшого розуміння впливу релігійного фактору на інтеграцію в рамках ЄС є аналіз механізму трансформації релігійних

норм у загальноприйнятні норми права. Зауважимо на тому, що не в загальнодержавні, адже процес трансформації почався ще тоді, коли держава як суспільний інститут ще тільки формувалася, а влада була настільки абсолютизованою, що системою норма та приписів визначала одна людина, виходячи із суб'єктивного сприйняття дійсності. У цьому контексті саме церква екстраполювала власні норми та власне бачення на регулювання суспільних відносин на все суспільство, іноді навіть незважаючи на формальні межі приналежності окремих представників цього суспільства до різних держав. Церква уніфікувала та детермінувала порядок. Фактично саме церква і визначила, що є порядком, на яких принципах він ґрунтується і яким чином досягається. Тут можна побачити і загальнообов'язковість (страх перед енцикліками Папи Римського та віра в гріховність), і загальносприйнятність (всеосяжність впливу церкви через спільноти та церковно-приходські ланки), і примус (у формі інквізиції).

У світлі зазначеного доцільно навести декілька прикладів із чинного законодавства ЄС. Так, у преамбулі багатьох Основних Законів країн-членів ЄС зазначається, що держава усвідомлює відповідальність перед попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями (а в деяких випадках – перед Богом, та навіть перед совістю і мораллю), приймає конституції країни та сприяє консолідації нації. Крім того, в ст.

18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і ст. 9 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини зазначається, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність [8].

Загалом, говорячи про нормотворчість Папи в контексті євроінтеграційних процесів, доцільно навести низку енциклік, що спричинили вагомий вплив як на процеси інтеграції загалом, так і на окремі аспекти правового регулювання деяких суспільних відносин (табл. 1).

За своєю правовою природою енцикліка є основним документом, що видає Папа як голова Католицької Церкви та як глава держави Ватикан, який адресується всім без виключення ієрархам Церкви і є необхідним до виконання або слідування.

Так, наприклад, енцикліки Папи Пія XII «Communium interpretes dolorum», «Auspicia quaedam» та «Datis nuperrime» яскраво демонструють негативне відношення католицької церкви до військових конфліктів і до вирішення суперечностей між державами в спосіб збройного протистояння. Крім того, дані енцикліки яскраво виражають позицію церкви щодо недопустимості застосування збройних конфліктів як засобів дипломатії на Європейському

Таблиця 1

Енцикліки Пап, що мали вплив на процеси європейської інтеграції та формування єдиного правового поля ЄС*

Папа Римський	Назва енцикліки	Рік видання	Короткий зміст
Пій XII	«Mystici corporis»	1943	про Церкву як єдине містичне тіло Христове
	«Communium interpretes dolorum»	1945	про заклик до молитви за мир
	«Auspicia quaedam»	1948	про молитви за мир і вирішення палестинського конфлікту
	«Datis nuperrime»	1956	про засудження трагічних подій в Угорщині та застосування сили
Іоан XXIII Святий	Ad Petri Cathedram	1959	приділяється увага оновленню Кодексу Канонічного Права та доктринальний єдності Католицької Церкви
	Aeterna Dei Sapientia	1961	розглядає в різних аспектах екуменізм
	Pacem in Terris	1963	приділяє увагу соціальному питанню, стверджуючи, що слідування держави Богу є шляхом вирішення протиріч між капіталізмом і соціалізмом.
Павло VI	Populorum Progressio	1967	про активну роль церкви у відродженні та розвитку країн третього світу
Іван Павло II Святий	Redemptoris Missio	1990	про місіонерський характер Церкви в Європі
	Veritatis Splendor	1993	про моральний фундамент вчення Римо-Католицької церкви та його вплив на регулювання суспільних відносин
	Ut Unum Sint	1995	присвячена питанням об'єднання церков та народів
Бенедикт XVI	Caritas In Veritate	2009	про проблеми глобального розвитку і прогресу на шляху досягнення загального блага

*узагальнено на підставі аналізу [4; 5; 7]

континенті. А остання з наведених енциклік, «*Datis purer regime*», має ще й яскраве антикомуністичне забарвлення та демонструє неприпустимість атеїзму як шляху до виродження суспільних цінностей, пропагуючи при цьому об'єднуючу місію католицької церкви.

Разом із тим на особливу увагу заслуговує інша енцикліка Папи Пія XII «*Mystici corporis*», яка заклала підвалини процесу активізації політичної ролі католицької церкви як «Тіла Божого на землі», а роль Папства та кліру визначила в якості провідників Європи на шляху пошуку пріоритетів цивілізаційного розвитку [4].

Безумовно, найбільшій увазі заслуговує енцикліка Папи Іоанна XXIII 1963 р «*Pacem in Terris*» («Мир на землі»), яку прийнято називати Декларацією про встановлення миру в правді, справедливості, милосерді і свободі. У цьому документі підкреслюється, що мир на землі може утвердитися лише за умов дотримання встановленого Божою волею порядку. Перш за все, мова йде про той порядок, який повинен визначати відносини між людьми. Кожну людину Бог наділив свідомістю і свободою волі. Отже, людина має права і обтяжена обов'язками. Першим серед всіх прав людини енцикліка називає право на життя, а отже, і на все, що сприяє його реалізації. Також перераховуються й інші права людини: на повагу, добре ім'я, отримання інформації та вибір роду занять, а також свободу слова і висловлення думки, освіту і користування досягненнями культури тощо. Особлива увага приділяється праву людини на вільне сповідання віри у відповідності зі своїми переконаннями. Слід зазначити, що в ній підкреслюється те, що на практиці реалізації прав людини пріоритет повинен належати їх духовному змісту і націленості на утвердження духовних цінностей. Усі права і свободи мають сенс лише як засіб досягнення Божественної правди і побудови більш гуманного світу. Особлива увага приділяється принципу субсидіарності, який безпосередньо пов'язаний із католицьким розумінням природи публічної людської влади. Така влада не є безмежною, оскільки її рамки встановлені Богом. У реалізації своїх повноважень владним земним інститутам слід керуватися совістю і загальним благом [5].

Слід також зауважити, що пильна увага Католицької Церкви до соціально-політичних і економічних проблем, пов'язаних з інтеграційним процесом в країнах Європи, показує, що Ватикан не тільки володіє інформацією про те, що відбувається, але і, усвідомлюючи необхідність власного оновлення, в багатьох випадках передбачає і задає вектори суспільно-політичної активності християнсько-демократичних партій. Так, II Ватиканський собор (1962–1965), ініціювавши процес «*Aggiornamento*», що буквально означає «Приведення у відповідність із сьогоденням», одночасно запустив процес еволюції соціальної доктрини католицизму [7].

Основне призначення влади – сприяти реалізації спільного блага і вдосконаленню людини в єдності її матеріальних і духовних потреб і інтересів. При

цьому загальне благо досягається найкращим чином, якщо в мирському житті людини гарантуються її права і свободи. Досягнення такої мети вимагає координації зусиль влади, церкви і громадян, а також поєднання законодавчого закріплення прав людини з наповненням їх моральним змістом з гарантіями свободи. При цьому права, свободи і обов'язки людини розглядаються як засновані на природному праві. За католицьким ученням вони в принципі не потребують визнання державою в законодавчій формі та, в кінцевому рахунку, випливають із головного права – права на життя. Прийняте державою законодавство повинно бути підпорядковане совісті, а сформульовані правові норми не можуть суперечити природному праву [9].

Активна публічна діяльність іншого Папи – Іоанна Павла II – стала запорукою відродження впливу Ватикану на політичні процеси в Європі. Зокрема, звертають на себе увагу дві енцикліки: «*Redemptoris Missio*», «*Ut Unum Sint*», які заклали фундамент для об'єднання різних конфесій та церков, виводячи дану необхідність із загального шляху розвитку для Європи як для форпосту цивілізаційних цінностей. Більше того, Папа Іоанн Павло II обґрунтував необхідність об'єднання Європи через об'єднання церкви, оскільки лише в такий спосіб буде досягнуто такого рівня можливостей розвитку людини, за яких її духовний світ отримає максимальне втілення у світському житті. Подібна теза демонструє роль церкви і як мірила системи цінностей, і як захисника прав людини.

Показовими у контексті впливу церкви і кліру, папства та вищого духовенства на процес нормотворчості в ЄС є процеси прийняття Хартії основних прав Європейського союзу та створення і ратифікації Лісабонського договору. Зокрема, Є.В. Жосул вбачає в ситуації, що склалася навколо участі європейських Церков у виробленні проекту Хартії основних прав ЄС, типовий для їх подальшої участі в політиці Євросоюзу характер спроби впливу на політичні процеси. Це був перший досвід практичного діалогу Церков з євроінститутами, запрошення релігійних організацій до участі у формуванні європейської політики. Римо-католицька церква і Конференція європейських Церков представляли на розгляд до Єврокомісії власні рекомендації, варіанти статей Хартії, які так чи інакше стосувалися питання релігії і моральних цінностей, продемонстрували здатність певного впливу на політику Європейського Союзу в локальних питаннях, у той час як у цілому роль релігійних організацій виявилася припущеною в порівнянні з їх очікуваннями. Проте сам факт прийняття Хартії, за умов застереження про недосконалість деяких її статей, викликав схвалення Церков як факт розвитку процесу формування спільного «європейського дому», фундамент якого складають християнські цінності [1].

Загальні позиції християнських церков, виражені в період між травнем і вереснем 2002 року, стали орієнтиром для тих політиків, громадських і державних діячів, які з повагою ставилися до думки

релігійних організацій, або навіть мали схожі переконання і систему цінностей. Участь церков була найбільш помітною на першому етапі реформ (робота Конвенту), коли готувався текст Конституційного договору. У ході тривалих дебатів і непростих переговорів церквам і їхнім представникам вдалося домогтися включення в Преамбулу Конституції посилання на «релігійну спадщину» Європи. У текст Договору були також внесені гарантії статусу церков і вказівка на необхідність регулярного діалогу між церквами і ЄС. Посилання на Бога і християнство залишилися за рамками основного документа єдиної Європи. Другий етап (міжурядова конференція) був відзначений зниженням залученості церков в процес переговорів і прийняття рішень. Частково їх інтереси представляли деякі політики і державні діячі. В остаточному варіанті Конституційного Договору, підписаному главами держав Євросоюзу, положення, пов'язані з релігією, майже не відрізнялися від пропозицій Конвенту, представлених у червні 2003 року. Зміни носили несуттєвий характер. Культурна, релігійна і гуманістична спадщина Європи залишалася в преамбулі, крім того, було виразно вказано на релігійну спадщину як на одне з джерел, з якого розвинулися загальні цінності непорушних і невід'ємних прав людини, свобода, демократія, рівність і принцип верховенства права [3].

При цьому слід акцентувати увагу на тому, що в цей же час – середина ХХ ст. – відбувається екуменістичний рух самих церков та підписання Екуменістичної хартії. Тобто церква не лише приймає участь у процесі створення єдиної Європи, а сама, через власну кооперацію та намагання об'єднатися створює передумови для подальшої інтеграції на рівні держав. Такий факт яскраво демонструє загальні зміни у свідомості та світосприйнятті кліру. Папа Римський, починаючи з Пія XII, і всі його послідовники роблять акцент на спрямовуючій діяльності церкви, її терпимості до загальносуспільних тенденцій, її прагненні бути визначальною в питаннях етики та моралі. Показовою в цьому є позиція Папи Франциска I, який не лише намагається об'єднати Європу, а перетворюється в активного політичного діяча, проповідника ідеї подальшого зближення європейських держав. Його активна дипломатична діяльність демонструє наближеність церкви до світської влади, партнерські відносини, готовність до діалогу та обговорення наріжних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку сучасної західної цивілізації. Активна позиція Папи Іонна Павла II, а згодом і Франциска I, на зближення між католицьким світом і православним відіграє важливу роль в уніфікації релігійного та соціального простору Європи, особливо враховуючи релігійну спрямованість країн-членів ЄС Східної Європи.

Європейські Церкви, як і раніше, зацікавлені у відстоюванні історичного права християнства займати особливе місце в системі європейських цінностей. Найбільшою мірою на цьому наполягає Римо-католицька церква, що виразилося, наприклад, у виданні Папою Іоанном Павлом II

постсінодального звернення «Церква в Європі» через тиждень після прийняття Євроконституції на Брюссельському саміті ЄС в червні 2004 року, а також у постійних висловлюваннях папи Бенедикта XVI про важливість врахування християнських традицій Європи для її майбутнього розвитку. Із позицією Ватикану в цьому питанні висловлюють солідарність представники протестантських і православних Церков Європи. Однак вже зараз можна з упевненістю говорити про те, що виклики, що постають сьогодні перед традиційним європейським християнством у процесі затвердження свого авторитету в умовах сучасного ЄС, будуть тільки зростати. Загостренню цивілізаційних викликів сприятимуть головним чином дві зустрічні тенденції: динамічне збільшення чисельності ісламського населення континенту, в основному за рахунок триваючих, незважаючи на обмежувальні заходи, міграційних потоків із Близького Сходу; секуляризація суспільного життя і втрата інтересу до Церкви серед самих європейців. Від здатності Церков відповісти на ці виклики залежатиме їх власне місце в майбутньому європейському цивілізаційному діалозі [1].

Об'єднання Європи під егідою церкви завжди було ключовою програмою Ватикану, і основи інтеграції закладалися за умов його ідейної участі. Після Другої світової війни, прагнучи створити протидію соціалістичним країнам і забезпечити своє духовне лідерство в Західній Європі, він активно сприяв європейській інтеграції. Із приходом до влади в 2005 році Бенедикта XVI концентрація зусиль на Європейському континенті стає пріоритетним напрямом політики Ватикану, а основною темою при цьому є релігійно-етичне обґрунтування будівництва Єдиної Європи та консолідація європейських правлячих еліт на єдиній ідейній основі. Справа в тому, що спроби обґрунтувати необхідність європейської єдності чисто світською ідеєю ідентичності зайшли в глухий кут. За цих умов можливість надати цьому проекту сакральну-релігійний характер стала набувати особливого значення, і для Ватикану, який опинився перед обличчям глибокої духовної кризи західного суспільства, це стало єдиною можливістю зміцнити свої позиції як ідейного лідера. У підсумку склалася міцна основа для раніше неможливого відкритого єднання римської «церкви» з верхами європейського суспільства, які заговорили мовою євангелічних проповідників. Оскільки ж проект Єдиної Європи розглядався Ватиканом завжди в загальній глобальній перспективі, він так само бере активну участь у релігійному обґрунтуванні нового світового порядку. Особливо показовою в цьому відношенні стала енцикліка папи «Caritas In Veritate», в якій йдеться про необхідність термінового встановлення справжньої «світової політичної влади», яка б користувалася реальними повноваженнями. Що ж до «європейського будівництва», то з набуттям чинності в грудні 2009 року Лісабонського договору керівництво ЄС стало надавати релігії підкреслену увагу, тим більше, що 17-та стаття документа визнає

«специфічний внесок» релігій в життя суспільства, і регулярний діалог з церквами стає законодавчо обов'язковим для ЄС [6].

Висновки. Підводячи підсумки, слід зазначити, що, не дивлячись на приналежність всіх нормативних актів, що видаються Папою, до джерел так званого канонічного права, їх юридична сила не поширюється на світські процеси в державі, разом із тим саме в своїх актах – енцикліках – Папа визначає напрями і тенденції розвитку не лише католицької церкви, але і суспільних та публічно-політичних процесів у цілому. Активна суспільна діяльність Пап, а особливо в XX та XXI ст., стала реакцією на глобальні загрози та виклики, що стоять перед людством. Глобальні політичні тенденції, економічна

інтеграція – все це стало предметом активної уваги Пап і, як наслідок, відобразилося на політиці всієї католицької церкви в напрямку розвитку місіонерської активності.

Разом із тим самі по собі енцикліки, як і інші джерела канонічного права, маючи юридичну силу для всього духовенства та внутрішньоцерковних процесів, сприяли суттєвому піднесенню активності різних представників церкви майже в усіх країнах. Це, у свою чергу, дало змогу провадити активну екуменістичну діяльність, формуючи образ церкви як інституції, здатної реагувати на потреби суспільства, але при цьому встановлюючи систему цінностей, загальноприйнятних для всього європейського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жосул Е.В. Религиозный фактор в процессах политической интеграции и дезинтеграции в Европе : дис. к. полит. н. ; специальность 23.00.02 / Е.В. Жосул. – М. : Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2008. – 183 с.
2. Митрохин Л.Н. Христианские ценности на рубеже III тысячелетия / Л.Н. Митрохин // Вопросы религии и религиоведения. – Вып. 1. – 2009. – С. 355.
3. Мудров С.А. Христианское осмысление европейской интеграции : православный и католический взгляд / С.А. Мудров // Весник Брестского университета. – № 1. – 2010. – С. 134–142.
4. Папа Пий XII Энциклика *Mystici Corporis* [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://ihtys.narod.ru/mystici_corporis.pdf.
5. Сюкияйнен Л.Р. Современные религиозные концепции прав человека: сопоставление теологического и юридического подходов / Л.Р. Сюкияйнен // Право. – 2012. – № 3. – С. 178–201.
6. Четверикова О.М. Яка роль Ватикану у формуванні Європейського Союзу? / О.М. Четверикова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravoslavnews.com.ua/articles/vatykan_formuvannia_ue/.
7. Элбакян Е.С. Изучение религии в научной парадигме: общее и особенное / Е.С. Элбакян // Евразия: духовные традиции народов. – 2012. – № 1. – С. 62.
8. Яроцький П.Л. Об'єднані єдиною долею українського народу (українське православ'я і грекокатолицизм) / П.Л. Яроцький // Свобода віровизнання. Церква і держава в Україні: Матеріали міжнар. наук. конференції (Київ, 28-30 вересня 1994). – К., 1996. – С. 19–24.
9. Human Law Cannot Contradict Natural Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.catholicculture.org/culture/library/view.cfm>.
10. O'Mahony A. The Vatican and Europe: Political Theology and Ecclesiology in Papal Statements from Pius XII to Benedict XVI / A. O'Mahony // International Journal for the Study of the Christian Church. – Vol. 9. – 2009. – Pp. 177–194.

Паробок Д. О.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Львівського державного університету внутрішніх справ

ПРОТИСТОЯННЯ ЕКОНОМІЧНИЙ АГРЕСІЇ РАДЯНСЬКОЇ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ (1917–1921 рр.): ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

CONFRONTATION ECONOMIC AGGRESSION SOVIET RUSSIA AGAINST UKRAINE (1917–1921): HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

Розглядаються нормативно-правові акти доби Українських Визвольних Змагань 1917–1921 рр., спрямовані на захист вітчизняного фінансового простору від російської радянської та «білої» експансії.

Ключові слова: економічна агресія, правові засоби захисту фінансової системи держави, законодавство доби Визвольних Змагань українського народу.

Рассматриваются нормативно-правовые акты времен Украинской Освободительной Борьбы 1917–1921 гг., направленные на защиту отечественного финансового пространства от русской советской и «белой» экспансии.

Ключевые слова: экономическая агрессия, правовые средства защиты финансовой системы государства, законодательство времен освободительной борьбы украинского народа.

Considered regulatory legal acts during Ukrainian Liberation struggle in 1917–1921 years, aimed at protecting the domestic financial area of Soviet and Russian «white» expansion.

Key words: economic aggression, the legal protection of the financial system of the state, legislation, Liberation struggle of the Ukrainian people.

Постановка проблеми. Розв'язана РФ проти України т. зв. «гібридна війна» відбувається не лише на полі бою, в дипломатичній сфері, в інформаційному просторі тощо, але й у сфері економіки. Здійснивши окупацію Криму, російський президент милостиво дозволив новим підданам не повертати кредити українським банкам. У швидкому часі гривня обвалилася втрое. Багатьом українським товарам було закрито доступ на традиційні російські ринки. Це викликало помітний ріст безробіття в Україні та значне скорочення експортних надходжень. Установи Сбербанка Росії, які уціліли в Україні, з метою утримання давніх клієнтів та приваблення нових здійснюють безоплатний для населення прийом комунальних платежів, тим самим завдаючи шкоди українській банківській системі, навіть працюючи собі на збиток. Перелік цей можна продовжувати.

Схожою була ситуація і в часи Визвольних Змагань 1917–1921 рр. Військова агресія РРФСР проти України поєднувалася із засобами брутального економічного тиску: відмова Петрограда надавати готівкові кошти Києву відразу після проголошення УНР Третім Універсалом (листопад – грудень 1917 р.); насичення українського ринку знеціненою царською паперовою готівкою, емісію якої Раднарком не припиняв протягом усього періоду т. зв. громадянської війни; фальшування української валюти червоними та білими російськими великодержавниками і т.д. і т.п.

Цій економічній агресії незалежницькі (національно-орієнтовані) уряди України намагалися протидіяти, передусім, правовими засобами, приймаючи закони та підзаконні акти на захист власного фінансового господарства. Вважаємо, що історичний досвід 1917–1921 рр. виявиться корисним і в сучас-

них умовах. Принаймні, з огляду на оцінку моральних критеріїв «братського народу» в його боротьбі за «непорушну дружбу» з Україною.

Огляд публікацій за темою наукового дослідження. У вітчизняній історіографії за останні роки створено потужний пласт наукової та науково-популярної літератури, присвячений російській радянській експансії в Україні в роки Визвольних Змагань. Це праці С. Кульчицького, О. Удовиченка, Є. Юрійчука, В. Верстюка, М. Коваля та ін. У сфері історіографії розбудови вітчизняної фінансової системи найбільш значним є творчий доробок П. Гай-Нижника. Натомість наразі не існує наукової розвідки, яка б узагальнила правові засоби українського опору російській (радянській та білій) фінансовій експансії в Україні.

Формулювання завдань наукової статті. Мета – встановити основні напрями та засоби російської фінансової агресії проти Першої УНР, Української Держави гетьмана П. Скоропадського та Директорії, а також визначити та охарактеризувати тогочасні українські закони та підзаконні акти, що ставили на меті протидію російській експансії.

Виклад основного матеріалу. Ведення будь-якої політичної діяльності вимагає належного фінансування. Це розуміли й діячі Центральної Ради.

19 березня 1917 р. у Зверненні до українського народу Центральна Рада оголосила про початок збору грошей на заснування Національного фонду [1]. Відтак первісно кошти, якими розпоряджалася Центральна Рада та (згодом, після прийняття Першого Універсалу і формування виконавчого органу) її Генеральний секретаріат, склалися виключно з добровільних пожертвувань «свідомих» українців та їхніх суспільно-громадських організацій.

Того ж дня, 19 березня 1917 р., рішенням Центральної Ради в її складі було сформовано 9 спеціалізованих комісій, у тому числі й фінансова на чолі з П. Ковалем [2].

20 березня 1917 р. Фінансовій комісії було доручено якнайшвидше виробити програму діяльності.

23 квітня 1919 р. ухвалено Наказ Української Центральної Ради та Постанова її Фінансової комісії про обкладення (добровільним) національним податком усього українського національного середовища [3, с. 26]. Цей т. зв. податок у тих історичних умовах міг бути виключно добровільним, розрахованим на національну свідомість громадян української національності. По суті, йшлося про регламентацію суто добровільних пожертв.

Після прийняття Першого Універсалу Центральної Ради та формування Генерального Секретаріату першим Генеральним секретарем фінансів став член Виконавчого губернського комітету Київщини і голова управи Українського народного кооперативного банку, есер Христофор Антонович Барановський, який де-юре займав цю посаду до 12 серпня 1917 р.

Під час візиту до Києва міністрів Тимчасового уряду М.І. Терещенка та І.Г. Церетелі (кінець червня 1917 р.) постало питання фінансування Центральної Ради та її Генерального Секретаріату. І.Г. Церетелі в цьому зв'язку заявив, що в разі, якщо Генеральний секретаріат визнає себе органом Тимчасового уряду і діятиме в цьому ключі, «...кошти, безумовно, будуть відпущені на видатки по управлінню краєм» [4, с. 4, з посиланням на: ЦДАВО України. – Ф. 115. – Оп. 1. – спр. 18. – Арк. 24–24 зв].

У результаті компромісу вироблено т. зв. Тимчасову інструкцію Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні [5] та Статут вищого управління Україною», затверджений 16 липня 1917 р. У ньому, зокрема, вказувалося: «Генеральний Секретаріат передає на затвердження Тимчасового Правительства тимчасові обрахунки видатків на потреби України, які розглянула і ухвалила Центральна Рада. Тими коштами, які надходять на рахунок Центральної Ради, розпоряджається Генеральний Секретаріат по бюджету, ухваленому Центральною Радою» [6].

Відразу постало питання про фактичний обсяг «...тих коштів, які надходять на рахунок Центральної Ради», адже саме від цього залежали її реальні можливості участі в управлінських справах.

Готівка з Петрограда, незважаючи на лобювання Х. Барановського, Генерального секретаря фінансів, надходила нерегулярно, тож це джерело фінансування виявилось ненадійним.

29 вересня 1917 р. опубліковано Деклярацію Генерального Секретаріату України, де вперше висловлювалася ідея розмежування загальнодержавного та українського бюджетів на основі розмежування фінансових надходжень. Це, у свою чергу, вимагало законодавчого введення тих чи інших податків та зборів, за рахунок яких мали б фінансуватися статті автономного українського бюджету. Зокрема, передбачалося введення прогресивного оподаткування

земельних маєтків та податку на незаконний приріст їхньої вартості. Тут вперше прозвучала думка, що має бути створений Національний український банк, який перебере на себе всі справи, що дотепер перебувають у віданні Київської контори Державного банку Росії та всіх його відділків на території України [7].

Жовтневий переворот у Петрограді та прихід до влади ленінського Раднаркому означав безповоротну зміну віх у відносинах Центральної Ради та її Генерального Секретаріату з імперським Центром, включаючи й фінансову складову цієї діяльності.

25 листопада 1917 р. Центральна Рада прийняла постанову, згідно з якою продовжували свою дію «...всі закони й постанови, які мали силу на території Української республіки до дня 27 жовтня 1917 р. (за старим стилем. – Д.П.), оскільки вони не змінені і не скасовані універсалами, законами та постановами Центральної Ради, мають силу й надалі як закони й постанови Української Народної Республіки». Як відомо, т. зв. жовтневий переворот у Петрограді відбувся 25–26 жовтня 1917 р. (7–8 листопада), тож фактично Центральна Рада відмовилася визнавати створений на II Всеросійському з'їзді Рад Раднарком, очолюваний В. Леніним, як вищу владу в Україні.

Невизнання українськими властями петроградських узурпаторів призвело до розриву зв'язків УНР із Центром, а відтак й до припинення надходжень фінансових ресурсів із Петрограда. Криза надходжень готівкових коштів поставила на грань колапсу не лише діяльність державних управлінських структур на території, окресленій Третім Універсалом, але й звичне функціонування банківської системи, промисловості, торгівлі тощо.

Після фактичного самоусунення М. Туган-Барановського від обов'язків Генерального секретаря фінансів усі важелі відомчої влади зосередилися в руках товариша (заступника) Генерального секретаря фінансів В. Мазуренка – революціонера-практика з досвідом організаційної роботи. Соратником В. Мазуренка в цей період часу став М. Кривецький, первісно радник Генерального секретаря фінансів, потім директор департаменту Державної скарбниці, а з 18 грудня 1917 – директор Державного банку УНР. М. Кривецький уже наприкінці 1917 р. прийшов до висновку, що за умов, які склалися у сфері державних фінансів, найкращим виходом для України є проголошення на її території самостійної «соціалістичної» держави, монополізація, націоналізація і соціалізація промисловості, цін, банків [8].

9 (22) грудня 1917 р. був прийнятий пакет законів, які ставили на меті започаткувати власну фінансову систему УНР, незалежну від Петрограда.

Це закони про:

- 1) державні кошти України;
- 2) головну Скарбницю (казначейство);
- 3) державний банк;
- 4) скасування Дворянського та Селянського банків;
- 5) цукрову монополію [9].

Так, Законом Центральної Ради від 7 грудня 1917 р. в Україні запроваджено власний Державний

банк: «Киевскую контору Государственного банка» перетворити в Український державний банк, який має тимчасово керуватися «уставом государственного банка» (т. II, ч. 2, Св. Зак. Рос. Имп) [10]. Тим самим місцеві установи імперського (російського) банку на території, окресленій Третім універсалом, ставали відділками новоствореного українського центрального банку.

Одночасно створювалося казначейство – Державна скарбниця.

Того ж дня було скасовано відділи Дворянського (Государственного дворянского земельного) та Селянського (Крестьянского поземельного) банків. Ліквідацію було доручено провести Державному секретаріату фінансів у порозумінні з Генеральним секретаріатом земельних справ. Службовців цих банків залишили поза штатом [11].

По суті, прийняте рішення означало поширення конфронтації із самопроголошеною в Петрограді центральною (більшовицькою) владою з питань загальнополітичних та військових також на питання правового регулювання фінансової діяльності. Декретом ВЦВК «Про націоналізацію банків» від 14 (27) грудня 1917 р. були націоналізовані й злиті з Державним банком акціонерні комерційні банки [12, с. 225–231]. Новим радянським фінансовим законодавством були передбачені й механізми ліквідації приватних банків – звісно, під егідою загальноросійського Раднаркому. Відтак формально «автономна» (повну незалежність УНР буде проголошено лише IV-м Універсалом. – *Авт.*) Україна зробила ще одну заявку на не підпорядкування більшовицьким узурпаторам-централістам.

Особливо важливе значення для започаткування власної фінансової системи Першої УНР мав Закон Про надходження всіх прибутків і податків, зібраних в Україні, до Головної скарбниці УНР [13] від 22 грудня 1917 р.

Після прийняття Четвертого універсалу УНР (9 (22) січня 1918 р.) усе відчутніше виявляються тенденції до створення в Україні власної фінансової системи та власної грошової одиниці, яка б у перспективі повністю витіснила з обігу російський рубль (валюту іншої держави).

Закон про випуск державних кредитових білетів УНР у січні 1918 р. підписали Микола Шраг, заступник голови Центральної Ради, та Антон Постолювський, секретар Центральної Ради. В обіг було запущено т. зв. яєчні – банкноти номіналом у 100 карбованців (рублів), чий друк здійснювався у Києві. Передбачалося, що нова валюта буде забезпечена державним майном УНР та податковими надходженнями до її бюджету і ходитиме в Україні нарівні з російським рублем.

Питання ефективного налагодження стягнення податків та надходження платежів до новоствореної державної скарбниці стало найголовнішим завданням Генерального Секретаріату (із січня 1918 р. – Міністерства) фінансів. Від вирішення цих завдань, без перебільшення, залежало майбутнє держави.

У березні 1918 р. Уряд УНР був вимушений вдатися до примусових мір стягнення податків. Введено

одноразовий податок на заможні фінансово-промислові центри та міста України. На рахунки фінансових (казенних) палат Державного банку мали бути терміново внесені такі суми: Київ – 35 млн. крб., Харків – 50 млн., Одеса – 25 млн., Катеринослав – 20 млн., Миколаїв – 5 млн.; Житомир, Маріуполь, Феодосія, Черкаси та ін. – по 2 млн. крб. «Одноразовим податком» були обкладені всі повітові міста, порти, залізничні вузли. Стягнення цього податку доручалося міністерству військових справ.

Нарівні із цими екстремними заходами тривали й дії з налагодження рутинного оподаткування. Міністерство фінансів УНР розраховувало збільшити доходи держави за рахунок митних зборів не лише на зовнішніх кордонах колишньої Російської імперії, але й нових границях із молодими державами, що утворилися на її руїнах. Зокрема, почалося створення органів митного нагляду в складі 12–15 службовців у Радзівілові (нині Радивилів Рівненської області), Волочиську, Гусятині, Новоселиці, Збаражці та на залізничній станції Брест-Литовського.

Митний контроль у пунктах пропуску здійснювався у відповідності з вимогами Митного статуту Російської імперії 1910 р. (із доповненнями 1912 р.), інших нормативних актів Російської імперії та УНР, а також конвенційних угод з Австро-Угорщиною та Німеччиною, підписаних у лютому 1918 р. у Бресті.

Утім, технічні питання надходження коштів до державної скарбниці були не єдиним завданням Генерального Секретаріату та Центральної Ради у фінансовій сфері. Згідно з вказівкою виконуючого обов'язки генерального секретаря (згодом – міністра фінансів) М. Ткаченка від 1 березня 1918 р. у всіх фінансових органах УНР (центральному апараті міністерства, податкових та митних органах, банках, ощадних касах, акцизних управліннях тощо) здійснювалася загальнообов'язкова українізація. Звільненню із займаних посад підлягали особи, які не отримали українського громадянства; діловодство та службова переписка мали надалі проводитися лише державною (українською) мовою; всі розпорядження та оголошення російських (імператорського, часів Тимчасового уряду) та радянських (петроградського Раднаркому, самозваного «харківського» радянського уряду України) відмінялися та замінювалися відповідними актами уряду УНР.

Того ж дня, 1 березня 1918 р., Центральна рада ухвалила Закон про гривню як грошову одиницю Української Народної Республіки. У ньому встановлювалося співвідношення гривні до карбованця як 2 до 1 та передбачався випуск державних кредитових білетів із номінальною вартістю 2, 5, 10, 20, 100, 500, 1000 гривень. Друкуватися нові банкноти мали в Німеччині; водночас друк паперових грошей в Україні було тимчасово припинено.

Другий закон про грошову одиницю, як указує І.Я. Терлюк, охоплював уже фінансову систему, яка ґрунтувалася на гривні [14, с. 364], тобто на валюті українській, окремішній від російського рубля та його сурогату – карбованця.

Закон від 1 березня 1918 р. показав, що Український уряд планує масштабну реформу, яка ставить на меті витіснення з обігу в УНР будь-яких грошових одиниць, за винятком української гривні, та – тимчасово – дзвінкої монети попереднього державного утворення.

Міністерство фінансів УНР у березні 1918 р. виступило з ініціативою стягнення з юридичних та фізичних осіб недоплачених податків за 1917 р., а частини податків навіть наперед – за тільки-но розпочатий 1918 р.: «Тому що деякі верстви населення недбало вносили податки, видало міністерство (фінансів. – Д.П.) до населення поклик негайно сплачувати належні податки. Податки ж за землю, міське майно, податок із воєнного прибутку, подорожний податок за р. 1917 і за торгівлю і промисел за рр. 1917 і 1918 мають бути сплачені в короткому часі» [15].

Міністерство фінансів Першої УНР намагалося – хоч і мляво, та в міру існуючих можливостей – віднайти певні кошти, принаймні на потреби власного функціонування. І не тільки шляхом нічим не забезпеченої емісії чи зовнішніх позик, а й з реальних надходжень до державної скарбниці.

Так, 12 березня 1918 р. Рада Народних міністрів п. 11 повістки денної заслухала внесений Міністерством фінансів проект закону про збільшення акцизу на тютюн та дріжджі. Проти різко висловився М. Порш, колишній Генеральний секретар праці та військових справ, деякі інші учасники обговорення – під тим претекстом, що цей непопулярний у народі захід зачепить інтереси широких народних мас. У підсумку постановили: «Акциз (на тютюн. – Д.П.) збільшити, доручивши Міністерству фінансів змінити шкалу. Акциз встановлюється на півроку з правом поновлення. Проект закону про збільшення акцизу на дріжджі відхилити» [16, арк. 16].

Певні поповнення державної казни планувалося отримати від винно-горілчаної монополії. На засіданні Ради Народних Міністрів 17 квітня 1918 р. розглядався запропонований товаришем (заступником) міністра фінансів В.П. Мазуренком проект постанови про дозвіл продажу коньяку та вина з фруктів і ягід. Постановили: «Дозволити продаж коньяку і вина з фруктів та ягід на умовах, запропонованих міністерством фінансів» [17] – тобто під урядовим наглядом і контролем з боку Мінфіну.

Такі півзаходи сподіваного ефекту надходжень достатньої кількості коштів до державної скарбниці дати не могли. Тож довелося включати друкарський верстат.

Оскільки випуск грошової маси обмежувався законом Центральної Ради від 24 грудня 1917 р. (6 січня 1918 р.), «вихід» було знайдено через емісію знаків Державної скарбниці. Випущені в обіг 6 квітня 1918 р. асигнації номіналом 25 та 50 карбованців (не гривень! – Д.П.) містили напис: «Ходять нарівні з кредитовими білетами». Показово, що ці папірці не мали ні серії, ні номеру, випускалися на папері без водяних знаків.

На засіданні РНМ 17 квітня 1918 р. 19-м пунктом повістки денної заслухали «..внесення п. Тка-

ченка (на той час – міністра судових справ. – Д.П.) про фінансові справи держави». Серед прийнятих із цього пункту повістки ухвал привертають увагу пп. 2 і 3: «..2) доручити Міністерству фінансів внести в Центральну Раду в негайному порядку законопроект про збільшення емісійного права Державного банку ще на 100 млн. (карбованців); 3) провести без перерви друк грошових знаків і зобов'язати Державні скарбниці, аби мати готівковий запас» [18].

По суті, цим рішенням РНМ відійшла від попереднього курсу емісії грошових знаків, пропорційно забезпечених державним майном та державними доходами, і розписалася у своєму невмінні збалансувати бюджет. Міністерство фінансів опинилося в ролі заложника ситуації, адже спокуса тратити вже надруковані «із запасом», тобто без реального забезпечення, гроші неминуче підказувала б урядові популістські рішення.

20 квітня 1918 р. прийнято Закон про видачу Державною скарбницею УНР Державному банку зобов'язань на суму 500 млн. крб. (1 млрд. гривень). По суті, знову йшлося про нічим не обгрунтовану емісію.

Із більш успішних кроків Міністерства фінансів першої УНР назвемо спробу запровадження акцизних марок, здійснену зі значним запізненням у часі – в другій пол. квітня 1918 р.: «Відділом посередніх податків, – повідомляла віденська газета «Відродження», – при міністерстві фінансів віддано до печатання українські бандеролі на дріжджі, тютюн, сірники, тутки (? – Д.П.) і папіросний папір» [19]. Звернемо увагу, що акцизні марки (не на всі підакцизні товари) були лише «віддано до печатання», а не запроваджено в обіг.

Довелося Міністерству фінансів УНР виявити й ще одну, не надто приємну ініціативу. У квітні 1918 р. Мінфін повідомив, що ним здійснено випуск білетів номіналом у 100 карбованців на загальну суму 47 мільйонів, «..і більше такі білети випускати ся не будуть» [20]. Пояснювалося це тим, що в лютому 1918 р. більшовики захопили в Києві кліше цих банкнот і налагодили власний випуск нібито української валюти: «Як такі гроші будуть випущені в Таганрозі або в іншій місті, то вся скількість білетів поверх 47 мільйонів буде поставлена в борг російському совітському урядові, як випущена представниками сього уряду» [Там само].

Гетьманський переворот 29 квітня 1918 р. не надто змінив зовнішньополітичні вектори України. Гетьманська адміністрація, схоже, вже в травні 1918 р. виношувала плани повної ізоляції від колишньої загально-російської фінансової системи. Як писала австрійська україномовна преса, «..із Києва повідомляють: всі українські приватні банки збираються на днях у Києві для нарад у справі відділення філій російських банків від їх центрів у Росії й злуки їх в одну українську банкову організацію» [21]. Зрозуміло, що без сприяння властей Української Держави така одностайність українських банкірів була б важкодосяжною.

Дореволюційний російський рубль надходив Україну двома каналами: через втікачів із Радян-

ської Росії, які тисячами наповнювали відносно спокійну гетьманську Україну, та через більшовицьку грошову інтервенцію – Москва підтримувала свою українську агентуру потужними вливаннями царського рубля, який на території РРФСР стрімко знецінювався. Захопивши кліше та запаси банкнотного паперу, влада РРФСР продовжувала таємно здійснювати емісію «старих» грошових знаків для внутрішніх та закордонних потреб.

У першу чергу російські емігранти намагалися позбавитися найбільш непевних фінансових інструментів, приберігаючи «до кращих часів» золото та тверду валюту невоюючих держав.

Це вимагало від фінансових установ Української Держави швидкої та адекватної реакції. На початку липня 1918 р. Державний Банк (ДБ) розіслав регіональним відділенням телеграму за № 549/2, датовану 5-м числом (у місцеві контори і відділки надійшла кількома днями пізніше. – Д.П.), підписану директором ДБ В. Ігнатовичем: «Пропоную вам негайно безумовно припинити всі платежі (.) біжучі рахунки та інше облігації (російської. – Д.П.) позички волі» [22]. На нашу думку, цим регулятивним документом готувалася більш широкомасштабна акція – відділення України від загальноросійської фінансової системи, яка перебувала в стані розладу.

26 липня 1918р. в. о. керуючого Державним Банком розпорядкою телеграмою за № 3942 / 2 повторно наказав місцевим структурам ДБ припинити грошові перекази на інституції Російського Державного Банку [23, із посиланням на ВДАЧОН. – Ф.344. – Оп. 1, Спр. 198. – Арк. 69]. Ця ж вказівка була продубльована ще за тиждень, 31 липня: «2. Переказів на інституції Російського Державного Банку не повинно прийматися» [24].

Вказаними документами припинявся обмін населенню та фінансовим установам зношених купюр іноземних емісій шляхом їхнього погашення.

Що стосується зношених російських купюр, то окремим розпорядженням Державного Банку (без дати, орієнтовно – кінець липня 1918 р. – Д.П.) їхній обмін на нові грошові знаки був «...3. (...) тимчасово обмежений через брак у касах місцевих інституцій Державного Банку та Скарбниць загалу грошових знаків». Натомість «...4. Обмін українських старих грошових знаків, котрі відповідають умовам платності .. в усіх установах Державного Банку та скарбницях» [25, із посиланням на: ВДАЧОН. – Ф. 344. – Оп. 1. – Спр. 198. – Арк. 66].

Згідно з ухваленим у серпні 1919 р. Законом заборонялося ввозити в Україну зобов'язання Державної скарбниці Росії. Обмежувалася також кількість грошових знаків та т. зв. процентових російських паперів, які дозволялося ввозити емігрантам. Сума ця становила 10 тисяч рублів на одну особу, або 20 тисяч на сім'ю [14, с. 404].

Влада Української Держави також обмежила обіг 5% зобов'язань російського Державного казначейства номіналом у 1000, 10 000, 25 000, 50 000 і 500 000 рублів. 18 вересня 1918 р. Міністерство фінансів ухвалило рішення про вилучення цих зобов'язань

у спосіб їх штемпелювання в установах Державного банку. Від жовтня припинявся обіг купонів російських цінних паперів вартістю вище 25 рублів [26, с. 233].

На нашу думку, ці заходи носили паліативний характер, причому відверто запізнювалися у часі. Для порівняння, в Радянській Росії за пропозицією наркома фінансів В.Р. Менжинського виплати за купонами і дивідендами російських цінних паперів були припинені буквально за кілька днів після Жовтневого перевороту. Тоді ж були заборонені всі угоди із цінними паперами, емітованими попередніми російськими урядами [27, с. 328]. Фактично на території Радянської Росії дореволюційні (царські та Тимчасового уряду) цінні папери втратили свою вартість де-юре ще до кінця осені 1917 р. Натомість масово виплили в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського, розладнувши її фінансову систему, що перебувала в зародковому стані.

Державний банк Української Держави здійснював активні заходи, що ставили на меті зміцнення довіри до цінних паперів, емітованих в Україні. 27 липня 1918 р. усім кредитним установам України приписувалося формувати власні стабілізаційні фонди шляхом їхнього поповнення українськими державними паперами: «Усім кредитовим установам, існуючим в Україні, відчислення, які робляться з 1/1 1918 року у свої капітали, які згідно з уставами цих кредитових установ приписувалося держати в державних або Правительством гарантованих % паперах, належить поміщати в % папери Української Держави (виділення мос. – Д.П.), а до часу випуску останніх – на своїх біжучих рахунках у Державному або приватних банках» [28].

Протекціоністські засади в діяльності гетьманського Міністерства фінансів у стосунках із великоросійськими фінансовими структурами знайшли свій вияв у конфлікті з Московським Народним Банком (МНБ). Представники останнього звернулися до міністра фінансів із проханням про надання дозволу на відкриття філії МНБ в Україні для роботи зі споживчою та господарською кооперацією. Міністр не знайшов можливим такий дозвіл видати, посилаючись на те, що українська кооперація має власний Український Народний Кооперативний банк [29]. Російські гості намагалися обійти Міністерство фінансів на нижчому рівні, рекламуючи послуги на районних кооперативних нарадах. Однак значного успіху не мали. Українська кооперація не стала на бік МНБ і, відповідно, не висунула перед Міністерством фінансів вимог про допуск іноземного (російського) капіталу в Україну.

Спеціальною Постановою Ради Міністрів Української Держави від 24 червня 1918 р. асигновано 250.000 крб. на відкриття митних установ на кордоні України з Радянською Росією [30]. Цим кроком Українська Держава намагалася забезпечити себе від безконтрольного вивозу української продукції до РРФСР.

Повстання і прихід Директорії до влади у Києві (14 листопада – 14 грудня 1918 р.) відбувалися в

умовах розгортання світової економічної кризи, пов'язаної із завершенням Першої світової війни. Водночас Україна вкотре стала жертвою російської агресії, цього разу – подвійної (з боку «червоної» Москви та т. зв. Білого руху).

Після зайняття Києва (14 грудня 1918 р.) Директорія оприлюднила популістську програму дій. Була прийнята й постанова про негайне звільнення всіх призначених за часів Гетьмана чиновників. Висловлювався намір позбавити промислову й фінансову буржуазію, а також поміщиків виборчих прав. Владу на місцях передбачалося передати Трудовим радам, сформованим із селян, робітників та трудової інтелігенції. Цими експансивними діями Директорія відштовхнула від себе переважну більшість чиновників (включаючи й професіоналів із фінансових відомств), а також потенційних платників податків – крупних землевласників, промисловців, діячів фінансового сектору.

26 грудня 1918 р. сформовано перший уряд Директорії УНР – Раду народних міністрів.

Уряд Другої УНР – Рада народних міністрів (РНМ) – позиціонував себе як правонаступника Першої УНР. РНМ гамузом скасувала всі закони уряду П. Скоропадського і відновила чинність законів Української Центральної Ради, прийнятих до 29 квітня 1918 р. Відтак усі законодавчі та правозастосовні помилки й прорахунки Центральної Ради та її Генерального Секретаріату повністю передалися в спадщину новим властям.

У новоствореному уряді УНР – Раді Народних Міністрів – обов'язки міністра фінансів спершу виконував Василь Мазуренко, за освітою – інженер-технолог, давній (з 1903 р.) член РУП [31]. Згодом цю посаду запропонували Петру Климовичу, але внаслідок його відмови міністром став Борис Мартос, за освітою – математик, який мав певний досвід революційної діяльності в РУП та роботи (з 1913 р.) в полтавському губернському земстві в якості інструктора з кооперації [32]. Настільки ж непрофесійними, як і чиновники-управлінці, були практично всі члени Директорії та її постійно реорганізованих урядів.

«Дилетанти від влади» виявилися набагато рішучішими за попередників із Першої УНР та Української Держави (Гетьманату) в справі знищення залишків попередньої змішаної (основаної на паралельному обігу грошових одиниць Російської імперії, Тимчасового уряду, більшовицької РНК, Першої УНР та Гетьманату і т.п.) фінансової системи та запровадження власної, української. За головування В. Мазуренка при Міністерстві фінансів було створено постійно діючу комісію з питань грошової реформи в складі В. Мазуренка, проф. С. Остапенка (навчався на економічному факультеті Київського торговельного інституту), проф. М. Туган-Барановського та ін.

Б. Мартос запропонував проект закону про державну грошову одиницю, який містив наступні положення: 1) вилучення з обігу шляхом уневажнення російських царських та думських (періоду Тимчасового уряду) банкнот найвищих номіналів (500 та

1000 рублів); 2) обмін в найстисліші терміни російських банкнот номіналами до 100 рублів включно (з 15 по 31 січня 1919 р. за співвідношенням 1 рубль = 1 карбованець; з 1 лютого по 15 лютого 1919 р. – 1 рубль = 0,75 карбованця), з тим, що після 15 лютого 1919 р. російські гроші не приймаються жодними державними установами УНР, а в приватних розрахунках стають необов'язковими; 3) заборона обігу будь-якої іноземної валюти; єдиним законним засобом платежу залишається український карбованець (гривня).

Конфіскаційна реформа демонструвала повну лояльність до української державності та її adeptів, включаючи й Гетьмана П. Скоропадського, за якого здійснювалася потужна емісія карбованця.

Законодавча ініціатива Б. Мартоса загальної підтримки не отримала. Виникли дві групи опонентів. Одні, як Х. Барановський та М. Хотовицький, вважали, що безплатному вилученню з обігу мають підлягати всі російські грошові знаки. Заперечення цієї групи викликав і двоетапний характер пропонованої Б. Мартосом грошової реформи.

Інші опозиціонери, уособлені М. Туган-Барановським, В. Тимошенком, В. Ігнатовичем та ін., вважали, що проведення масштабної грошової реформи в існуючих політичних та військових умовах, та ще й у найбільш стислі терміни, призведе до економічного колапсу.

Попри наявність двох опозицій, кожна з яких мала власний набір «вагомих» аргументів, 6 січня 1919 р. законопроект грошової реформи дістав схвалення Директорії та РНМ.

6 січня 1919 р., Директорія затвердила Закон про державну одиницю – гривню і про припинення в УНР з 26 січня 1919 р. обігу російських грошових знаків [33, с. 11, із посиланням на: ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 4. – Спр. 5. – Арк. 28].

Постановою уряду від 24 лютого 1919 р. загальна сума випуску грошових знаків становила 1 млрд. гривень. Липневою постановою міністерства фінансів до неї додавалося ще 2 млрд. гривень [14, с. 442–443].

Згодом, «..всупереч Закону про емісію лютого 1919 р., що встановлював обмеження випуску національної грошової одиниці в 1 млрд. карбованців, фактично обсяг емітованих українських паперових грошей за часів Директорії (тобто до 12 листопада 1920 р.) зріс до 20 млрд. грн. емісії» [26, с. 240] (10 млрд. карбованців. – *Авт.*). І це при тому, що територія, контрольована Урядом УНР, постійно скорочувалася.

Разом із тим, як справедливо вказує І. Терлюк, «..уряд Директорії УНР так і не зміг виключити з обороту російські та іноземні гроші» [14, с. 442]. Причина була банальною – авторитет грошової одиниці невіддільний від авторитету уряду, який її емітує, а також обсягу території, яку цей уряд контролює.

На противагу Першій УНР Друга УНР уже не зупинялася перед непопулярними, але вкрай необхідними кроками у фінансовій площині. Так, 5 січня

1919 р. Рада народних міністрів УНР ухвалила стягнути з Протофіту (Товариства промисловців, торгівців та фінансистів) 500 млн. крб. на відшкодування збитків, завданих українському народові в часи Гетьманщини [33, с. 11]. Ці кошти мали послужити основою фінансової стабільності Директорії.

Фінансові ініціативи Директорії в часи її перебування в Києві і намагання створити принаймні якісь зачатки золотого запасу державної скарбниці виглядали хаотичними і саме такими сприймалися населенням. Київський єврейський політик А. Гольденвейзер стверджував: «В області адміністративної діяльності Директорія доказувала свою лівизну оголошеннями про перевірку се(й)фів, вилученням цінностей у ювелірів та чисельними арештами. Ці останні здійснювалися настільки непослідовно і безконтрольно, що важко було встановити, де був арешт, а де – наліт і викрадення. Багатократно і в гіршому повторювалася історія з А.Ю. Добрим» [34, с. 234].

Емісійна політика Директорії ускладнювалася й тим прикритим фактом, що до рук денікінців потрапила частина надрукованих грошових знаків номіналом у 250 карбованців. Уряд УНР із метою стримування інфляції вдався до викупу в населення всіх банкнот цього номіналу за курсом 1700 карбованців 250-карбованцевими купюрами = 1000 карбованців купюрами інших номіналів.

Також у руках денікінців опинилися захоплені в Одесі кліше 50-карбованцевих купюр серії АО. Російські великодержавники негайно налагодили необмежений випуск «українських» грошей із метою підризу довіри населення до української валюти. Аналогічно діяли українські більшовики, які випускали «українські» паперові гроші номіналами по 10 та 50 карбованців.

Опинившись у кільці фронтів, Директорія була вимушена вже 2 лютого 1919 р. залишити Київ і перебраться до Вінниці. Евакуація була проведена, настільки це було можливим, «...досить добре (...) Гроші було вивезено, як кажуть, до 11 мільярдів (гривень. – Д.П.), рахуючи разом із золотом» [35].

Ще через місяць українські власті перебралися до Кам'янка-Подільського. Зменшення території, контрольованої Директорією, автоматично означало скорочення сфери обігу української валюти, а також

падіння довіри населення до неї. Одночасно з тих же причин практично припинилися надходження від податків, тому що частина потенційних платників опинилася на територіях під контролем недружніх урядів, інші ж вдавалися до приховування своїх доходів та саботажу оподаткування. Емісія (та ще реквізиції) залишилася чи не єдиним фінансовим ресурсом Директорії.

Єдиним, окрім інфляційної емісії, реальним джерелом поповнення державного бюджету залишалася цукрова монополія [14, с. 442]. Утім, особливо розраховувати на неї в умовах воєнного хаосу не вдалося.

Директорія не стала продовжувати на контрольованій нею території горілчану монополію (а також тютюнову, газову, соляну та ін.), запроваджені гетьманським урядом. Можливо, в цьому випадку зіграли свою роль міркування збереження підтримки основної маси споживачів підакцизної продукції – селян, робітників, ремісників, дрібних службовців, які становили соціальну базу української влади. Особливо з урахуванням тих міркувань, що цю соціальну базу намагалася перетягнути на свій бік російські та вітчизняні більшовики.

Висновки. Головними напрямками економічної агресії проти України, здійснюваної російськими урядами у 1917–1921 рр., виступали: політичний шантаж, відмова виділяти готівкову масу (Тимчасовий уряд, ленінський Раднарком) у безрезні – грудні 1917 р.; інтервенція російської грошової одиниці та знецінених російських цінних паперів в Україну (грудень 1917 – 1919 рр.); пряме фальшування української валюти, здійснюване як «червоними» (Раднарком), так і «білими» (Добровольча армія Півдня Росії) великодержавниками. Цим спробам українські уряди намагалися протиставити низку законів та підзаконних актів, які залишалися паліативними і проблемами загалом не вирішували. Зокрема, законодавчо була введена власна українська грошова одиниця; поступово обмежувався обіг російських цінних паперів в Україні; запроваджено (невдало) грошову реформу поч. 1919 р.; введено державні монополії (цукрова, горілчана) та акцизи; здійснювався викуп «непевних» українських банкнот, емісію яких налагодили російські інтервенти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. До Українського Народу // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 1, 19 березня.
2. У Києві // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 1, 19 березня
3. Гай-Нижник П. Податкова політика / П. Гай-Нижник. – 2006. – 304 с.
4. Гай-Нижник П.П. Теоретичні засади фінансової системи Української держави у 1917–1919 рр. / П.П. Гай-Нижник // Український історичний журнал. – 1998. – № 4(421). – С. 3–16.
5. Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-17>.
6. Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 18. – Листопад.
7. Деклярація Генерального Секретаріату України. 29 вересня 1917 р. // Нова Рада. – 1917. – 30 вересня.
8. Кривецький Михайло Єремійович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%9C%D0%B8%D1%85%D0%B0%D0%B9%D0%BB%D0%BE_%D0%84%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%96%D0%B9%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87.
9. Народна воля (Київ). – 1917. – 12 грудня.
10. Державний банк (Закон Центральної Ради. 9 грудня 1917 р.) // Народна воля (Київ). – 1917. – 12 грудня.

11. Скасування Дворянського та Селянського банків (Закон Центральної Ради. 9 грудня 1917 р.) // Народна воля (Київ). – 1917. – 12 грудня.
12. Декреты советской власти. В 2-х т. – Том I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. – Москва : Государственное издательство политической литературы, 1957. – 626 с.
13. Закон Про надходження всіх прибутків і податків, зібраних в Україні, до Головної скарбниці УНР. 22 грудня 1917 р.
14. Терлюк І.Я. Історія держави і права України / І.Я. Терлюк. – К. : Атіка, 2011. – 944 с.
15. Українське міністерство фінансів у справі податків // Відродженне (Відень). – 1918. – Ч. 3, 7 цвітня (25 марта). – С. 5.
16. Протокол засідання Ради Народних Міністрів. 13 березня 1918 р. // ЦДАВО України. – Ф. 300. – Оп. 1. – Спр. 17. – Арк. 15–16 зв.
17. Протокол засідання Ради Народних Міністрів. 17 квітня. 1918 р. // ЦДАВО України. – Ф. 3690. – Оп. 1. – Спр. 17. – Арк. 75–77.
18. Протокол засідання Ради Народних Міністрів. 17 квітня. 1918 р. // ЦДАВО України. – Ф. 3690. – Оп. 1. – Спр. 17. – Арк. 75–77.
19. Українські бандеролі // Відродженне. – 1918. – Ч. 17, 5 мая (22 цвітня). – С. 5.
20. Крадіж большевиками клішів сто-карбованцевих білетів // Відродженне. – 1918. – Ч. 13, 28 (15) цвітня. – С. 4.
21. Українська банкова організація // Відродженне України. – 1918. – Ч. 28, 25 мая. – С. 4
22. Управляючий Черниговским Отдѣлением Государственного Баннка 24 іюня / 7 іюля 1018 г. № 6516 // Гай-Нижник П.П. Український державний банк: історія становлення. Документи і матеріали (1917–1918 рр.). – К. : Цифра-друк, 2007. – 339 с. – С. 162.
23. Розпорядча телеграма в.о. Директора Державного Банку від 26 липня 1918 р. за № 3942/2 // Гай-Нижник П. Український Державний Банк. – С. 175
24. Державний Банк України. Відділ Місцевих Інституцій. Року 1918, місяця липня «31» дня № 54. Конторам, Відділам та Скарбницям // Гай-Нижник П. Український Державний Банк. – С. 175 – 176
25. Від Державного Банку (без дати) // Гай-Нижник П. Український Державний Банк. – С. 179
26. Скоморович І.Г. Історія грошей і банківництва / І.Г. Скоморович, С.К. Реверчук, Я. Й. Малик та ін. / За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. С.К. Реверчука. – К. : Атіка, 2004. – 340 с.
27. Смирнов М.А. Народный комиссар финансов В.Р. Менжинский / М.А. Смирнов // Первое Советское правительство. Окт. 1917–июль 1918 ; науч. ред. А.П. Ненароков. – М.: Политиздат, 1991. – 461 с. – С. 317–331.
28. Обіжник в справі поміщування в % папери Української Держави всіма кредитовими установами України відчислень, які робляться з 1 / 1 1918 р. 27 липня 1918 р., № 39 // Гай-Нижник П. Український Державний Банк. – С. 174.
29. Українська кооперація і Московський Народний Банк // Кооперативна Зоря. – 1918. – 30 листопаду, № 20-21. – С. 3–5.
30. Постанова Ради Міністрів Української Держави. 24 червня 1918 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 227. – Арк. 2.
31. Василь Мазуренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sb7878.ucoz.ru/publ/mazurenko_vasil/66-1-0-2736.
32. Борис Мартос [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BE%D1%81_%D0%91%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81_%D0%9C%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87.
33. Україна: Хроніка ХХ століття. Довідкове видання. Рік 1919 / Національна академія наук ; Інститут історії України. – К. : б. в., 2005. – 236 с.
34. Гольденвейзер А.А. Из киевских воспоминаний / А.А. Гольденвейзер // Архив русской революции. Т. 6. – М. : Терра – Террас, Политиздат, 1991. – С. 161–303.
35. З Наддніпрянської України. (Від власного кореспондента) // Воля (Відень). – 1919. – Ч. 1–3. – С. 15–17.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.4

Кошіль Н. М.,
аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОДИФІКАЦІЯ В СТАТУТАХ АКТИВ МІСЦЕВИХ РАД ІЗ ПИТАННЯ УЧАСТІ НАСЕЛЕННЯ В ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CODIFICATION OF THE LOCAL POPULATION ACTIVITY'S RULES IN THE MUNICIPAL CHARTERS

У статті автор доходить висновку, що, урахувавши значний потенціал статутів територіальних громад і важливість активізації участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, доцільно рекомендувати здійснювати кодифікацію активів місцевих рад із цього питання у статутах територіальних громад. Аналіз практики статутної нормотворчості в Україні вказує на те, що відповідні норми можуть бути розміщені або безпосередньо в тексті, або в додатках до статуту; останній варіант видається оптимальним. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються в необхідності розроблення модельних додатків до статутів територіальних громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, систематизація, кодифікація, статут територіальної громади, територіальна громада, участь населення в здійсненні місцевого самоврядування.*

В статті автор приходить до висновку, що, урахувавши значительный потенциал уставов территориальных общин и важность активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления, целесообразно рекомендовать осуществлять кодификацию актов местных советов по этому вопросу в уставах территориальных общин. Анализ практики уставного нормотворчества в Украине указывает на то, что соответствующие нормы могут быть размещены либо непосредственно в тексте устава, либо в приложениях к уставу; последний вариант представляется оптимальным. Перспективы дальнейших творческих поисков в этом направлении состоят в необходимости разработки модельных приложений к уставам территориальных общин.

Ключевые слова: *местное самоуправление, систематизация, кодификация, устав территориальной общины, территориальная община, участие населения в осуществлении местного самоуправления.*

The article concludes that, considering the great potential of the statutes of local communities and the importance of active participation of the population in local government, it is reasonable to recommend to exercise the codification of local councils' acts on this issue in the municipal charters. The author's analysis of the municipal charter's rulemaking in Ukraine indicates that the relevant norms can be placed either in the text of the municipal charter or to the annexes to the municipal charter; the latter option seems optimal. Prospects for the further creative research in this area are seen in the need to develop model annexes to the municipal charter.

Key words: *local government, systematization, codification, municipal charter, local community, public participation in local government.*

Зараз в Україні тривають інтенсивні процеси децентралізації. Уже майже закінчено бюджетну реформу в цій сфері, активно відбуваються перетворення, пов'язані з реформуванням адміністративно-територіального поділу. Ухвалено низку законів, які стали належним підґрунтям для цих реформ. Так, внесено відповідні зміни та доповнення до Бюджетного кодексу України, до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалено Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад», активно об'єднуються самі громади. Це ставить перед наукою конституційного та муніципального права питання про необхідність належного забезпечення цих процесів. Важлива роль у цьому відводиться залученню населення до участі в здійсненні місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим великого значення набуває питання систематизації законодавства із цього питання. Це значно підвищить рівень обізнаності з відповідними нормами та полегшить протікання згаданих процесів.

На наш погляд, це наукове та практичне завдання є дуже актуальним.

Слід зазначити, що питання систематизації активів міських рад поки що не знайшли свого вирішення в науковій літературі в Україні. Зараз є спроба ввести в науковий обіг поняття «муніципальна консолідація». Однак автор, який його запропонував (Н.В. Васильєва), ніяк не пов'язує муніципальну консолідацію із систематизацією активів міських рад. Ключовими словами до її статті, у якій вона сформулювала цю ідею, є «муніципальна консолідація; консолідація нації; територіальні громади; об'єднання; адміністративно-територіальна реформа; перспективні плани; модернізація», а саму муніципальну консолідацію авторка характеризує як «стратегічний напрям розвитку України» та вважає, що вона (консолідація) з урахуванням географічних, історичних, етнічних, економічних, соціальних та інших умов має об'єднати український народ на місцевому рівні [1].

Також під час дослідження активів органів місцевих рад стали в нагоді праці М.О. Баймуратова, О.В. Бага-

нова, І.В. Ідесіс, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, О.С. Орловського та багатьох інших авторів.

Мета статті – виявити перспективи кодифікації в статутах територіальних громад актів місцевих рад із питання участі населення в здійсненні місцевого самоврядування.

Акти місцевих рад в Україні відіграють важливу роль у регламентації відносин, пов'язаних зі здійсненням місцевого самоврядування. Особливо важливими вони є в нормативному регулюванні участі населення в здійсненні місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. містить багато статей, які передбачають: ті чи інші питання участі населення в здійсненні місцевого самоврядування регламентуються не цим Законом, а статутами територіальних громад. Винятком є, як зазначає Н.В. Мішина [2; 3], хіба що органи самоорганізації населення. Стаття 14 «Органи самоорганізації населення» не містить жодного посилання на статuti територіальних громад, а саме:

«1. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

2. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом» [4].

Що ж до інших форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, то тут спостерігається певна одноманітність, а саме: Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» містить відсылки на норми, зазначаючи, що конкретизація відповідних питань здійснюється місцевими радами сіл, селищ, міст у статутах територіальних громад. Але змісту статей цього Закону недостатньо для того, щоб застосувати ту чи іншу форму участі населення в місцевому самоврядуванні.

Наприклад, розглянемо загальні збори громадян. Їм присвячено статтю 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка має назву «Загальні збори громадян» та встановлює, що:

«1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади» [4].

Додатково на державному рівні чинним залишається такий нормативний акт, як «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. [5]. Це Положення є застарілим з огляду на низку причин, серед яких найбільш важливими є такі:

а) воно затверджено до ухвалення Конституції України;

б) воно затверджено до ухвалення Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»;

в) воно містить неактуальну термінологію, зокрема у його тексті згадуються «сільради, селища і міста».

О.С. Орловський дійшов висновку, що зараз за нормами цього Положення провести загальні збори громадян якщо не неможливо, то принаймні надзвичайно складно [6]. У зв'язку із цим проведення загальних зборів громадян зараз є можливим тільки в тих територіальних громадах, у яких місцеві ради регламентували це питання своїми актами.

Переходячи до розгляду регламентації місцевих ініціатив, слід зазначити, що на державному рівні вона зводиться до статті 9 «Місцеві ініціативи» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює, що:

«1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесенного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участі членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, оголошується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади» [4].

Інших актів загального характеру щодо місцевих ініціатив на державному рівні поки що не існує. Таким чином, застосовувати таку форму участі в місцевому самоврядуванні, як місцеві ініціативи, зараз можливо тільки в тих територіальних громадах, у яких місцеві ради регламентували це питання своїми актами.

Ще однією формою участі населення в здійсненні місцевого самоврядування є громадські слухання. Стаття 13 «Громадські слухання» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що:

«1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади» [4].

Інших актів загального характеру щодо громадських слухань на державному рівні поки що не прийнято. Таким чином, застосовувати цю форму участі населення в місцевому самоврядуванні зараз є можливим тільки в тих територіальних громадах, у яких місцеві ради регламентували відповідні питання своїми актами.

Аналогічні зауваження можна адресувати й регламентації участі членів територіальної громади в діяльності місцевих рад. Стаття 10 «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що:

«1. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами <...>

4. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад» [4].

З інших актів, ухвалених із цього питання на державному рівні, можна зазначити лише Закон України від 14 липня 2015 р. «Про місцеві вибори», у якому визначено основні засади, організацію та порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів і старостів [7]. В усьому іншому порядок формування та організація діяльності рад визначається актами самих рад.

Хоча Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у вищенаведених відсилкових нормах містить посилання на статuti територіальних громад, слід зазначити, що далеко не усі статuti ґрунтовно та вичерпно регламентують питання скликання та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, формування, реєстрації та розгляду місцевих ініціатив тощо.

Так, у статуті територіальної громади міста Харкова текст самого статуту не містить детальної регламентації основних форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування. Вона здійснюється в додатку 1 до статуту «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в місті Харкові», додатку 2 до статуту «Положення про місцеві ініціативи в місті Харкові», додатку 3 до статуту «Положення про громадські слухання в місті Харкові» [8].

А ось статут територіальної громади міста Одеси таких додатків не має, і у ньому регламентація аналізованих форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування здійснюється вельми стисло [9]. Деталізація норм статуту відбувається в поточних рішеннях Одеської міської ради. Слід зазначити, що зацікавленим особам значно легше відшукати статут в актуальному стані та ознайомитися з ним, ніж відшукати низку рішень Одеської міської ради, прийнятих окремо для кожної з форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, виявити їхній

актуальний стан, узагальнити та в разі необхідності порівняти їхні норми.

Отже, систематизація актів місцевих рад є нагальною та актуальною. Слід зазначити, що норми актів місцевих рад із питання форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування можуть бути кодифіковані в статутах територіальних громад.

І.В. Ідесіс виокремила два підходи до статутів територіальних громад в Україні (вона зробила узагальнення для українських міст, але її напрацювання можна застосувати за аналогією і до сіл та селищ). Зокрема, «встановлено, що необхідним є запровадження до наукового обігу поняття «концепція статутів територіальних громад українських міст» [10, с. 190].

І.В. Ідесіс розробила дві концепції статутів територіальних громад українських міст:

– сучасну, однією з ознак якої є те, що статут розглядається як кодифікований акт, у якому узагальнено норми про міську територіальну громаду, про її історичні та інші особливості, про міське самоврядування та органи й посадових осіб, що його здійснюють, про роль членів територіальної громади в здійсненні міського самоврядування, про матеріальне та фінансове забезпечення територіальної громади, про взаємовідносини територіальної громади та сформованих нею органів з іншими суб'єктами;

– перспективну, однією з ознак якої є те, що статут розглядається як «місцева конституція»; у ньому акцентується увага не на тих питаннях міського самоврядування, які регламентовані на загальнодержавному рівні, а на історичних та інших особливостях міської територіальної громади та міського самоврядування, на правах членів конкретної міської територіальної громади, на широкому переліку форм безпосередньої локальної демократії (з детальною регламентацією кожної з форм в окремому додатку до статуту) [10, с. 190–191].

Хоча між сучасною та перспективною концепціями є різниця, слід звернути увагу на те, що обидві передбачають необхідність систематизації актів місцевих рад. Так, сучасна концепція передбачає, що систематизація значної кількості актів місцевих рад у статуті надає підстави вести мову про статут як кодифікований документ. А перспективна концепція передбачає, що в лаконічному статуті (І.В. Ідесіс іменує його «статут – місцева конституція») є додатки, у яких кодифіковано акти місцевої ради про участь населення в місцевому самоврядуванні.

Ураховуючи значний потенціал статутів територіальних громад і важливість активізації участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, доцільно рекомендувати здійснювати кодифікацію актів місцевих рад із цього питання в статутах територіальних громад. Аналіз практики статутної нормотворчості в Україні вказує на те, що відповідні норми можуть бути розміщені або безпосередньо в тексті, або в додатках до статуту; останній варіант видається оптимальним. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються в необхідності розроблення модельних додатків до статутів територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Васильєва Н.В. Муніципальна консолідація як стратегічний напрям розвитку України / Н.В. Васильєва // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. – 2015. – Т. 263. – Вип. 252. – С. 42–46.
2. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання / Н.В. Мішина // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnvnjs.pdf>.
3. Мішина Н.В. Термін «самоорганізація населення» в законодавстві та в доктринальній літературі України / Н.В. Мішина // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.kiev.ua/ej3/txts/REGIONALNE/04-MISCHINA.pdf>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.
6. Орловський О.С. Реєстрація учасників загальних зборів за місцем проживання: проблеми та нормотворчі пропозиції / О.С. Орловський // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юридична література, 2013. – Вип. 69. – С. 103–109.
7. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.
8. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromady.html>.
9. Статут територіальної громади міста Одеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.omr.gov.ua/images/File/Ustav/1240_Ustav.doc.
10. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І.В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.

Кравець М. О.,

*кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»***ПОРЯДОК РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ В УКРАЇНІ****THE ORDER OF REALIZATION OF THE UKRAINIAN CONSTITUTION**

Стаття присвячена аналізу змісту конституційних положень, а також порядку реалізації таких норм. Особливу увагу автор приділяє висвітленню проблем, що виникають у процесі реалізації Конституції, існуючих форм та механізмів реалізації Основного закону. У роботі значну увагу приділено основоположному принципу верховенства права, законності, рівності всіх громадян нашої держави. Крім указанного, також зазначена актуальність даної теми, висвітлена тема важливості дійсно правильної реалізації положень Конституції. Автор наглядно демонструє необхідність ретельного системного підходу до правильного розуміння як зазначених норм, так і законотворчої діяльності, оскільки поспішне прийняття, затвердження нормативно-правових актів у невідповідності до Основного закону держави без урахування наслідків їх правозастосування може призвести до порушення конституційних прав людини і громадянина, що є неприпустимим у сучасній правовій та демократичній державі.

Ключові слова: Конституція України, реалізація правових норм, системний підхід, законотворча діяльність, конституційні права, демократична держава, правова держава.

Статья посвящена анализу содержания конституционных положений, а также порядка реализации таких норм. Особое внимание автор уделяет освещению проблем, возникающих в процессе реализации Конституции, существующих форм и механизмов реализации Основного закона. В работе значительное внимание уделено основополагающему принципу верховенства права, законности, равенства всех граждан нашего государства. Кроме вышеуказанного, также рассмотрена актуальность данной темы, освещен вопрос важности правильной реализации положений Конституции. Автор наглядно демонстрирует необходимость тщательного системного подхода к правильному пониманию как указанных норм, так и законотворческой деятельности, поскольку поспешное принятие, утверждение нормативно-правовых актов в несоответствии Основному закону государства без учета последствий их правоприменения может привести к нарушению конституционных прав человека и гражданина, что недопустимо в современной правовой и демократической стране.

Ключевые слова: Конституция Украины, реализация правовых норм, системный подход, законотворческая деятельность, конституционные права, демократическое государство, правовое государство.

This article analyzes the content of the constitutional norms, as well as the order of realization of these rules. Special attention is paid to lighting the problems that arise during the realization of the Constitution, the existing forms and mechanisms for the realization of the Constitution. The article pays much attention to the fundamental principle of the rule of law, legality and equality among citizens of our country. Besides, the relevance of the topic is considered, the issue of the proper realization of Constitutional norms is also lighted. The author demonstrates the need for thorough systematic approach to a correct understanding of these norms, as well as the legislative activity, as the hasty acceptance and approval of normative legal acts in contradiction to the state Constitution excluding the consequences of their law enforcement, can lead to breach of constitutional human and citizen rights, which is unacceptable in a modern legal and democratic country.

Key words: Constitution of Ukraine, using of legal norms, systematic approach, legislative activity, constitutional rights, democratic state, rule of law.

Актуальність питання реалізації Конституції України є досить високою на сьогодні, оскільки сьогодні держава активно реформується у всіх сферах діяльності. Демократично-правовий розвиток українського суспільства не може реалізовуватися поза межами приписів Основного Закону нашої держави, саме Конституція юридично окреслює основні параметри розвитку та становлення державності, закріплює повноваження, права та обов'язки органів влади, наділяє громадян, їх об'єднання правами та покладає на них і їх об'єднання певні обов'язки. На цьому етапі ефективний та стабільний розвиток суспільства необхідний для самої держави, для ефективного розвитку її економічної, соціальної, політичної та інших складових, для успішної співпраці з багатьма розвиненими країнами світу. Для України на сьогодні одним із пріоритетних напрямків розвитку є вступ до Європейського Союзу та інших міжнародних організацій, де просто необхідний високий рівень розвитку економічної, соціальної, законодав-

чої сфери в країні та повноцінне втілення в життя закріплених Конституцією правових норм [1].

Ухвалення та прийняття Конституції є лише початком конституційного регулювання суспільних правовідносин. Конституція визначає, формулює конкретну поведінку всіх суб'єктів суспільства і реалізується лише тоді, коли дані приписи, положення знаходять своє відображення в практичній діяльності всіх суб'єктів як державної влади, так і кожного пересічного громадянина. Важливо зрозуміти, що Конституція являється Основним Законом держави, яка комплексно врегулює всі сфери суспільної діяльності і має вищу юридичну силу в процесі правового регулювання. Якщо приписи Конституції «не працюють», то слід зазначити, що це негативно впливає і на галузеве законодавство, оскільки нормативно-правові акти відокремленої галузі права повинні відповідати основним засадам Конституції. Тому з вищенаведеного випливає, що, використовуючи закладений у Конституції потенціал, дійсно можливо

вплинути на розвиток соціальних процесів, явищ та на їх позитивне практичне правове регулювання.

У процесі дослідження даної теми важливим є порядок висвітлення, вивчення змісту самого поняття та ступеня реалізації Конституції України в законодавчій, виконавчій, судовій діяльності, а також визначення проблем реалізації в органах місцевого самоврядування, способи вирішення проблем, пов'язаних із реалізацією, визначення основних форм такої реалізації Конституції та її основних засад. Значну роль у розмінні даної теми є місце Конституції України в ієрархічній системі законодавства України, а також форми реалізації Конституції України в законодавчій, виконавчій, судовій діяльності, місцевому самоврядуванні [2].

Цю тему досліджують, вивчають багато вчених-правознавців, серед яких: Л. Бориславський, Ю. Битяк, Д. Григоренко, В. Журавський, В. Тацій, Н. Теслянка, Ю. Тодика, О. Скрипник, М. Шомін, П. Шляхтун та ін.

Таким чином, після прийняття Конституції України та змін до неї постало питання її дійсної реалізації. Реалізація Конституції, її основних норм та положень в усіх сферах суспільного та державного життя є основою для ефективного функціонування, розвитку та діяльності всього суспільства. Демократична Конституція є основою, фундаментом розвитку демократичної, правової держави, є однією з основних демократичних цінностей, що розвиває наша країна для свого суспільства. Таким чином, реалізація Конституції є необхідною для ефективного розвитку Української державності на шляху створення правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що зазначено в ст. 1 діючої Конституції.

Реалізація Конституції – це втілення на практиці закладених у ній всіх демократичних цінностей для забезпечення прав і свобод особи. Реалізація конституційних норм – це сукупність правових інституційних елементів, за допомогою яких забезпечується на практиці втілення конституційних приписів. Механізм їх реалізації не обмежується суто юридичним блоком, оскільки на цей процес суттєво впливають соціально-економічна і політична ситуації, рівень правової і загальної культури, моралі, соціально-психологічна ситуація в країні, історичний етап розвитку держави і суспільства, геополітичний чинник [3]. Важливим елементом механізму реалізації Конституції є державні інституції, органи місцевого самоврядування, які забезпечують застосування конституційних норм у процесі нормотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності (інституційний блок). Дотримання конституційних норм – це така форма їх реалізації, за якої суб'єкти державно-правових відносин утримуються від дій, що суперечать нормам Конституції України. Так, ст. 67 Основного Закону встановлює, що кожний зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки, неухильно дотримуватися Конституції та законів держави, своїми діями не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Це модель пасивної пове-

дінки суб'єктів правовідносин. У цій формі реалізуються заборони (імперативні) норми. Імперативний характер такої норми полягає у повній забороні незаконних, неправомірних дій по відношенню до іншого суб'єкта правовідносин.

«Механізм» реалізації конституційних норм – це сукупність правових і інституційних елементів, за допомогою яких забезпечується на практиці втілення конституційних приписів [4]. Цей механізм реалізації Конституції залежить не лише від юридичних засобів, за допомогою яких він діє, він має враховувати рівень політичної свідомості, культури населення; історію розвитку держави, існуючі явища в суспільстві та інші чинники, які формуються в атмосфері населення. Без врахування перелічених факторів механізм не буде дієвим, оскільки не можна втілити припис конституції в реальність, якщо дана норма не відповідає дійсності, яка склалася в суспільстві на даний момент. Важливим елементом механізму реалізації є саме державні органи влади, які забезпечують дотримання і фактично є суб'єктами реалізації конституційних приписів.

За формою реалізація Конституції – це додержання всіх її положень, принципів і норм всіма органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами та громадянами; забезпечення повної реалізації прав та свобод людини і громадянина; незалежне застосування положень Конституції під час здійснення своїх функцій і повноважень органами державної влади шляхом прийняття законів, актів Президента, Актів Уряду тощо. Отже, основними формами реалізації конституції України є:

- 1) дотримання;
- 2) використання;
- 3) виконання;
- 4) застосування [5].

Так, дотримання конституційних норм – це така форма реалізації, за якої суб'єкти державно-правових відносин утримуються від вчинення дій, що суперечать нормам Конституції. Дана форма характерна як для державних інститутів, так і для населення. Як приклад такої поведінки (пасивної) можна привести ст. 68 Конституції України, в якій говориться, що «...кожен має неухильно дотримуватися Конституції та законів України».

Другою формою реалізації конституції є виконання конституційних норм – тобто це активна дія суб'єктів, яка впливає з конституційних норм. У Конституції України встановлені такі способи виконання норм:

- 1) суб'єкти права мають виконувати положення конституції та законів України;
- 2) держава зобов'язана виконувати міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України;
- 3) громадяни повинні виконувати свої обов'язки.

Така форма реалізації Конституції притаманна як суспільству, так і державі, її уповноваженим органам.

Третьою формою реалізації є застосування конституційних норм – це конкретно владна організація діяльності державних та інших органів, осіб,

яка має за мету забезпечити адресатам цих норм реалізацію їх прав і обов'язків, а також гарантувати контроль за даним процесом. Такий вид реалізації характерний виключно державним органам влади та суб'єктам, які являються представниками цих органів. Для застосування характерна така ознака, як використання ст. 8 Конституції, в якій зазначено, що норми Конституції є нормами прямої дії, тобто це означає, що немає сенсу звертатися до інших законів для реалізації певного положення Конституції [6].

Використання – це форма реалізації конституційних норм уповноваженими суб'єктами шляхом наданих їм прав у вигляді дозволу або повноважень. Прикладом використання конституційних норм можуть бути реалізація права на освіту, на працю, на відпочинок, із використанням відповідних статей Конституції. Усі зазначені чотири форми реалізації Конституції повинні застосовуватись, та ефективно взаємодіяти між собою для повного та всебічного втілення Основного Закону держави в життя.

Аналізуючи норми Конституції, можна вказати на те, що Конституція відіграє вирішальну роль не лише в діяльності державних органів, але і в їх формуванні. Так, саме Конституцією України визначені функції, повноваження кожного органу державної влади, а саме: Верховна Рада України – єдиний законодавчий орган; Кабінет Міністрів України – центральний орган виконавчої влади; Президент України – глава держави та судові органи. За умов реалізації своїх повноважень органи державної влади діють у спосіб та в межах, чітко передбачених Конституцією України. Можна стверджувати, що Конституція України безпосередньо приймає участь у створенні та функціонуванні основних органів державної влади в Україні, оскільки вона є Основним Законом держави, має найвищу юридичну силу, і відповідно до цього інші нормативно-правові акти приймаються саме для регламентації діяльності державної влади; в обов'язковому порядку, передбаченому Конституцією, мають відповідати і не суперечити її нормам, приписам [7].

Отже, на думку автора, поняття реалізації конституції не можна зводити лише до дії її як нормативно-правового акта. Вона має також безпосередній вплив на правосвідомість. У Конституції закладений значний потенціал, який не вичерпується протягом усього терміну її дії. Під впливом Конституції формується правосвідомість населення про необхідність вчинення певних дій, дотримання правових норм, поваги до прав та законних інтересів громадян. Сам процес реалізації Конституції держави здійснюється для розвитку суспільства цієї держави, адже за концепцією демократичної держави суспільство є основою держави, яка створена для нього і діє лише в його інтересах. За тією ж концепцією створюється правова, демократична держава, що, у свою чергу, створює громадянське суспільство, побудова якого можлива лише за повної реалізації Конституції. Труднощі, які виникають у процесі реалізації Осно-

вного Закону України, її норм та положень, пов'язані з різними чинниками, які на даний момент притаманні нашому суспільству та державі. Такими ознаками є:

1) недосконалість законодавства України, його суперечливість із Конституцією та між собою;

2) недосконалість самої Конституції України, оскільки в ній самій міститься багато норм, які суперечать одна одній або дійсності;

3) низький рівень розвитку правової культури та свідомості населення, що пов'язаний із довгостроковим перебуванням у складі іноземних держав;

4) низька політична свідомість правління, державних органів, яка тлумачить норми Конституції України на свою користь, незважаючи на факт, що відповідно до Конституції держслужбовці мають представляти волю народу та діяти саме в його інтересах;

5) відсутність ґрунтовних наукових досліджень із питань практичної, нетеоретичної реалізації Конституції [8].

Отже, реалізація Конституції є далеко не безпроблемним явищем для України. Ще однією з основних її проблем «є її перехідний характер» відповідно до періоду реформування в розвитку нашої держави і нашого суспільства. В Україні продовжує існувати певною мірою змішаний тип держави та суспільства. Можна з впевненістю сказати, що у формі правління присутні ознаки і демократизму, і анархізму, і авторитаризму. А за таких умов не можна говорити про всебічну реалізацію.

Усі вищезазначені фактори негативно впливають на рівень реалізації Конституції держави в суспільстві, роблять її недієвою. Ефективна реалізація Конституції залежить від таких чинників: по-перше, від державної влади, від її бажання діяти на користь суспільства, втілювати основні конституційні положення в життя держави та суспільства; по-друге, втілення цих норм неможливе без бажання самого суспільства їх сприйняти, виконувати і вимагати від держави такого виконання. У цілому це проявляється у взаємних правах та обов'язках держави, суспільства та його окремих суб'єктів, які закріплені в Конституції України, а також можуть виникати із загальноновизнаних звичаїв, традицій, правил поведінки тощо.

Оскільки Конституція України є Основним Законом нашої країни, який закріплює основні положення побудови нашої держави, її суспільних та владних відносин, а її норми є нормами прямої дії, то її реалізація просто необхідна для ефективного функціонування суспільства та держави, здійснення різних загальнодержавних програм та напрямків діяльності країни. Лише на підставі Конституції здійснюється формування органів державної влади, судових органів, органів місцевого самоврядування, а для населення Конституція України є необхідною, бо вона закріплює основні права та обов'язки держави та особи, на підставі яких вони взаємодіють, реалізація яких є гарантією стабільного розвитку держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Григоренко Д.А. Громадянське суспільство в Україні. 10 порад європейських колег / Д.А. Григоренко // Громадянське суспільство і права людини : матеріали міжнар. наук. практ. семінару, Харків, 9 груд. 2010 р. / Нац. акад. прав. наук України; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого ; редкол.: Ю.П. Битяк та ін. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. – С. 191–194.
2. Шомін М. Деякі аспекти реалізації судами норм Конституції / М. Шомін // Юридична газета. – 2006. – № 8. – Ст. 12.
3. Бориславський Л. Деякі теоретичні і практичні питання реалізації Конституція України / Л. Бориславський // Юриспруденція онлайн від 12.09.2003.
4. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005.
5. Тацій В. Проблеми реалізації Конституції України / В. Тацій // Вісник академії правових наук України. – 2000. – № 2. – Ст. 20–29.
6. Теслянка Н.В. Демократія як народовладдя / Н.В. Теслянка // Бюлетень Міністерства Юстиції України. – 2005. – № 2. – Ст. 18.
7. Погорілко В.Ф. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / В.Ф. Погорілко. – К. : НАНУ, 2003.
8. Скрипник О. Забезпечення Учасності народу в формуванні органів державної влади / О. Скрипник // Право України. – 2006. – № 6. – Ст. 3.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.44

Паніна Ю. С.,
асистент кафедри міжнародного
приватного права, правосуддя та адвокатури
Ужгородського національного університету

ПРОБЛЕМИ ВІДМЕЖУВАННЯ ДОГОВОРУ ФРАНЧАЙЗИНГУ ВІД ДИСТРИБ'ЮТОРСЬКОГО ДОГОВОРУ ТА ДОГОВОРУ ПРО ПЕРЕДАЧУ НОУ-ХАУ

PROBLEMS OF FRANCHISING CONTRACT SEPARATING DISTRIBUTION AGREEMENTS AND AGREEMENTS ON THE TRANSFER OF KNOW-HOW

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз договору франчайзингу та дистриб'юторського договору, а також договору франчайзингу і договору про передачу ноу-хау. На основі проведеного дослідження зроблено висновки про ключові ознаки та особливості договору франчайзингу, які дозволяють відмежувати його від подібного до нього дистриб'юторського договору, а також від договору про передачу ноу-хау.

Ключові слова: франчайзинг, франчайзер, франчайзі, дистриб'юторський договір, ексклюзивна дистрибуція, дилер, ноу-хау.

В статті здійснено порівняльно-правовий аналіз договору франчайзинга і дистриб'юторського договору, а також договору франчайзинга і договору о передаче ноу-хау. На основі проведеного дослідження зроблено висновки про ключові ознаки та особливості договору франчайзинга, які дозволяють відмежувати його від подібного до нього дистриб'юторського договору, а також від договору о передаче ноу-хау.

Ключевые слова: франчайзинг, франчайзер, франчайзи, дистриб'юторский договор, эксклюзивная дистрибуция, дилер, ноу-хау.

The article reveals the peculiarities and conditions as guarantees and means of protection and labor rights and freedoms of workers set the appointment of legal guarantees in labor relations in the new socio-economic conditions. Existing problems establishing legal guarantees to ensure the strict implementation of laws. Investigated the appointment of legal guarantees in labor relations.

Key words: contract of employment, employee, employer, expression, guarantee the right to work, employment relationship.

Актуальність теми. Договір франчайзингу є відносно «новим» договором у цивільному праві, наприклад, у порівнянні з договором купівлі-продажу, міни, перевезення тощо. У зв'язку із цим деякі його особливості, які дозволяють відмежувати його від суміжних договорів, є малодослідженими. До того ж, договір франчайзингу має багато спільного з дистриб'юторським договором, який стає все більш використовуваним у сьогоденних умовах розвитку ринкової економіки, розширення виробниками ринків збуту, побудови логічних та надзвичайно ефективних систем продажу товарів та надання послуг.

Дистриб'юторський договір та договір франчайзингу є тими засобами, які дають змогу суб'єктам підприємницької діяльності розбудувати ефективну та успішну мережу, поширити свій бізнес на території зарубіжних країн.

Договір про передачу ноу-хау також є поширеним, але вже не у сфері розширення ринків збуту, а у сфері впровадження нових інноваційних технологій, які теж здатні перетворити діяльність суб'єкта підприємницької діяльності на успішний та прибутковий бізнес.

Постановка проблеми. В Україні дистриб'юторські договори та договори про передачу ноу-хау без-

посередньо не врегульовані на нормативно-правовому рівні, у зв'язку із чим виникають труднощі під час визначення їх особливостей. Відносини франчайзингу в Україні оформляються у вигляді договору комерційної концесії у зв'язку з відсутністю в цивільному законодавстві такої правової категорії, як франчайзинг. Це все є причиною виникнення колізій і прогалин під час регулювання відносин за договорами франчайзингу, дистрибуції чи договорами про передачу ноу-хау, які укладаються між українськими та іноземними суб'єктами підприємницької діяльності.

Договори про передачу ноу-хау та дистриб'юторські договори мають багато спільного з договором франчайзингу, зокрема частково співпадають предмети договору франчайзингу і договору про передачу ноу-хау, а також предмети договору франчайзингу та дистриб'юторського договору, що може приводити до підміни понять та допущення помилок під час укладення відповідних угод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відмінність франчайзингу від деяких інших договорів (ліцензійного договору, договору про передачу ноу-хау (як різновиду ліцензійного договору), концесійного договору, договору комісії, договору про спільну діяльність та деяких інших договорів) вже

грунтовно досліджені такими вітчизняними науковцями, як Г.В. Цірат, І.І. Килимник, Я.О. Сидоров, А.С. Цеслів та інші.

Особливості договору про передачу ноу-хау досліджували Т.І. Бегова, О.Є. Колосов, Б.М. Паду-чак, В.М. Крижна та інші. Дистриб'юторський договір став об'єктом вивчення таких науковців, як О.В. Трояновський, О.А. Зуєва та ін.

Однак проблема відмежування договору франчайзингу від дистриб'юторського договору та договору про передачу ноу-хау є малодослідженою в українській правовій доктрині. Зазначену проблематику частково розглядали у своїх працях Я.О. Сидоров, Г.В. Цірат. Серед зарубіжних науковців зазначеною проблематикою займалися такі фахівці в галузі права, як Р.Б. Спандорф, Е. Рітен, Ф.М. Ейбл та інші.

Мета наукової статті полягає в комплексному аналізі окремих ознак та особливостей договору франчайзингу, які дозволять чітко відмежувати його від дистриб'юторського договору та договору про передачу ноу-хау

Виклад основного матеріалу. Договір франчайзингу як різновид вертикальних угод має багато спільних рис з іншими договорами цієї категорії, зокрема і з дистриб'юторським договором.

Схожість договору франчайзингу та дистриб'юторського договору зумовлена тим, що історично в США франчайзинг з'явився внаслідок виникнення необхідності вдосконалення діючих дистриб'юторських систем. Швидкі темпи індустріальної революції та масове виробництво вимагали побудови нових мереж збуту виробленої продукції.

Регламент Комісії (ЄС) № 1983/83 «Про застосування ст. 85 (3) Договору про заснування Європейського Економічного Співтовариства до категорії угод ексклюзивної дистрибуції» 1983 р. вперше на нормативно-правовому рівні ЄС визначив дистриб'юторський договір як договір, за яким одна сторона погоджується з іншою стороною щодо поставки певної продукції для подальшого перепродажу в межах усього спільного ринку або на визначеній його частині [6].

Дистриб'юторський договір також належить до вертикальних угод, і через те, що він передбачає зобов'язання між постачальником та дистриб'ютором, який продає продукцію постачальника, дистриб'юторський договір іноді ототожнюють із договором франчайзингу. Однак таке твердження є помилковим.

Справа в тому, що розрізняють два основні види дистрибуції: загальну (пряму) та ексклюзивну. Від загальної дистрибуції франчайзинг відрізнити доволі легко, адже в такому разі дистриб'ютор не повинен використовувати для продажу торговельну марку постачальника, а також може займатись продажем продукції й інших брендів. Дистриб'ютор навіть може продавати продукцію кількох конкуруючих брендів, яку він отримує від різних постачальників. Крім того, один постачальник може мати кілька дистриб'юторів у межах однієї території [8, с. 10]. Звичайно, за договором франчайзингу, якщо мова

йде про передання франчайзером своєму франчайзі права на продаж своїх товарів, то франчайзі продає ці товари під торговельною маркою франчайзера та в жодному разі не може продавати продукцію інших торговельних марок. Крім того, на відміну від прямої дистрибуції, франчайзинг у сфері продажу товарів зазвичай передбачає певне оформлення торгового приміщення, форму для персоналу тощо. А загальний дистриб'юторський договір фактично обмежується оптовим продажем постачальником певної продукції третій стороні, яка вправі реалізовувати її на власний розсуд [5, с. 70].

Значно важче відрізнити договір франчайзингу від договору ексклюзивної дистрибуції. Такий договір надає дистриб'ютору виняткове право продавати продукцію постачальника на визначеній території, а постачальник не має права постачати свою продукцію іншим дистриб'юторам у межах цієї території. Однак при цьому дистриб'ютору не обов'язково забороняється продавати продукцію інших постачальників [8, с. 10], що суттєво відрізняє цей договір від договору франчайзингу. Якщо ж в умовах договору про ексклюзивну дистрибуцію передбачається, що дистриб'ютор не має права представляти іншу продукцію, ніж ту, яку надає постачальник, то межі між франчайзингом та ексклюзивною дистрибуцією суттєво розмиваються.

Договір про ексклюзивну дистрибуцію, як і договір франчайзингу, може накладати на дистриб'ютора зобов'язання щодо забезпечення певних умов продажу продукції (наприклад, оформлення приміщення, розміщення торговельної точки тощо). Ексклюзивна дистрибуція, як і франчайзинг, включає в себе і використання бренду, і певний рівень контролю з боку постачальника. Однак договір ексклюзивної дистрибуції дуже рідко передбачає зобов'язання постачальника надавати допомогу чи консультації дистриб'ютору, навчати його працівників, а найголовніше – не передбачає передачу дистриб'ютору бізнес-формату (вже перевіреної схеми успішної діяльності) постачальника [5, с. 70], що дуже часто є елементом договірних зобов'язань за договором франчайзингу.

Окрім того, договір франчайзингу може укладатись не тільки для продажу певної продукції, але і для її виробництва, а також для надання послуг. Дистриб'юторські договори зазвичай укладаються на продаж продукції, яку надає постачальник, хоча внутрішнє законодавство деяких країн передбачає укладення договорів дистрибуції і для постачання послуг [8, с. 10].

Порівнюючи договір франчайзингу з дистриб'юторськими договорами, слід згадати і про дилерські договори. По своїй суті терміни «дистриб'ютор» та «дилер» мають практично ідентичний зміст, але в торговій практиці дистриб'юторами називають великі торговельні фірми, які мають прямі поставки від виробника (офіційний дистриб'ютор, генеральний дистриб'ютор і т.п.) і які, у свою чергу, формують свою дилерську мережу. Тобто дилер є тим же дистриб'ютором, але з меншими повноваженнями

і правами та з меншою територією, на якій він здійснює свою діяльність. Однак Л. Костенко наголошує на тому, що поділ цей є умовним, законодавчо не визначеним, тому чіткої лінії між термінами «дистриб'ютор» і «дилер» немає [2].

Це дає можливість зробити висновок, що терміни «дистриб'ютор» та «дилер» можуть отримати певне змістове розмежування вже всередині конкретної дистриб'юторської мережі. Отже, немає потреби порівнювати договір франчайзингу з дилерським договором.

Таким чином, на відміну від дистриб'юторських договорів, договір франчайзингу:

1) може передбачати передачу права на використання бізнес-формату (ноу-хау), розробленого та перевіреного франчайзером на своєму досвіді;

2) окрім продажу товарів, може передбачати і їх виробництво, а також надання послуг;

3) передбачає продаж тільки тих товарів, які надаються франчайзером, або ж виробництво певної продукції за технологією франчайзера, що фактично забороняє франчайзі продавати продукцію інших торговельних марок, ніж ті, що надаються франчайзером;

4) завжди передбачає подальшу підтримку, допомогу франчайзера, консультування, можливість навчання працівників франчайзі тощо.

Деякі труднощі викликає відмежування договору франчайзингу від договору про передачу ноу-хау. Г.В. Цірат виокремлює його в окрему самостійну категорію договорів, підтверджуючи це тим, що, наприклад, в Німеччині договір про передачу ноу-хау регулюється окремими законодавчими актами. При цьому науковець зазначає, що договори про передачу ноу-хау, об'єктом яких є винахід, на який лише подано заявку, а патент буде видано пізніше, належать до безпатентних ліцензійних договорів [4, с. 58].

На думку Т.І. Бегової, для передання ноу-хау на практиці дійсно дуже часто використовується ліцензійний договір, наприклад, коли ноу-хау є способом використання винаходу, право на використання якого передається за ліцензійним договором. Таку категорію договорів автор називає змішаними. Однак самостійно право на використання ноу-хау не може передаватись за ліцензійним договором, оскільки ліцензійний договір може застосовуватись лише для передання запатентованих об'єктів, які не можуть бути конфіденційною інформацією [1, с. 94], а ноу-хау, як вже зазначалось, існує тільки до того моменту, поки його зміст є невідомим для інших суб'єктів.

Світовий досвід, стрімкий розвиток новітніх технологій виробництва свідчить про те, що договір про передачу ноу-хау все частіше стає одним із способів здійснення трансферу технологій. ВОІВ у своїй публікації «Огляд договорів про трансфер технологій» визначає договір про передання ноу-хау, як і договір франчайзингу, належними правовими способами здійснення трансферу технологій [9].

Але чи можна в такому разі відносити договори про передачу ноу-хау та договори франчайзингу до договорів про трансфер технологій, та як вони співвідносяться між собою?

Із Регламенту Комісії (ЄС) № 316/2014 про застосування Статті 101 (3) Договору про функціонування ЄС до категорії договорів про трансфер технологій випливає, що договір про трансфер технологій є переданням права на використання технології, а право на технологію відповідний Регламент визначає як ноу-хау та наступні права або їх комбінації: права на патенти, корисні моделі, права на дизайн, топографії напівпровідникових продуктів, сертифікати додаткової охорони, права на програмне забезпечення [7]. Це означає, що ноу-хау є одним із основних об'єктів договорів про трансфер технологій, але власне ноу-хау завжди супроводжується хоча б одним із перерахованих у Регламенті прав. Звідси випливає, що передача для використання власне ноу-хау без будь-яких додаткових прав чи об'єктів є самостійним договором, який у чистому вигляді не належить до договорів про трансфер технологій. Залежно від змісту самого ноу-хау воно може тільки опосередковувати трансфер технологій.

Договори франчайзингу також не відносяться до договорів про трансфер технологій, оскільки не завжди передбачають передачу права на використання ноу-хау та супроводжувачого його прав, а також у зв'язку з відмінною від договору трансферу технологій метою. Договір франчайзингу укладається з метою розширення мережі франчайзера, популяризації торговельної марки чи комерційного найменування, розширення ринку збуту товарів (послуг) тощо, а договір про трансфер технологій передбачає вигоду для тієї сторони, яка отримала право на використання ноу-хау та інших супроводжуваних прав, а власне розробник технології, який передав право на її використання, отримує виключно грошову винагороду.

Підтвердженням того, що договори франчайзингу та договори про трансфер технологій мають різну правову природу, є факт існування двох окремих Регламентів Комісії (ЄС) про застосування Статті 101 (3) Договору про функціонування ЄС до категорії вертикальних угод (до яких належить і договір франчайзингу) та узгоджених практик [3] та окремо Регламент про застосування цієї ж Статті до категорії договорів про трансфер технологій [7]. Це означає, що хоча під виключення з-під дії ст. 101 Договору про функціонування ЄС підпадають і договори франчайзингу, і договори про трансфер технологій, однак у зв'язку з їх різним характером та особливостями зазначені вище Регламенти Комісії (ЄС) передбачають різні правила та умови застосування відповідного виключення до договорів франчайзингу та до договорів про трансфер технологій.

Договір про передачу ноу-хау має значно вужчий об'єкт, ніж договір франчайзингу, оскільки в останньому, крім права на використання ноу-хау як можливого об'єкта франшизи, франчайзі отримує ще ряд прав, які пов'язані з ідентифікацією приналежності франчайзі до торговельної марки чи франчайзингової мережі відповідного франчайзера (право на використання торговельної марки, логотипа, комерційного найменування, дизайну вивіски тощо). При

цьому за договором про передачу ноу-хау суб'єкт, який отримав право на використання ноу-хау, продовжує здійснювати відповідну діяльність під власним комерційним найменуванням, торговельною маркою. Тож договір про передачу ноу-хау більш подібний до ліцензійних, ніж до франчайзингових договорів. Однак у договорах франчайзингу та договорах про передачу ноу-хау є і багато спільного. Наприклад, кожен із зазначених видів договорів може передбачати подальшу підтримку у використанні ноу-хау, консультування, навчання персоналу, контроль за використанням ноу-хау.

Ключовим фактом, який дає підстави чітко розмежовувати договір франчайзингу та договір про передачу ноу-хау, є те, що договір франчайзингу не завжди передбачає передачу права на використання ноу-хау. Ноу-хау – лише один із можливих об'єктів франшизи.

Висновки. Отже, договір франчайзингу є самостійним цивільно-правовим договором, який належить до категорії вертикальних угод та чітко відмежовується від дистрибуторських (дилерських) договорів, договорів про передачу ноу-хау та інших договорів, пов'язаних із передачею прав на використання об'єктів інтелектуальної власності.

На відміну від дистрибуторських договорів,

договір франчайзингу може передбачати передачу права на використання бізнес-формату, права на виробництво товарів, а також надання послуг; передбачає продаж тільки тих товарів, які надаються франчайзером, або ж виробництво певної продукції за технологією франчайзера, що фактично забороняє франчайзі продавати продукцію інших торговельних марок, ніж ті, що надаються франчайзером. Крім того, договір франчайзингу завжди передбачає подальшу підтримку, допомогу франчайзера, консультування, можливість навчання працівників франчайзі тощо.

Договір франчайзингу та договір про передачу ноу-хау хоч і можуть опосередковувати трансфер технологій, але не належать до правової категорії договорів про трансфер технологій. Договір франчайзингу не завжди передбачає передання права на використання ноу-хау франчайзера. Якщо ж така умова в договорі франчайзингу присутня, то ключовою ознакою, що відрізняє такий договір франчайзингу від договору про передачу ноу-хау, є більш широкий об'єкт договору франчайзингу, що включає в себе, крім права на використання ноу-хау, ще ряд прав, які пов'язані з ідентифікацією приналежності франчайзі до торговельної марки чи франчайзингової мережі відповідного франчайзера.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бегова Т.І. Поняття ноу-хау і договір про його передавання: монографія / Т.І. Бегова. – Х. : Право, 2009. – 160 с.
2. Костенко Л. Особливості укладення дистрибуторських (дилерських) договорів в Україні / Л. Костенко // Юридичний журнал: Видавнича організація «ЮСТИНІАН». – 2006. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua> (дата звернення: 17.03.2016).
3. Про застосування частини 3 статті 101 Договору про функціонування Європейського Союзу до окремих категорій вертикальних угод та узгоджених практик: Регламент Комісії (ЄС) № 330/2010 від 20 квітня 2010 р. / Комісія (ЄС) // Офіційний вісник Європейського Союзу. UA. – 23.4.2010. – L 102. – С. 1–7.
4. Цірат Г.В. Договори франчайзингу: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Г.В. Цірат. – К., 2003. – 208 с.
5. Abell P. M. The Regulation of Franchising in the European Union / P.M. Abbel. – QueenMary, University of London, 2011. – 422 p.
6. Commission Regulation (EEC) No 1983/83 of 22 June 1983 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to categories of exclusive distribution agreements [Electronic resource] // Official Journal of the European Communities. – 1983. – Volume 26. – L 173. – P. 1–5. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu> (viewed on March 12, 2016).
7. Commission Regulation (EU) No 316/2014 of 21 March 2014 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of technology transfer agreements [Electronic resource] // Official Journal of the European Union. – 2014. – Volume 57. – L 93. – P. 17–24. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu> (viewed on March 18, 2016).
8. Guide to International Master Franchise Arrangements. UNIDROIT Franchising Guide // International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT). – Rome : Via Panisperna, 2007. – 329 p.
9. Overview of Contractual Agreements for the Transfer of Technology [Electronic resource] // Official website of the World Intellectual Property Organization. – Mode of access : <http://www.wipo.int> (viewed on March 18, 2016).

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

Наньєва М. І.,

аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВО РОБОТОДАВЦЯ НА ДОБІР ПРАЦІВНИКІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

THE EMPLOYER'S RIGHT TO STAFF SELECTION OF EMPLOYEES UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE AND CERTAIN FOREIGN COUNTRIES

Стаття присвячена дослідженню юридичного забезпечення права роботодавця на добір працівників, а також організаційно-правових форм добору працівників за національним законодавством та законодавством окремих зарубіжних країн. Вносяться пропозиції про вдосконалення регламентації права роботодавця на добір працівників за чинним трудовим законодавством, проектом Трудового кодексу України з урахуванням позитивного законодавчого досвіду окремих зарубіжних країн.

Ключові слова: *роботодавець, працівник, трудовий договір, добір працівників.*

Статья посвящена исследованию юридического обеспечения права работодателя на отбор работников, а также организационно-правовых форм отбора работников по национальному законодательству и законодательству отдельных зарубежных стран. Вносятся предложения о совершенствовании регламентации права работодателя на отбор работников по действующему трудовому законодательству, проекту Трудового кодекса Украины с учетом положительного законодательного опыта отдельных зарубежных стран.

Ключевые слова: *работодатель, работник, трудовой договор, отбор работников.*

The article is devoted to study the legal right of the employer selection of employees and organizational forms of selection of employees under the national law and the laws of certain foreign countries. Made proposals to improve the regulation of law on employer selection of employees for the current labor legislation, the draft Labour Code of Ukraine on the basis of positive legislative experience of some foreign countries.

Key words: *employer, employee, labour contract, the staff selection of employees.*

Постановка проблеми. Право роботодавця на добір працівників досі не отримало належного юридичного забезпечення, що дозволяє як роботодавцям, так і працівникам зловживати своїм становищем, а також спричиняє порушення трудових прав обох сторін. Організація виробництва та праці націлює роботодавця на виважене вирішення питань, пов'язаних із добором працівників, обрання нових та вдосконалення існуючих форм його здійснення.

Окремі аспекти означеної проблематики досліджуються в наукових працях, присвячених теоретичним та практичним питанням правового регулювання трудового договору, таких учених, як: Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, О.О. Конопельцева, А.О. Мовчан, П.Д. Пилипенко, В.І.Прокопенко, К.П. Уржинський, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та ін.

В юридичній літературі проблема добору працівників роботодавцем ще не була предметом спеціального комплексного дослідження. Вивчення позитивного законодавчого досвіду зарубіжних країн дозволить внести пропозиції щодо удосконалення актів чинного трудового законодавства, проекту Трудового кодексу України в частині регламентації добору кадрів роботодавцем.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних проблем нормативного забезпечення

права роботодавців на добір працівників за законодавством України та окремих зарубіжних країн та внесення пропозицій щодо удосконалення норм чинного Кодексу законів про працю України, проекту Трудового кодексу України в цій сфері з урахуванням позитивного зарубіжного законодавчого досвіду.

Виклад основного матеріалу. Вихідним етапом у процесі управління персоналом підприємства є наймання кадрів. Від того, яким чином проведений набір і які працівники відібрані для роботи в підприємстві, залежить уся наступна діяльність у процесі управління людськими ресурсами. Тому роботодавцеві слід здійснювати дану процедуру кваліфіковано з метою уникнення додаткових проблем.

В юридичній літературі визначається поняття професійного відбору працівників. Так, К.П. Уржинський визначає професійний відбір як передбачені правовими нормами науково обґрунтовані методи визначення кваліфікації та інших ділових якостей громадян, які поступають на роботу, та їх відповідності майбутній роботі з метою створення безпечних і сприятливих умов для творчої праці, вірної розстановки і використання кадрів. На його думку, призначення професійного відбору полягає в наступному:

1) точно й об'єктивно визначення рівня професійної підготовленості працівника, який поступає на

роботу, його загальноосвітньої підготовки, ділових, моральних та інших особливостей;

2) визначення відповідності стану здоров'я працівника, кваліфікації та інших даних вимогам трудової функції, службовим обов'язкам, роботі, що надається [1, с. 92].

Поняття професійного відбору визначено на законодавчому рівні. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [2] професійний відбір – це система визначення ступеня придатності особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до встановлених законодавством нормативних вимог.

У чинному Кодексі законів про працю України відповідна норма відсутня. У проекті Трудового кодексу України вперше в національному законодавстві закріплено право роботодавця на добір працівників. У частині першій ст. 24 право на добір працівників, у тому числі шляхом тестування у випадках, передбачених законом, закріплено серед основних прав роботодавця. Зазначеному праву також присвячено окрему ст. 26 проекту Трудового кодексу України, згідно з частиною першою якої роботодавець вправі приймати на роботу осіб, які безпосередньо звертаються до нього або за сприянням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів чи суб'єктів підприємницької діяльності, що мають право надавати послуги з посередництва в працевлаштуванні.

Частиною другою ст. 26 роботодавцеві під час добору працівників забороняється висувати будь-які вимоги дискримінаційного характеру, в тому числі в оголошеннях (рекламі), а також вимагати від осіб, які шукають роботу, інформацію про їх цивільний стан, особисте життя та іншу інформацію, не пов'язану з професійною діяльністю.

У частині третій зазначеної статті передбачена одна з організаційно-правових форм добору працівників роботодавцем – проведення конкурсу, який здійснюється у випадках, передбачених законодавством, статутними документами або нормативними актами роботодавця, колективним договором.

Одним із актуальних питань у теоретичному та прикладному аспектах є питання про організаційно-правові форми добору працівників роботодавцем. Правові форми добору кадрів є сукупністю норм трудового права, що визначають порядок формування кваліфікованого кадрового складу підприємства, установи чи організації з метою оптимального врегулювання питань добору кадрів. У літературі слушно пропонується називати правові форми добору кадрів не просто правовими, а організаційно-правовими [3, с. 30].

Організаційно-правові форми добору працівників можна поділити на загальну та спеціальні. Загальна форма знаходить своє безпосереднє відображення в нормах чинного законодавства про працю і отримала назву документально-ознайомчої процедури. Ця форма характеризується обов'язковістю. Під час влаштування на роботу

громадяни зобов'язані надати певні документи відповідно до ст. 24 КЗпП [4].

До виникнення трудових правовідносин сторони відносин, які виникли з приводу добору кадрів, повинні пройти процедуру з трьох взаємопов'язаних етапів, кожен з яких зумовлює настання певних юридичних наслідків:

1) розміщення оголошення про наявну вакансію роботодавцем;

2) розгляд документів, наданих особами-кандидами в працівники;

3) відбір кандидатів і проголошення мотивованого рішення щодо обраної кандидатури на роботу [5, с. 141, 142].

Законодавством не передбачено вимог, яким має відповідати оголошення про наявну вакансію. Визначення умов і змісту оголошення залишено на розсуд роботодавця. Також важливо зауважити, що момент публікації оголошення ще не породжує відносин із добору працівників. Завдяки оголошенню лише створюються умови для їх виникнення. Останні виникають, коли особа звертається до роботодавця з метою укласти трудовий договір.

Отже, здійснюючи добір працівників, роботодавець зобов'язаний: прийняти заяву; розглянути її по суті; витребувати в особи-кандидата документи, яких не вистачає, якщо вимога щодо їх надання законодавчо передбачена; вжити інших необхідних заходів для правильного вирішення питання з прийняття на роботу, наприклад, запропонувати особі пройти медичне обстеження, якщо для виконання роботи законом передбачена необхідність попередньою медичного огляду [6, с. 102–105].

Документально-ознайомча процедура відбору кадрів дозволяє оперативно отримати первинні відомості про кандидата: стаж роботи, його освіту тощо. Але дана процедура відбору не дає змоги об'єктивно оцінити всі професійні якості та потенційні можливості кандидата, що будуть сприяти ефективній праці. Для цього роботодавцями використовуються спеціальні організаційно-правові форми добору працівників, такі як проведення конкурсу, атестація, занесення до резерву, випробування, співбесіда, тестування, використання поліграфічного пристрою тощо.

У літературі виділяють також способи добору працівників на державну службу, які класифікуються:

1) залежно від виду державної служби розрізняють способи, характерні тільки для політичної (обрання, призначення) і адміністративної (конкурс) державної служби, а також способи добору, характерні для обох видів (призначення з кадрового резерву);

2) залежно від джерела кадрів: із зовнішніх джерел (конкурс, обрання); всередині системи державної служби (призначення, переведення, ротація); всередині державного органу (випробувальний термін, атестація, підвищення кваліфікації);

3) залежно від часового фактору, по відношенню до моменту укладення трудового договору: ті, що

передують укладенню трудового договору (конкурс, обрання); ті, що мають місце в процесі трудової діяльності (випробувальний термін, атестація, підвищення кваліфікації) [7].

Конкурс є особливим, винятковим порядком, методом добору кадрів, що містить підвищені вимоги до осіб, які претендують на заміщення вакантної посади.

За визначенням Н. Думіна, під конкурсом слід розуміти форму реалізації права працівника на вибір роботи [8]. Водночас конкурс можна визначити і як організаційно-правову форму добору працівників роботодавцем.

Конкурс як спеціальна організаційно-правова форма добору працівників характеризується такими ознаками: передбачає стадійність; його мета – у виявленні найкращих працівників серед претендентів для виконання відповідної роботи; коло кандидатів у працівники, які приймаються на роботу за конкурсом, визначається законодавством; укладення трудового договору відбувається за результатами прийнятого конкурсною комісією рішення після проведення конкурсної процедури відбору кандидата в працівники.

Резерв як спеціальна організаційно-правова форма добору працівників характеризується наступними рисами: а) активна діяльність роботодавця чи спеціально уповноваженого органу (особи), мета якої полягає в доборі найефективніших працівників; б) юридичний факт, що розглядається в сукупності з іншими юридичними фактами і складає складний юридичний факт, завдяки існуванню якого виникають, змінюються, припиняються трудові правовідносини; в) регульована процедура, результат якої впливає на тривалість правовідносин [6, с. 120].

У конкретному середовищі, що формується завдяки резерву, створюються умови для максимально ефективного добору працівників. У період перебування в резерві з особою проводяться комплексні заходи зі стажування, підвищення кваліфікації, додатково вивчаються її ділові та особистісні якості з метою подальшого прийняття рішення про висунення найбільш ефективної кандидатури для обіймання вакантної посади.

Особливої уваги заслуговує співбесіда під час добору працівників, адже саме за допомогою співбесіди можна визначити професійну та морально-психологічну підготовку кандидата.

Відповідно до ст. 26 КЗпП України укладання трудового договору може бути обумовлене угодою сторін випробування з метою перевірки відповідності якостей працівника на роботі, яка йому доручається. Протягом випробування в роботодавця є можливість способом спостереження і спеціальних методів одержати уявлення про ділові якості особи, яку прийнято на роботу з випробуванням, і зробити остаточні висновки про її придатність до цієї роботи.

До проекту Трудового кодексу України вперше включено норми про конкурсний відбір як форму добору працівників роботодавцем. Також передба-

чені випадки, за яких конкурсний відбір не відбувається (ст. 54):

1) прийняття на роботу осіб, направлених за рахунок броні чи квоти;

2) укладення строкового трудового договору для заміщення працівника, за яким зберігається місце роботи;

3) укладення строкового трудового договору на строк до одного року;

4) прийняття на роботу осіб, які навчалися за рахунок коштів роботодавця;

5) в інших випадках, передбачених законодавством чи колективним договором.

Уперше в проекті Трудового кодексу України закріплений і такий важливий елемент процесу відбору, як медичний огляд під час прийому на роботу (ст. 28).

У ст. 29 проекту Трудового кодексу України передбачено, що роботодавець має право вільного вибору серед кандидатів на зайняття робочого місця (вакантної посади). Забороняється необгрунтована відмова в прийнятті на роботу. Роботодавець не має права приймати на роботу осіб, яким ця робота протипоказана за станом здоров'я, що підтверджується медичним висновком, або всупереч установленим законом обмежень на використання праці деяких осіб на певних роботах. Зазначено норма сформульована більш повно порівняно з аналогічною нормою, закріпленою в частині першій ст. 22 чинного КЗпП.

Також за проектом Трудового кодексу України вперше закріплено право роботодавця добирати працівників шляхом проведення тестування та співбесіди з претендентами на робоче місце або посаду. Зазначається, що забороняється проведення тестування, формулювання питань на співбесідах, що є дискримінаційними за будь-якою ознакою. Ця норма має важливе значення в сучасних умовах і захищає права працівників під час укладення трудового договору.

Таким чином, право роботодавця на добір кадрів належним чином не закріплено в чинному Кодексі законів про працю України, інших законодавчих актах. Норми про добір працівників роботодавців містяться в різних нормативно-правових актах, що призводить до неоднакового їх тлумачення.

Модель законодавчого регулювання добору працівників роботодавцем у нових трудових кодексах країн колишнього СРСР суттєво не відрізняється від національної моделі. Так, у Трудовому кодексі Республіки Казахстан [9] (ст. 36, 37) закріплено право роботодавця на проведення випробувального терміну під час прийому на роботу.

У Трудовому кодексі Литовської Республіки [10] (ст. 100) передбачено, що трудовим законодавством, іншими нормативно-правовими актами та колективними договорами може бути встановлено, що призначення на певну посаду здійснюється шляхом проведення конкурсу, виборів або після складання кваліфікаційних іспитів. У ст. ст. 101, 102, 103 врегульовані такі форми добору працівників, як конкурс, вибори або кваліфікаційні іспити.

Відповідно до Трудового кодексу Республіки Молдова [11] (ст. 59-63) укладенню трудового договору може передувати попередня перевірка професійних здібностей і персональних даних кандидата. Відомості, запитувані в будь-якій формі роботодавцем у кандидата у зв'язку з попередньою перевіркою, не можуть переслідувати іншої мети, крім оцінки здатності кандидата займати відповідну посаду і його професійних якостей. На підставі результатів попередньої перевірки професійних здібностей і персональних даних кандидата роботодавець приймає рішення про прийом його на роботу або про відмову в прийомі на роботу. Також із метою перевірки професійних здібностей працівника під час укладення індивідуального трудового договору може бути встановлений випробувальний термін до трьох місяців, а для посадових осіб – до шести місяців. Під час прийому на роботу некваліфікованих робітників випробувальний термін встановлюється як виняток і не може перевищувати 15 календарних днів. Закріплені також випадки, в яких випробувальний термін не застосовується.

У ст. 86 Трудового кодексу Вірменії [12] зазначено, що роботодавець має право на самостійне, безпосереднє (без конкурсних чи інших процедур) комплектування вакантних або новостворюваних робочих місць з укладенням трудових договорів, передбачених Кодексом. Роботодавець у пошуках працівників може укомплектовувати вакантні або новостворювані робочі місця також за допомогою організованого ним самим конкурсу або скористатися послугами відповідних спеціалізованих організацій. Порядок організації та проведення конкурсу з метою комплектування вакантних робочих місць, а також укладення трудового договору з особами, які перемогли в конкурсі, встановлюється роботодавцем.

Згідно з Трудовим кодексом Республіки Білорусь [13] (ст. 24) укладанню трудового договору можуть передувати проведення конкурсу, обрання на посаду та інші заходи, що дозволяють визначити професійну придатність претендента на відповідну роботу, посаду.

Трудовим кодексом Російської Федерації [14] також допускається така форма добору працівників, як конкурс. Статтею 18 передбачається, що трудові відносини на підставі трудового договору в результаті обрання за конкурсом на заміщення відповідної посади виникають, якщо трудовим законодавством й іншими нормативними правовими актами, що містять норми трудового права, або статутом організації визначені перелік посад, що підлягають заміщенню за конкурсом, і порядок конкурсного обрання на ці посади.

Трудовим кодексом Республіки Таджикистан [15] (ст. 19) передбачається, що роботодавець має право на свободу вибору під час прийому на роботу, за винятком деяких груп осіб, яким встановлені пільги. За статтею 28 Трудового кодексу Республіки Таджикистан трудовий договір може бути укладений із попередніми випробуванням.

Під час прийому на роботу випробування не встановлюється наступним особам: які ще не досягли 18 років; молодим фахівцям, які закінчили освітні установи середньої професійної освіти, освітні установи вищої професійної освіти або освітніх установ спеціальної освіти і вперше надходять на роботу за отриманою спеціальністю, але не пізніше одного року з дня закінчення; вступникам на роботу за конкурсом на заміщення відповідної посади; під час переведення на роботу в іншу місцевість або іншу організацію; інвалідам, які мають трудові рекомендації, видані уповноваженим державним органом.

Висновки. Діяльність роботодавця з укомплектування підприємства, установи, організації необхідними кадрами полягає в об'єктивному виявленні рівня професійної підготовки, ділових, особистісних якостей, стану здоров'я та у визначенні відповідності характеристик особи-кандидата в працівники вимогам, що висуваються трудовою функцією, характером майбутньої роботи та умовами її виконання. Застосування роботодавцем різних форм добору працівників потребує законодавчого закріплення в Кодексі законів про працю України. Звертаючи увагу на позитивний законодавчий досвід пострадянських країн, де в кодексах вже закріплені такі форми добору кадрів, як випробування, проведення конкурсу, вибори, кваліфікаційні екзамени, попередня перевірка професійних здібностей працівника та ін., необхідно в чинному КЗпП передбачити право роботодавця на добір працівників із закріпленням спеціальних форм добору з тлумаченням їх застосування і прямою заборонаю конкретних дискримінаційних дій, що дасть можливість виключити недоліки під час добору працівників.

Чинне законодавство також не містить ефективних механізмів захисту кандидатів у працівники від порушень їх трудових прав під час здійснення роботодавцем добору працівників, адже інтереси роботодавця можуть вступати в протиріччя з інтересами особи-кандидата в працівники.

У кодексах пострадянських країн, окрім загальної (документально-ознайомчої) форми добору кадрів, закріплені також спеціальні форми добору, які не передбачені в чинному КЗпП України.

У проекті Трудового кодексу України закріпив деякі новели для національного законодавства щодо добору працівників роботодавцем. Проект Трудового кодексу України поліпшує становище роботодавця, надає йому більше прав порівняно з чинним КЗпП. На нашу думку, це крок до побудови рівноправних відносин між роботодавцем та працівником, адже чинний КЗпП України все ж таки захищає більше права працівників, ніж останні можуть зловживати під час укладення трудового договору. Закріплення спеціальних форм добору працівників на законодавчому рівні зменшить зловживання своїми правами як працівників, так і роботодавців, які змушені будуть дотримуватися законодавства про працю за вимогами, за якими буде здійснюватися добір працівників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Уржинский К.П. Гарантии права на труд / К.П. Уржинский. – М. : Юрид. лит., 1984. – 199 с.
2. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 06.10.2005 року № 2961-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 50. – Ст.1 .
3. Трудове право України у питаннях та відповідях / за ред. В.В. Жернакова. – Х. : Одиссей, 2007. – 664 с.
4. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
5. Биков А.В. Добір працівників за законодавством України: питання організаційно-правових форм / А.В. Биков // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 25. – С. 141–149.
6. Мовчан А.О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у сучасних умовах / А.О. Мовчан. – Сімферополь : Фірма «Салта» ЛТД, 2010. – 192 с.
7. Сагадиев А.Н. Теоретические положения правового регулирования подбора кадров на государственной службе Республики Казахстан / А.Н. Сагадиев // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: Тези доповідей та наукових повідомлень учасників III Міжнародної науково-практичної конференції, 7-8 жовтня 2011 року / за ред. к. ю. н., доц. В.В. Жернакова. – Харків : Кросроуд, 2011. – С. 396.
8. Думин Н. Конкурс – форма реализации права на выбор работы / Н. Думин // Социалист. труд. – 1979. – № 7. – С. 121.
9. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 года № 414-V.
10. Трудовой кодекс Литовской Республики от 04.06.2002 года № IX.
11. Трудовой кодекс Республики Молдова от 28.03.2003 года // Monitorul Oficial. – 29.07.2003 года. – № 159-162. – Ст. 648.
12. Трудовой кодекс Республики Армения от 14.12.2004 года № НО – 124.
13. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26.07.1999 года № 263-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 80. – Ст. 2/70.
14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 года № 197-ФЗ.
15. Трудовой кодекс Республики Таджикистан от 16.05.1997 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : http://inis.tj/load/zakony_rt/trudovoj_kodeks_respubliki_tadzhikistan/2-1-0-18.

Селезень С. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри економічної теорії та права
Харківського національного автомобільно-дорожнього університету

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ

LEGAL SAFEGUARDS TO PROTECT LABOR RIGHTS

У статті розкрито й проаналізовано особливості гарантій як умов та засобів забезпечення та охорони трудових прав і свобод працівників, встановлено призначення юридичних гарантій у трудових правовідносинах у нових соціально-економічних умовах. Визначені існуючі проблеми встановлення юридичних гарантій для забезпечення неухильного виконання законів. Досліджено призначення юридичних гарантій у трудових правовідносинах.

Ключові слова: трудовий договір, працівник, роботодавець, волевиявлення, гарантія, право на працю, трудові правовідносини.

В статье раскрыты и проанализированы особенности гарантий как условий и средств обеспечения и охраны трудовых прав и свобод работников, установлено назначение юридических гарантий в трудовых правоотношениях в новых социально-экономических условиях. Определены существующие проблемы установления юридических гарантий для обеспечения неуклонного выполнения законов. Исследовано назначение юридических гарантий в трудовых правоотношениях.

Ключевые слова: трудовой договор, работник, работодатель, волеизъявление, гарантия, право на труд, трудовые правоотношения.

The article reveals the peculiarities and conditions as guarantees and means of protection and labor rights and freedoms of workers. It sets the appointment of legal guarantee in labor relations in the new socio-economic conditions. Existing problems establishing legal guarantees to ensure the strict implementation of laws. Investigated the appointment of legal guarantees in labor relations.

Key words: contract of employment, employee, employer, expression, guarantee the right to work, employment relation ship.

Актуальність даної теми зумовлена тим, що право на працю є одним із гарантованих Конституцією, закріплення, забезпечення та захист якого є головною функцією трудового законодавства. Можливість людиною якнайповніше реалізувати своє конституційне право залежить від ефективності норм трудового права, їх здатності всебічно регулювати трудові правовідносини.

Як відомо, характерною особливістю становища громадянина в суспільстві є всебічна забезпеченість реального здійснення широкого кола наданих йому демократичних прав і свобод, що закріплені в нормах чинного законодавства. Фактичне забезпечення прав і свобод досягається, насамперед, створенням необхідних економічних і політичних умов у країні, доповнених спеціальними юридичними засобами.

Одним із найбільш важливих засобів такого забезпечення є юридичні гарантії. Без створення широко розвинутої системи ефективних гарантій неможливо забезпечити кожному громадянину безперешкодне здійснення всього комплексу наданих йому трудових прав.

Теоретична розробка проблем, пов'язаних із подальшим розвитком системи юридичних гарантій в Україні, має серйозне практичне значення. Вона, по-перше, допоможе вдосконалити правові норми, що охороняють права громадян, а по-друге, буде сприяти посиленню законності, поліпшенню діяльності органів та організацій, що застосовують ці норми.

Більш повне втілення в життя прав і свобод громадян залежить від безлічі найрізноманітніших за

характером чинників, кожний з яких постає як гарантія прав і свобод. Означені питання завжди привертати увагу вчених (таких, як М.Г. Александров, А. Баумгарт, А. Вельтнер, С.О. Иванов, Я. Коваржик, Р.З. Лівшиць, К. Мілованов, О.Є. Пашерстник, О.І. Процевский, В.М. Скобелкін, О.В. Смирнов, В.І. Смолярчук, В.М. Толкунова, З. Хайн та ін.).

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання забезпечення юридичних гарантій у трудових правовідносинах недостатньо досліджені, тоді як саме порушення цих гарантій досить часто стає причиною позбавлення людини можливості скористатися своїми здібностями до продуктивної праці. Зрушення в цій сфері допоможуть удосконалити правові норми, що охороняють права громадян, сприятимуть посиленню законності, поліпшенню діяльності органів та організацій (незалежно від форм власності), що застосовують ці норми.

Метою пропонованої статті є з'ясувати особливості гарантій як умов і засобів забезпечення та охорони трудових прав і свобод, визначити призначення юридичних гарантій у трудових правовідносинах у нових соціально-економічних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Юридичні гарантії трудових прав і свобод громадян України виражаються, насамперед, у нормах законодавства, що розкривають і конкретизують зазначені права і свободи та, зокрема, встановлюють порядок їхнього здійснення. Однак далеко не всі правові норми є юридичними гарантіями прав і свобод громадян, а лише ті з них, що містять визначені умови та засоби, за допомогою яких досяга-

ється безперешкодне користування правами й виконання обов'язків, захист прав, свобод і відновлення у випадку їх порушення.

Абсолютна більшість гарантій у вигляді умов забезпечує сприятливу атмосферу, в якій громадянин може ефективно користуватися своїми правами і свободами та виконувати покладені на нього законом обов'язки. Такі умови утворюють зовнішнє середовище діяльності кожної людини та громадянина. Вони не залежать від його волі та бажань, тому що створюються існуючим суспільним і державним устроєм. Гарантії як умови і засоби забезпечення та охорони трудових прав і свобод також створюються не кожним окремим громадянином, а суспільством, державою, колективом і використовуються ними для втілення зазначених прав і свобод у життя. Однак разом із цим існують і такі умови та засоби забезпечення й охорони трудових прав і свобод громадян, формування і користування якими багато в чому залежить від самих громадян, від їхньої волі й бажання.

Яким би важливим не було значення окремих видів гарантій у справі охорони, забезпечення та захисту прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, їхній загальний правоохоронний ефект багаторазово зростає би, коли так чи інакше гарантія діє в комплексі з необхідною повнотою. Комплексність і повнота гарантій є неодмінною вимогою (принципом), якою повинні керуватися у своїй правоохоронній діяльності всі структури суспільства й держави, адже вона є основною.

Реальне здійснення трудових прав і виконання обов'язків працівника як основного суб'єкта правовідносин у сфері праці залежить від усієї сукупності юридичних гарантій, передбачених у нормах трудового права. До них відносяться:

- 1) гарантії трудових прав і обов'язків на стадії виникнення трудових і похідних від них правовідносин;
- 2) гарантії, що забезпечують реалізацію правомочностей та обов'язків у процесі циркуляції трудових правовідносин і правовідносин-супутників;
- 3) гарантії, що забезпечують відновлення порушених прав.

Іншою неодмінною вимогою (принципом) щодо гарантій є їхня дієвість, ефективність. Її сутність полягає, зокрема, в тому, що гарантії в усіх випадках, урешті-решт, повинні забезпечити людині й громадянину реальне користування наданими законом благами. Розробка таких засобів – це першочергове завдання правової науки, насамперед – процесуальних її галузей.

Термін «гарантія» застосовується для позначення засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення того чи іншого права. В юридичній літературі не проводиться розмежування між засобами забезпечення, хоча така відмінність існує. Словники російської мови дають два значення слова «засіб»: прийом чи спосіб чинності; предмет, пристосування, знаряддя для здійснення будь-якої діяльності. Що ж стосується слова «спосіб», то воно має тільки

одне значення: прийом, метод, порядок, характер дії. Таким чином, засіб – прийом і предмет, спосіб – тільки прийом. Отже, відповідно до змісту цих слів будь-який спосіб можна розглядати як засіб, але не будь-який засіб є способом. Так, наприклад, судовий порядок розгляду трудових спорів є як засобом, так і способом, що забезпечують відновлення трудових прав працівників. А, наприклад, санкцію, передбачену правовою нормою за порушення законів про працю, ніяк не можна вважати способом, хоча засобом, що забезпечує здійснення трудових прав, вона, без сумніву, є. Звичайно, в останньому випадку межа між засобом і способом дуже рухлива. Поки санкція розглядається як частина правової норми – це засіб забезпечення. Тільки-но санкція починає застосовуватися, можна з цілковитою впевненістю говорити про один зі способів, за допомогою яких забезпечується здійснення того чи іншого права.

Слово «гарантія» (фр. Garantie, от garantir – забезпечувати; англ. Guarantee) означає «забезпечення, запорука». Гарантувати – означає «забезпечувати, ручатися, встановлювати гарантії». Крім того, термін «гарантія» застосовується для позначення засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення. Називають гарантіями також умови, необхідні для реалізації тих чи інших прав [1, с. 280].

Гарантії в трудовому праві – це передбачені правовими нормами правила, які гарантують права осіб у процесі виникнення, існування, зміни та припинення трудових правовідносин [2, с. 73].

У широкому розумінні поняттям гарантії охоплюється вся сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, що спрямовані на реалізацію прав і свобод громадян, на усунення можливих причин і перешкод їх неповного або неналежного здійснення і захист прав від фактів порушень, що є, на жаль, непоодинокими в наші дні. Ці чинники дуже різноманітні. Стосовно процесу реалізації прав і свобод, то вони виступають як умови, засоби, способи, прийоми та методи правильного його здійснення. Тому під гарантіями слід розуміти умови й засоби, що забезпечують фактичну реалізацію й усебічну охорону прав і свобод всіх і кожного зокрема [3, с. 24; 41, с. 29].

Можна дати таке визначення гарантій здійснення (в тому числі охорони й відновлення) трудових прав громадян: **гарантії** – це закріплені в законодавстві умови та засоби, що забезпечують суб'єктам трудових і похідних від них правовідносин реальні можливості для охорони, безперешкодного здійснення, відновлення (у випадку порушення) їх суб'єктивних прав і належного виконання ними обов'язків.

У питанні призначення юридичних гарантій не можна не погодитися з думкою Л.Д. Воеводіна, який вважає, що призначенням гарантій є забезпечення таких умов, за яких юридичний статус особи й особливо її права і свободи, що записані в конституції й законах, ставали б фактичним положенням кожної окремої людини та громадянина [4, с. 221]. Таким чином, гарантії забезпечують перехід до реального здійснення можливостей, закріплених у законі.

Найбільшу необхідність у гарантіях прав і свобод відчувають тому, що саме вони становлять найрухливіший, динамічний елемент правового статусу особи. Їхня реалізація вимагає не тільки сприятливих умов, але й підкріпленої ефективними засобами активної діяльності як держави, її органів, громадських об'єднань, так і самих громадян.

Не слід залишати поза увагою те, що правовий статус утілюється в життя не тільки за допомогою прав і свобод, а також і юридичних обов'язків. При цьому вони поширюються як на окремих індивідів, їх об'єднання, так і на державу, її органи й посадових осіб. Таким чином, цілком доречно поставити питання: чи необхідні для обов'язків гарантії? На перший погляд складається враження, що фізичні та юридичні особи під час виконання своїх обов'язків не мають потреби в гарантіях. Від них у цьому випадку вимагається суворо дотримуватися тих вимог, що передбачаються змістом обов'язку. Оскільки суспільство й держава зацікавлені в чіткому виконанні громадянами їх обов'язків, а їхнє невиконання або неналежне виконання тягне за собою відповідальність, то проблема гарантії тут ніби «втрачає» своє значення. Таким чином, механізм реалізації правових обов'язків здається простим. Це пояснюється тим фактом, що більшість авторів майже не ставили проблему гарантії по відношенню до обов'язків. Лише деякі науковці говорили про гарантії не тільки прав і свобод, але й обов'язків [5, с. 49; 9, с. 229; 28, с. 93].

Про гарантії виконання обов'язків (у зв'язку з гарантіями прав) можна говорити у випадках:

1) коли здійснення права є водночас і виконанням обов'язку цього суб'єкта (наприклад, здійснення права на працю та виконання обов'язків трудового договору);

2) коли виконання обов'язку одним суб'єктом необхідне для забезпечення здійснення прав іншого суб'єкта (наприклад, обов'язок МСЕК дати висновок про ступінь втрати професійної працездатності працівника, що одержав каліцтво);

3) коли виконання обов'язку, покладеного на власника або підприємство як сторону трудових правовідносин, є водночас і здійсненням відповідних правомочностей працівників (наприклад, обов'язок дати попередню роботу особам, звільненим від військової служби). І, навпаки, коли виконання обов'язку працівника є здійсненням правомочностей підприємства або власника (наприклад, обов'язок відшкодувати заподіяний останньому майновий збиток).

У всіх перелічених випадках установлені гарантії забезпечують як здійснення тих або інших прав, так і виконання відповідних обов'язків.

Стосовно обов'язків гарантії мають значення, в першу чергу, тоді, коли їх здійснення безпосередньо пов'язане з реалізацією прав і свобод.

Отже, гарантії потрібні як для реалізації прав і свобод, так і для обов'язків. Гарантії, які б важливі вони не були для прав, свобод і обов'язків, не є тільки їхньою внутрішньою проблемою. Питання про гарантії виникає кожного разу, коли здійсню-

ється перехід від того, що повинно бути, до того, що реально існує. Гарантії в усіх випадках є проблемою реальності правового явища [6]. Відомо, що гарантії – одне з головних питань, що постає під час вирішення проблем правильного застосування правових норм [7, с. 20], законності [8, с. 65] та багатьох інших процесів правової діяльності.

Реалізація прав, свобод і обов'язків за своєю суттю є лише частиною більш загальної проблеми – застосування норм права та дотримання законності. Оскільки права, свободи й обов'язки закріплені в правових нормах, то правильне застосування норм, неухильне дотримання законності містять у собі здійснення прав, свобод і обов'язків. Отже, проблеми гарантії застосування правових норм, дотримання законності та реалізації прав, свобод і обов'язків мають між собою багато спільного. Спільність, насамперед, проявляється в сукупності тих обставин, що зумовлюють у всіх зазначених випадках необхідність гарантії, а також в єдності їх цілей і методики наукового дослідження. Тому багато що, що говориться в літературі про гарантії правильного застосування правових норм, про дотримання законності, може бути віднесено й до гарантії реалізації трудових прав, свобод і обов'язків особи [9; 10; 11; 12; 13].

Водночас, як і в кожному зі згаданих випадків, гарантії трудових прав мають чимало особливостей, зумовлених специфікою реалізації цих прав. Говорячи про втілення в життя трудових прав громадян, зазвичай цей процес позначають такими термінами, як «володіння», «користування», «здійснення», «реалізація». Очевидно, в цілому кожний із термінів висловлює сутність цього процесу, а тому вони можуть вживатися як синоніми, однак, щоб глибше осягнути механізм реалізації трудових прав, доцільно розрізнити в ньому окремі форми їх здійснення, кожна з яких вимагає гарантії, що відповідають її специфіці.

Реалізація прав і свобод може виражатися у формі фактичного правоволодіння, користування, розпорядження ними або в захисті, відновленні прав у випадку їх порушення [14, с. 93–94]. Володіння, користування та розпорядження, а у випадку порушення – відновлення трудових прав становлять зміст юридичного процесу втілення їх у життя. Щоб користуватися правами, необхідно не тільки за законом, але й фактично володіти ними. Фактичне володіння правами та свободами завжди попереджає користування ними, тому що не можна користуватися тим, чим не володієш.

За загальним правилом права й свободи виступають «як можливості, що реалізуються, і ця їх реалізація є не чим іншим, як способом їх існування» [14, с. 125].

Гарантії потрібні не самі по собі, а для більш повного перетворення в життя прав, свобод і обов'язків. З огляду на це їхній характер, система та види повинні якомога повніше відповідати певним формам реалізації прав і свобод та здійснення обов'язків.

Призначення гарантій основних обов'язків також визначається змістом процесу їх здійснення. Тут гарантії виражаються у створенні найбільш сприятливих умов для несення й активного виконання обов'язків, а також у встановленні відповідальності та застосуванні заходів, що є її наслідком, до осіб, які не виконують своїх обов'язків.

Мета встановлення юридичних гарантій – це забезпечення неухильного виконання законів (та інших нормативних актів), створення умов для найбільш повного здійснення наданих демократичних прав і свобод працівникам. Ці гарантії необхідні, зокрема, для того, щоб виключити або принаймні звести до мінімуму випадки порушення законів, прав людини.

Оскільки правова норма завжди містить у собі можливість утручання держави з метою забезпечення встановленої нормою поведінки, то саме в цьому є основа юридичних гарантій. Для того, щоб потенційна можливість була реально здійснена, щоб держава була в змозі активно впливати на поведінку суб'єктів права, державні інститути повинні мати у своєму розпорядженні різні засоби, за допомогою яких здійснюється цей вплив.

В Україні триває безперервний процес розширення прав працівників, пов'язаний із забезпеченням точного їх дотримання, зі зміцненням законності. Одним із найбільш важливих засобів такого забезпечення і є юридичні гарантії. Гарантії слід розглядати як умови та засоби, що забезпечують фактичне здійснення й усебічну охорону прав та свобод всіх у цілому та кожного зокрема [3, с. 24; 41, с. 29].

Термін «примусова чи обов'язкова праця» означає всяку роботу чи службу, що вимагається від будь-якої особи під загрозою якогось-небудь покарання, роботи, для якої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг [15, с. 115]. Таким чином, право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці означає й право взагалі не займатися трудовою діяльністю. Незайнятість особи не повинна розглядатися як підстава для притягнення її до будь-якої відповідальності [15, с. 114].

Більш повне втілення в життя прав і свобод громадян залежить від безлічі найрізноманітніших за характером чинників, кожний із яких постає як гарантія прав і свобод.

Посилення наукового потенціалу в Україні не виключає потреби подальшого вивчення цих проблем, тим більше, що наше законодавство й практика його застосування дуже мінливі в умовах становлення України як правової держави, адже право на працю і його гарантії постійно наповнюються новим змістом, істотно впливають на зростання добробуту людини й суспільства в цілому, продуктивність, дисципліну та якість праці.

На підставі дослідженого зроблено висновок, що гарантії як умови й засоби забезпечення та охорони трудових прав і свобод також створюються не кожним окремих громадянином, а суспільством, державою, колективом і використовуються ними для втілення зазначених прав і свобод у життя. Фактично можливість користуватися трудовими правами й виконувати свої обов'язки значною мірою забезпечують юридичні гарантії. Юридичні гарантії трудових прав – це законність у дії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав / Е.А. Флейшиц // Вопросы общей теории советского права : Сб. статей / под ред. С.Н. Братуся. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 255–283.
2. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров, Л.В. Тихомирова ; общ. ред. М.Ю. Тихомирова. – [5-е изд., доп. и перераб.]. – М., 2006. – 972 с.
3. Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А.В. Мицкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 24–33.
4. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России : [учебн. пособ.]. – М. : Изд-во МГУ, Изд. группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. – 294 с.
5. Правовые гарантии законности в СССР / под ред. М.С. Строговича. – М. : Изд-во АН СССР, 1962. – 473 с.
6. Керимов Д.А. Категория действительности и возможности в праве / Д.А. Керимов // Советское государство и право. – 1968. – № 8. – С. 30–32.
7. Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм / П.Е. Недбайло // Советское государство и право. – 1957. – № 6. – С. 20–29.
8. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1966. – 252 с.
9. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.
10. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов: вопросы теории / В.В. Лазарев ; науч. ред. А.К. Безина. – Казань : Изд-во. Казанского ун-та, 1975. – 207 с.
11. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы / И.Я. Дюрягин. – Свердловск, 1973. – 248 с.
12. Авакьян С.А. Реализация норм советского государственного права / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1984. – № 1. – С. 13–18.
13. Копейчиков В.В. Реализация субъективных прав граждан / В.В. Копейчиков // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 30–34.
14. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 295 с.
15. Антоненко И.В. Социально-психологическое исследование феномена доверия в сфере деловых отношений / И.В. Антоненко. – М. : ГУУ, 2003. – 51 с.

Соловей А. А.,
аспірант Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ «СПРАВЕДЛИВІСТЬ»

PHILOSOPHICAL AND LEGAL UNDERSTANDING OF THE NOTION OF SOCIAL JUSTICE

Стаття присвячена філософсько-правовому аналізу поняття «справедливість». Зроблений висновок про розуміння справедливості як ідеального уявлення про світ і суспільство, що ґрунтується на рівномірному розподілі благ; як єдності індивідуального та суспільного інтересу, що спонукає до максимального узгодження інтересів суб'єктів правозастосування, до пошуку компромісу між ними.

Ключові слова: право і справедливість, ідея справедливості, реалізація справедливості.

Статья посвящена философско-правовому анализу понятия «справедливость». Сделан вывод о понимании справедливости как идеального представления о мире и обществе, основанном на равномерном распределении благ; как единства индивидуального и общественного интереса, что побуждает к максимальному согласованию интересов субъектов правоприменения, к поиску компромисса между ними.

Ключевые слова: право и справедливость, идея справедливости, реализация справедливости.

The article is devoted to the philosophical and legal analysis of the notion of social justice. The present paper substantiated conclusion of the understanding of justice as ideal view of the world and society, based on equal distribution of goods; as the unity of the individual and the public interest that encourages the maximum harmonization of interests of law enforcement, but rather to seek a compromise between them.

Key words: law and justice; idea of justice; implementation of justice.

Постановка проблеми. З давніх часів основоположною людською цінністю виступала справедливість, адже вона дає змогу сформуванню уявлення про систему цінностей та принципів, які покладено в основу пріоритетів існування людства.

У найбільш тісному зв'язку ця категорія знаходиться з правом, адже без втілення в останньому ідеї справедливості правові норми будуть позбавлені морального змісту та гуманістичної спрямованості. Здавалося б, наразі світова спільнота має у своєму розпорядженні найбільш розвинені юридичні прийоми й способи забезпечення балансу інтересів суспільства та індивіда, проте вчені з новою активністю повертаються до дослідження справедливості та пошуку шляхів її втілення безпосередньо в праві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичною основою дослідження стали праці Л.В. Вязова [7], Л.Г. Грінберг [11], М.О. Момот [16], В.С. Нерсисянца [15], А.І. Новікова [11], С.П. Погребняка [16], Б. Рассела [5], Дж. Роулза [13], О.М. Тарасишиної [17], О.В. Тищенко [14] та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для з'ясування поняття справедливості варто звернутись до історичних витоків цього поняття. Перш за все, відмітимо розбіжності підходів розуміння справедливості в традиціях східних та західних країн.

Починаючи з перших, цікавим видається те, що, наприклад, в арабській культурі справедливість – це «відплата належним» чи «утвердження істини». Для східної культури справедливість зводиться до підтримання гармонійності, яка від самого початку була в природі, але яку порушили люди. Якщо на Заході прийнято вважати, що справедливість не існує доти, доки

її не встановили, то в арабо-мусульманській культурі вектор руху зовсім інший, оскільки справедливість у цій традиції не встановлюється, а відновлюється як втрачена рівновага чи гармонія [1, с. 1].

У західній традиції використання досліджуваного поняття почалося з античності. Філософи Давньої Греції намагались з'ясувати, звідки саме походить справедливість – від бога, від природи чи від встановлення її людиною. Зокрема, Геракліт розглядав справедливість як ідеальний світовий порядок, «божественний логос», якому підпорядковані і люди, і боги. Для філософів тієї епохи бути справедливим означало поважати природу (міру) чогось або когось і, навпаки, пошкодження або знищення цієї природи було несправедливим. Невипадково Солон називав море «справедливим», коли воно не потривожене вітром, і саме нікого та нічого не турбує [2, с. 156–158].

Звертався до категорії справедливості й Сократ, стверджуючи, що вона, як і всяка інша добродетель, є мудрістю: «Справедливі вчинки, засновані на добродетельності, є прекрасними та хорошими. Тому люди, які розуміють, в чому полягають такі вчинки, не захочуть вчиняти будь-які інші вчинки замість таких, а люди незнаючі не можуть їх вчиняти, і навіть якщо намагаються вчинити, то їх чекає поразка. Оскільки справедливі та взагалі хороші вчинки засновані на добродетельності, то з цього випливає, що справедливість і всяка добродетельність є мудрістю» [3, с. 119]. Більше того, Сократ називав справедливість предметом, «дорогоціннішим від всякого золота» [4, с. 15].

Основою платонівського розуміння справедливості була ідея про те, що кожна людина, кожна

річ має своє місце і функцію, визначену безособовим всесвітнім законом, що виступає джерелом віри одночасно в природній та людській закони. Відповідно до поглядів Платона ідея справедливості майже синонімічна праву. Поняття справедливості, використане ним в одній із перших праць «Держава», полягало в сплаті податків [5, с. 134]. Тобто вихідним пунктом для Платонівського розуміння справедливості була власність, речове право, володіння багатством. Однак розвиваючи далі свої судження, Платон робить висновок: «Справедливістю буде – і зробить справедливим державу – відданість своїй справі всіх станів – торговців, помічників і варті, причому кожен із них буде виконувати те, що йому властиво» [4, с. 124–125]. Таким чином, Платон пов'язує справедливість із суспільством, чітко розділеним на три класи, в якому кожен виконує властиві тільки йому обов'язки та підпорядковує свої особисті інтереси громадським.

Значний інтерес складають роздуми Арістотеля над поняттям справедливості. Він виокремлював її з-поміж інших добродетелей, якими може володіти людина: мужність, розсудливість, щедрість, великодушність, вільна безкорисність, мудрість. Давньогрецький філософ був переконаний, що справедливість – це добродетель, що необхідна в суспільному житті, а за справедливістю неминуче слідує й інші чесноти. Крім того, для Арістотеля справедливість – це така чеснота, відповідно до якої кожен володіє тим, що йому належить, і так, як вказує закон, а несправедливість – зло, через яке люди посягають на те, що їм не належить, і вчиняють не так, як наказує закон [6, с. 33–34]. Основним поняттям, яким він характеризував справедливість, була «співрозмірність» як принцип організації розумної рівноваги. Воно зводиться до тези: «Все, що співрозмірно, – те і справедливо». Арістотель вперше здійснив формально-структурний аналіз поняття справедливості, диференціюючи її на розподільчу та зрівняльну. Він вважав справедливістю ту добродетель, в якій поєднано законне і рівномірне. «Усе, встановлене законом, у даному разі справедливо, – стверджував Арістотель, – бо все, що закладено законодавцем, законно, і кожному окрему його постанову ми називаємо справедливою» [7, с. 19].

У Середньовіччі докорінна зміна соціальної реальності в Європі призвела до панування християнського світосприйняття, де справедливість трактувалася як вираження волі Бога, який відплачує кожній людині за заслугами згідно з її особистими вчинками. Ідеал справедливого суспільного устрою в ранньохристиянських текстах представлявся як «Царство Боже», що починається на землі, несумісне з приватною власністю, нерівністю і пригніченням, антагоністичними відносинами між владою і народом [8, с. 13].

Представник цієї історичної епохи – Фома Аквінський – стверджував: «...вічне право міститься в самому Бозі і, по суті, тотожне з ним», у той час як природне право становить собою «...сукупність правил вічного права, яке закріпилось у розумі людей,

відображеного в них. Люди долучаються до вічного права, а через нього – до божественного плану правління світом» [9, с. 148]. Таким чином, для епохи Середньовіччя в цілому та Ф. Аквінського зокрема було характерне отожднення справедливості з виразом волі Бога без будь-якої згадки про земну соціальну сферу.

Філософія Відродження та Нового часу перемістила акцент у розумінні соціальної справедливості на питання права, рівності, політики. Так, Ф. Бекон стверджував, що саме справедливість є тим фактором, на якому ґрунтується право. «Тільки завдяки наявності справедливості людина людині – Бог, а не вовк», – писав він, продовжуючи, що «...справедливість полягає в тому, щоб не робити іншому того, чого не бажаєш собі». Звертав увагу Ф. Бекон і на роль влади та держави, називаючи їх всього лише «придатками справедливості... І якщо можна було б здійснювати справедливість якимось іншим шляхом, то в них не було би жодної потреби» [10, с. 381–382].

Т. Гоббс визначав справедливість як дотримання домовленостей та правило розуму, що забороняє нам робити те, що негативно для нашого життя. Вона можлива тільки там, де є примусова влада держави. «Там, де немає держави, – немає справедливості». Саме держава, видаючи закони, створює причину справедливості та примушує слідувати їй [8, с. 16].

Як і Т. Гоббс, Б. Спіноза розглядав справедливість як категорію, органічно пов'язану з існуванням та діяльністю держави. «Справедливість та несправедливість можуть існувати тільки в державі», – наголошував він. Крім того, Б. Спінозі поряд з іншими представниками ранньобуржуазних концепцій була властива етатизація справедливості, що була однією з передумов для формування юридичного світогляду [11, с. 23].

Продовжили аналіз справедливості представники німецької класичної філософії. Так, Ф. Гегель писав: «Справедливість стосується поваги мною прав інших людей, вона є добродетеллю, коли я перетворюю її на принцип як свій обов'язок, а не тому, що цього вимагає держава, і тоді справедливість вже не вимога держави, а вимога морального закону» [12, с. 127]. Справедливість як основа права за Ф. Гегелем повинна бути закріплена у формі конституції. Саме конституція, в якій «...розумна воля доходить до усвідомлення та розуміння самої себе є існуючою справедливістю як дійсність свободи» [11, с. 28–29].

Для І. Канта справедливість виступала як обов'язок: «Існує принцип моралі, що не потребує жодного доведення: не варто чинити того, що може здатися несправедливим. Отже, усвідомлення справедливості дії, яку я хочу вжити, – це безумовний обов'язок» [8, с. 18–19]. Щодо питання справедливості вимог законів, то І. Кант вважав, що проблеми справедливості не можуть бути вирішені в рамках суто юридичних, а повинні бути перенесені у сферу моральності. При цьому жоден суддя не може судити про чужі права з точки зору справедливості, оскільки остання відноситься лише до суду совісті [12, с. 26–27].

Серед сучасних філософських теорій та поглядів на категорію «справедливість» значного поширення набула концепція Дж. Роулза. Американський філософ розглядав справедливість як апіорне право кожного індивіда незалежно від того, які його бажання та інтереси, вивірені за абстрактним ідеалом справедливості [8, с. 31]. Досліджувану категорію Дж. Роулз обґрунтовував двома принципами: «Перший потребує рівності в приписуванні основних прав і обов'язків, а другий стверджує, що соціальна та економічна нерівність, наприклад, в багатстві і владі, справедлива, якщо тільки вона призводить до компенсуючих переваг для кожної людини, і, зокрема, для менш успішних членів суспільства» [13, с. 28].

На основі тогочасних філософських уявлень про справедливість були сформульовані погляди правознавців на досліджувану категорію.

Про взаємозв'язок права та справедливості писав німецький дослідник Густав Радбрух: «Право за своєю суттю направлене на досягнення справедливості. Справедливість вимагає всезагальності закону, рівності всіх перед законом. Вимога, пред'явлена у формі закону, означає також визнання за іншими права на те, що кожен вимагає для себе» [14, с. 32].

Для правової науки цінним є розуміння справедливості як змістовної властивості та якості права, запропоноване В.С. Нерсисянцем: «Справедливість тому, власне, і справедлива, бо вона здійснює і виражає загальнозначущу правильність, а це у своєму раціоналізованому і формалізованому вигляді означає всезагальну правомірність, тобто суть і початок права, сутність правового принципу всезагальної рівності і свободи. Така позиція видається цікавою, оскільки справедливість і право розглядаються в комплексі, а якщо право, яке є справедливим апіорі, буде реалізоване в соціальному законі як регуляторі суспільних відносин, то його можна вважати соціально-справедливим, а такі закони, як наслідок, є однією з передумов розбудови соціальної держави» [15, с. 44].

Підтримуємо точку зору М.О. Момот, яка доводить, що суттєва єдність права та справедливості виявляється вже в етимології цих слів: «Невипадково багато давніх пам'яток права так і називалися – «Правди». Справедливість виражена в праві, а воно існує лише як справедливе. Несправедливим може бути законодавство, але в цьому випадку воно є свавіллям державної влади, яка позбавляє себе підтримки в суспільній правосвідомості» [16, с. 41].

Цікавий підхід до розгляду досліджуваного поняття в розрізі права міститься в роботі О.М. Тарасишиної: «Право як справедливість – це завжди інтелектуальна напруга, максимальна духовна концентрація всіх учасників правової ситуації. Ступінь інтелектуальної напруги і духовної концен-

трації є критерієм справедливості права в цілому і в конкретній ситуації зокрема. Лише право як духовна концентрація може забезпечити адекватне, справедливе вирішення суперечки стосовно права» [17, с. 53].

Досить часто правознавці пов'язують розуміння справедливості з виконанням державою та правом своїх функцій. Наприклад, як зазначає О.В. Тищенко, проблема реалізації соціальної розподільчої функції права і держави безпосередньо пов'язана з розвитком ідеї соціальної справедливості в якості базової ідеї «рівного розподілу» благ у суспільстві [18, с. 118].

С.П. Погребняк веде мову про виокремлення принципу справедливості, яка, на його думку, може бути формальною, змістовною та процедурною. Учений зазначав, що формальна справедливість імпліцитно присутня в самому понятті права, яке має демонструвати безсторонність (неупередженість) та послідовність під час вироблення і застосування правил. Ідея формальної справедливості в правовій сфері втілюється в принципі формальної рівності й у формальному аспекті верховенства права. У свою чергу, змістовна справедливість втілюється в принципі пропорційності (розмірності). Пропорційність у сфері обміну реалізується як еквівалентність і тісно пов'язана з концепцією зрівняльної справедливості (*justitia commutativa*). Процедурна справедливість визначена С.П. Погребняком як додержання процедурних правил, що спрямовані на забезпечення справедливості результату певної дії, незалежно від інших обставин [19, с. 15–16].

Висновок. Отже, проведені дослідження показали зацікавленість у пізнанні поняття «справедливість» ще з давніх часів. Античні філософи намагались ототожнювати дану категорію з природою, покласти справедливість в основу побудови держави, надати їй морального змісту, порівнюючи з іншими добродіями. Філософи Середньовіччя зосередили увагу на справедливості через призму релігійного світогляду, а пізніші філософські вчення демонстрували зв'язок справедливості з правом. Саме тому справедливість можна визначити як ідеальне уявлення про світ і суспільство, що ґрунтується на рівномірному розподілі благ. Говорячи про справедливість як єдність індивідуального та суспільного інтересу, можна говорити, що досліджуване поняття спонукає до максимального узгодження інтересів суб'єктів правозастосування, до пошуку компромісу між ними. Разом із тим досі нез'ясованим залишається питання щодо формулювання тих показників, які б дозволили оцінити рівень відповідності сучасного права категорії «справедливість», що й стане предметом нашого наступного наукового дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шипунова Т.В. Социальная справедливость : понятие, виды, критерии оценки / Т.В. Шипунова // Проблемы теоретической социологии. Вып.5: Межвуз. сб. – СПб. : Астерион, 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://deviantology.spb.ru/etc/publications/Shipunova-Sotsialnaya_spravedlivost.pdf 13.07.13.
2. Кессиди Ф.Х. Гераклит / Ф.Х.Кессиди – Москва : Мысль. – 1982. – 200 с.
3. Ксенофонт Афинский. Сократические сочинения / Ксенофонт Афинский. – Москва : Академия. – 1935. – 416 с.

4. Платон. Собрание сочинений в 3-х тт. Т.3 (1). – Москва – 1971. – 333 с.
5. Рассел Б. История западной философии / Б. Рассел. – Москва, 1959. – 512 с.
6. Аристотель. Риторика // Аристотель. Риторика (Пер. с древнегреч. и примеч. О.П. Цыбенко. Под ред. О.А. Сычева и И.В. Пешкова). Поэтика (Пер. В.Г. Аппельрота. Под ред. Ф.А. Петровского). Сопровождающая статья В.Н. Марова. – Москва : Лабиринт. – 2000. – 221 с.
7. Вязов А.Л. Справедливость как этико-юридический феномен / А.Л. Вязов // Вестник Дальневосточного юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2010. – № 2(19). – С. 16–25.
8. Козлов М.И. Социальная справедливость в контексте русской традиции / М. И. Козлов // М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. проф. образования «Сев. (Аркт.) федер. ун-т». – Архангельск. – 2010. – 201 с.
9. Баргош Ю. Фома Аквинский / Ю. Баргош // Москва : Мысль. – 1966. – 216 с.
10. Бэкон Ф. О достоинстве и приумножении наук. Соч. Т. 1 / Ф. Бэкон. – М. – 1971. – 590 с.
11. Гринберг Л.Г., Новиков А.А. Критика современных буржуазных концепций справедливости / Л.Г. Гринбер, А.А. Новиков. – Ленинград : Наука, 1977. – 173 с.
12. Гегель. Работы разных лет. В 2 т. Т.1. / Гегель. – Москва : Мысль, 1970. – 668 с.
13. Ролз Дж. Теория справедливости / Дж. Роулз. – Новосибирск, 1995. – 511 с.
14. Радбрух Г. Філософія права. / Пер. з нім. Є. Причепій, В. Приходько. – К. : Тандем, 2006. – 240 с.
15. Нересянци В.С. Философия права / В.С. Нересянци. – М. : Норма, 2009. – 644 с.
16. Момот М.О. Реалізація принципу справедливості в правотворчій діяльності : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 / М.О. Момот ; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2011. – 210 с.
17. Тарасишина О.М. Справедливість і толерантність у сучасному праві України : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / О.М. Тарасишина ; Одеська нац. юрид. акад. – Одеса, 2008. – 182 с.
18. Тищенко О.В. Социальная справедливость как основа социальной политики цивилизованого государства / О.В. Тищенко // *Legea si viata*. – 2015. – Ноябрь. – С. 117–121.
19. Погребняк С.П. Основоположні принципи права : автореф. дис.... докт. юрид. наук : 12.00.01 / С.П. Погребняк ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків. – 2009. – 37 с.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Арутюнян Д. А.,
*здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України*

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF FORESTRY IN UKRAINE

У статті на основі історичного й історико-правового, порівняльного аналізу формально-юридичного методів досліджено еволюційний розвиток нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності у сфері ведення лісового господарства на території сучасної України. Автором встановлені тенденції історико-правового розвитку лісових правовідносин в Україні, що були пов'язані з особливостями становлення права власності на землю, політичного й соціально-економічного стану суспільства. У дослідженні встановлено, що правила ведення лісового господарства та державного контролю в незалежній Україні характеризуються пошуком оптимальної моделі публічного контролю, що повинен включати в значній мірі і громадський контроль, який історично слугував підвищенню ефективності державного контролю. Здійснено узагальнення, надані рекомендації щодо вдосконалення правового забезпечення заходів державного контролю у сфері ведення лісового господарства.

Ключові слова: державний контроль, історія права, природні ресурси, ліс, лісове господарство, правове регулювання.

В статье на основе исторического и историко-правового, сравнительного анализа формально-юридического методов исследованы эволюционное развитие нормативно-правового обеспечения контрольной деятельности в сфере ведения лесного хозяйства на территории современной Украины. Автором установлены тенденции историко-правового развития лесных правоотношений в Украине, которые были связаны с особенностями становления права собственности на землю, политического и социально-экономического состояния общества. В исследовании установлено, что правила ведения лесного хозяйства и государственного контроля в независимой Украине характеризуются поиском оптимальной модели публичного контроля, который должен включать в значительной степени и общественный контроль, который исторически служил повышению эффективности государственного контроля. Осуществлено обобщение, даны рекомендации по совершенствованию правового обеспечения мер государственного контроля в сфере ведения лесного хозяйства.

Ключевые слова: государственный контроль, история права, природные ресурсы, лес, лесное хозяйство, правовое регулирование.

On the basis of historical and historical legal, comparative legal analysis of formal methods studied evolutionary development of legal security control activities in the field of forestry on the territory of Ukraine. The author established historical trends of forest legal relations in Ukraine, which were related to the peculiarities of land ownership, political and socio-economic condition of society. The study found that the rules for forest management and state control in independent Ukraine are characterized by the search for an optimal model of public control, which should include a large extent and public control, which historically served as the efficiency of state control. Done synthesis and recommendations on improvement of the legal measures to ensure state control in the field of forestry.

Key words: state control, history of law, natural resources, forest, forestry, legal regulation.

Актуальність проблеми. Удосконалення державного контролю у сфері ведення лісового господарства України обумовлюється потребами екологічного, соціально-економічного та інших напрямів суспільного і людського розвитку. В історії України законодавство про ліси тривалий час було орієнтоване на інтенсивне використання лісових ресурсів, разом із цим питання державного контролю у сфері ведення лісового господарства залишалися поза увагою вчених. Зміна так званого «споживачього» підходу щодо використання лісових ресурсів відбувається наразі в Україні на основі практичної реалізації положень Концепції реформування та розвитку лісового господарства, основною метою якої є вдосконалення організації ведення лісового господарства на засадах сталого еколого-економічного розвитку [1]. Разом із цим стратегічні напрями удо-

сконалення відносин державного контролю у сфері ведення лісового господарства ефективно можуть бути реалізованими лише на ґрунті з'ясування історичного досвіду застосування органами державного управління оптимальних способів реформування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Екологічні, економічні проблеми та проблеми правового регулювання у сфері ведення лісового господарства розроблялись такими вченими, як Г.А. Аксєньонюк, О.В. Басай, Е.Є. Блошенко, А.М. Бобко, В.Е. Борейко, П.В. Васильєв, І.В. Гиренко, В.В. Гречко, О.І. Дребот, Л.А. Заславська, А.Б. Іскоян, Б.В. Кіндюк, Я.В. Коваль, О.С. Колбасов, М.І. Краснова, В.І. Курило, О.І. Логвиненко, В.Л. Мунтян, В.П. Печуляк, Г.І. Редько, К.А. Рябець, Н.І. Титова, М.Н. Тихомиров, А.К. Соколова, Г.Н. Полянська та ін. Результати досліджень вчених у сфері ведення

лісового господарства є важливими як для науки, так і для практики публічно-правової діяльності. Разом із цим недостатньо приділено зазначеними вченими питанням історичним аспектам здійснення державного контролю у сфері ведення лісового господарства.

Отже, **метою** статті є з'ясування історико-правових аспектів розвитку державного контролю у сфері ведення лісового господарства в Україні для подальшого раціонального удосконалення діяльності суб'єктів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Особливе ставлення до лісової рослинності почалося ще з використання її у військових цілях. У XIV – XVI ст. були утворені засіки, тобто заповідні ліси військового значення уздовж південного кордону Русі [2]. Спочатку (у VIII – XII ст.) обмеження на користування лісами та іншою нелісовою рослинністю юридично не існувало, адже не було об'єктивної необхідності в прийнятті відповідних нормативно-правових актів [3, с. 28; 4, с. 1–2]. За даними Я. Лазаренко, Е. Блошенко та ін. вчених, у IX – XI ст. ліс на території України займав територію від Дніпра до Карпат. Уперше про регулювання лісів згадується в законах Ярослава Мудрого «О церковних судах й земських ділах». Проте зазначені правові норми були запозичені з Візантійських лісових законів і не відігравали ефективного лісоохоронного значення [5, с. 131]. Згадку про ліси можна знайти і в «Руській правді» Ярослава Мудрого, в якій було вперше введено право власності на лісові промисли, зокрема бортництва (присвячено 10 статей), а також встановлено штраф за крадіжку дров [4, с. 2]. У Соборному уложенні 1649 р. визначався порядок використання лісових угідь та деревини, а також передбачалася майнова відповідальність за порушення правил лісокористування [6, с. 239–243, 219–223].

Розвиток лісових правовідносин у дореволюційній період (1900–1917 роки) в Україні був пов'язаний із особливостями становлення права власності на землю. З XVIII століття основним джерелом правового регулювання природоохоронних відносин у цілому та лісових зокрема були нормативно-правові акти у формі законів, статутів (спеціальних «законенний»), артикулів (військово-кримінальних законів), регламентів та установ (установчих актів), указів, маніфестів [7, с. 77]. Юридично вперше Петром I (1696–1725 рр.) було введено ряд жорстких обмежень на використання природних лісових ресурсів. Насамперед, це стосувалося лісів як ресурсів, найбільш необхідних для потреб промисловості, армії і флоту [8, с. 71]. Так, перші лісові укази Петра I, що з'явилися в період 1697–1703 рр., не мали загальнодержавного значення. Проте Указом від 30 березня 1701 року вперше в Росії заборонялося розчищення лісу під ріллю і сінокоси на відстані 30 верст від сплавних річок. Указами в період 1718–1721 рр. турбота про зміцнення берегів річок від розмивання була покладена на населення, введені заборони на переробку деревини по берегах річок, наприклад, «...щоб від тих трісок і сміття річки не засмічувалися». У 1802 р. Олександром I затверджений Лісовий статут, який згодом увійшов до складу Зводу законів Російської

імперії [7, с. 77]. Збереження і раціональне використання лісових ресурсів було характерне і для території Запорізької Січі [9, с. 19]. За часів Катерини II спостерігалася деградація норм лісового законодавства: Маніфест 1782 р. скасував усі обмеження на використання лісів і звільнив поміщиків від заборони рубати в належних їм лісах корабельні дерева [8; 4, с. 2–3].

У 1798 році в Росії було засновано спеціальний орган державного управління – Лісовий департамент, діяльність якого спрямовувалась на те, щоб казенні ліси, крім загальнодержавного значення, дедалі більше набували економічного значення, як одне з джерел державних доходів [10, с. 87].

За часів перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій основними нормативно-правовими актами, що регулювали лісові правовідносини, були такі: в Росії – Указ про ліси (1703 р.), норми якого закріплювали правило, що всі ліси, включаючи і приватні, є надбанням держави, а їх використання має підпорядковуватися, насамперед, державним інтересам; Інструкція обервальдмейстеру (1723 р.), яка була зведенням лісового законодавства щодо охорони й використання лісів; Указ про скасування обмежень у лісокористуванні (1782 р.), яким закінчується історія лісоохорони і починається сумний літопис винищення приватних лісів, оскільки із цього часу нормами законодавства врегульовувалось користування казенними лісами; Статут про ліси (1802 р.), в якому визначалося, що лісове господарство потрібно вести за правилами, прийнятими в чужоземних краях, а всі ліси, яку б територію вони не охоплювали і кому б вони не належали, управляються Лісовим департаментом; Закон про охорону лісів (1867 р.), норми якого забороняли винищення лісів, що належали власникам і громадам; Положення про збереження лісів (1888 р.) – найважливіший законодавчий акт за весь період до 1917 року, що ставив найважливішим завданням припинити спустошливі рубки, які призводили до винищення лісів на території європейської Росії [11].

У період існування радянської держави на початку діяли норми Декрету Всеросійського центрального виконавчого комітету (ВЦВК) Рад «Про ліси» 1918 р., норми якого передбачали основні права громадян на користування лісами [4, с. 2]. Цей нормативно-правовий акт увійшов в історію під назвою «Основний закон про ліси» [12]. «Закон про ліси в Українській Народній Республіці» 1919 року [13] став першим в історії України нормативно-правовим актом, що був прийнятий національним урядом і стосувався лише українських лісів. Норми зазначеного закону визначали основні завдання держави у сфері лісництва, у тому числі й раціональне використання лісів [4, с. 2].

За час існування радянської влади були прийнято два Лісових кодекси – в 1923 р. і 1978 р. Одним із основних у систематизованому переліку нормативно-правових актів у сфері охорони й організації державного контролю лісів мала постанова Ради Народних Комісарів СРСР 1939 р. «Про затвердження Положення про державну лісову охорону Союзу РСР». Наприклад, згідно з нормами п. 9 Положення на лісову охорону

покладалися повноваження щодо боротьби з порушеннями правил використання лісів, самовільними рубками, іншими порушеннями, передання матеріалів справ до органів прокуратури або судів. У період Великої Вітчизняної війни Радою Народних Комісарів СРСР були прийняті дві постанови від 27 липня та 23 вересня 1943 року, якими закріплювались норми щодо застосування штрафів, виходячи з розміру стягнень за збитки, завдані лісовому фонду за незаконну рубку або розкрадання лісу [7, с. 99]. Практика свідчила, як зазначає П.В. Васильєв, що керівники лісової галузі часто порушували правовий режим лісокористування, наприклад, переводили лісові масиви з однієї категорії в іншу [14, с. 57].

До спеціальних органів державного управління у сфері ведення лісового господарства у Радянському Союзі належали Міністерство лісової, целюлозно-паперової та деревообробної промисловості СРСР, Державний комітет СРСР з лісового господарства [15, с. 30]. Зазначені органи діяли на основі і у відповідності до ряду основних нормативно-правових актів. Наприклад, безпосередньо нормативно-правовий порядок контрольної діяльності органів лісового господарства, державних інспекторів із контролю був встановлений нормами Положення про державний контроль за станом, використанням, відтворенням, охороною і захистом лісів, затвердженим постановою Ради Міністрів СРСР від 30 квітня 1982 р., Положенням про державну лісову охорону СРСР, затвердженим постановою Ради Міністрів СРСР від 22 березня 1950 р. № 1181 (зі змінами та доповненнями на 30 квітня 1982 р.) та Інструкцією про порядок проведення державними органами лісового господарства державного контролю за станом, використанням, відтворенням, охороною і захистом лісу, затвердженою постановою Держлісгоспу СРСР від 3 вересня 1985 року.

Започаткування нормативно-правових основ сучасних контрольних відносин у сфері ведення лісового господарства України здійснювалось на основі прийнятих у 1991 році норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших нормативно-правових актів природно-ресурсної сфери України (земельного, водного, гірничого, лісового тощо). Зокрема, в 1994 році було прийнято Лісовий кодекс України, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Положення про державну лісову охорону, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 976 Порядок проведення перевірок під час здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового законодавства та ін. Варто зазначити, що порівняльний аналіз норм Положення про державний контроль за станом, використанням, відтворенням, охороною і захистом лісів, затверджених постановою Ради Міністрів СРСР від 30 квітня 1982 р., та сучасних норм Порядку проведення перевірок під час здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового законодавства свідчить, що за структурою, логікою викладення та змістовною якістю норм переважає Положення 1982 року.

Крім зазначених нормативно-правових актів, у 2003 році видано Указ Президента України «Про заходи щодо ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів». Пізніше були видані укази від 5 січня та 7 лютого 2004 року «Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів» та «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства», що передбачали розмежування функцій управління між органами виконавчої влади. Разом із цим зазначені акти мали, по-перше, підзаконний характер, а по-друге, не вирішували основні проблеми ефективності державного контролю за відсутності системності правових норм та їх змістовної складності застосування в практичній діяльності.

Висновки. Характер державного регулювання лісових відносин протягом історії не був однаковим. Мали місце періоди жорсткого контролю, обмеженої і необмеженої свободи власників по відношенню до лісів та слабого контролю за їх раціональним використанням. З XIX ст. норми лісового законодавства систематизуються й об'єднуються, формується самостійна галузь лісового законодавства як публічно-владної гарантії щодо утворення сприятливих умов, що забезпечують охорону, раціональне використання лісових ресурсів, соціально-економічний розвиток.

Становлення та розвиток правил ведення лісового господарства та державного контролю в незалежній Україні характеризуються пошуком оптимальної моделі публічного контролю, що повинен включати в значній мірі і громадський контроль, який історично слугував підвищенню ефективності державного контролю. В історії здійснення контрольних заходів у сфері ведення лісового господарства громадський контроль має ключове значення для вирішення багатьох політичних, економічних і соціальних проблем. Громадський контроль в історії, з одного боку, забезпечував раціональне використання управлінських державних ресурсів в умовах їх недостатності, а з іншого, підвищував рівень взаємодії громадськості з органами державної влади у сфері суспільного контролю за використанням і охороною об'єктів права власності українського народу та на цьому ґрунті не лише підвищував ефективність примусових заходів, але й надавав можливість реалізувати ефективно інформаційні заходи запобігання правопорушень.

Перехід на засади стратегії сталого збалансованого розвитку лісового господарства в сучасній Україні залежатиме значною мірою від ефективного організаційно-правового забезпечення цього процесу як з боку офіційних державних інституцій, так і за рахунок організаційно-економічних механізмів. При цьому матиме значення чітко сформована система адміністративного примусу й стимулювання суб'єктів лісового господарства дотримуватися встановлених правил і вимог, у тому числі міжнародних і європейських, а також поширення добровільного виконання державою та підприємницькими структурами визнаних міжнародними правовими актами принципів й стандартів відповідальної діяльності всіх учасників правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція реформування та розвитку лісового господарства, схвалена Розпорядженням Кабінету міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 208-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/208-2006-%D1%80>.
2. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование / В.К. Быковский. – М. : Волтерс Клувер. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.booksite.ru/fulltext/byuk/ovs/kiy/index.htm>.
3. Редько Г.И. История лесного хозяйства России / Г.И. Редько, Н.Г. Редько. – М. : Изд-во МГУЛ, 2002. – 438 с.
4. Блошенко Е.Є. Становлення та розвиток законодавства в сфері використання рослинного світу / Е.Є. Блошенко // Проблеми законності. – № 126. – 2014. – С. 1–2.
5. Лазаренко Я. Розвиток лісового законодавства України / Я. Лазаренко // Право України. – 2003. – № 2. – С. 131–135.
6. Тихомиров М.Н. Соборное Уложение 1649 года / М.Н. Тихомиров, П.П. Епифанов. – М. : Моск. гос. ун-т, 1961. – 444 с.
7. Борейко В.Е. История охраны природы Украины (X век —1980 г.) / В.Е. Борейко. – К.: Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 542 с.
8. Екологічне право України. Особлива частина / О.М. Шумило, В.А. Зуєв, І.В. Бригадир, І.В. Шеховцов ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – К. : ЦУЛ, 2013. – 432 с.
9. Екологічне право України. Загальна частина / В.В. Курзова, А.І. Берлач, В.І. Курило та ін. – К. : Алерта, 2015. – 620 с.
10. Дребот О.І. Ліси та лісівництво в Україні: стан і економічні наслідки землекористування у дзеркалі часу / О.І. Дребот, А.М. Бобко // Економіка України. – 2015. – № 1. – С. 82–94. – [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2015_1_7.
11. Логвиненко О.І. Лісоохоронна справа в Україні: історико-правовий аспект (IX ст. – 1990 р.) : дис. канд.юр. наук : 12.00.01 / О.І. Логвиненко. Київ – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://shkolaw.in.ua/mabuldra/Лісоохоронна+справа+в+україні%3A+історико-правовий+аспекта/part-6.html>.
12. Лісове право Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studme.com.ua/1628041414670/pravo/istoriya_lesnogo_zakonodatelstva_sovetskiy_period.htm.
13. Про ліси в Українській Народній Республіці : Закон УНР від 26 січня 1919 р. // НТІ в лісовому господарстві «Закони про ліси України радянського періоду». – 2009 р. – № 4. – 63 с.
14. Васильєв П.В. Экономика лесного хозяйства / П.В. Васильев. – М-Л. : Гослѳбумиздат, 1959. – 203 с.
15. Печуляк В.П. Розвиток правового регулювання відносин у сфері лісового господарства України в період з 1917 по 1991 роки / В.П. Печуляк // Юридичний вісник. – 1(22). – 2012. – С. 27–33.

Бурдін М. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор
Харківського національного університету внутрішніх справ

УКРАЇНЬКА ЮРИДИЧНА ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ЦИВІЛІЗАЦІЙНИЙ ВИМІР

UKRAINIAN LEGAL TERMINOLOGY OF THE LAND PROPERTY: A CIVILIZATIONAL DIMENSION

У статті досліджено українську юридичну термінологію, що сформувалась у процесі становлення інститутів держави і права, покликаних захищати інтереси суб'єктів земельної власності. Доведено, що вона споріднена за своїм змістом із юридичною лексикою європейських держав і суголосна європейській цивілізаційно-правовій культурі. Генеза юридичної термінології засвідчує, по-перше, неперервність демократичного змісту у функціонуванні номінованих нею інститутів держави та права від Київської Русі до козацтва, а по-друге, її невідповідність російській юридичній термінології, яка несла відбиток Золотоординської деспотії та була впроваджена в український державно-правовий простір після скасування Гетьманщини й Запорізької Січі.

Ключові слова: юридична термінологія, віче, князь, гетьман, українська держава, московське самодержавство, суб'єкти земельної власності.

В статье автор исследовал украинскую юридическую терминологию, которая сформировалась в процессе становления институтов государства и права, призванных защищать интересы субъектов земельной собственности. Доказано, что она родственна по своему содержанию с юридической лексикой европейских государств и созвучна с европейской цивилизационно-правовой культурой. Генезис юридической терминологии показывает, во-первых, непрерывность демократического содержания в функционировании номинированных ней институтов государства и права от Киевской Руси до казачества, а во-вторых, ее несоответствие российской юридической терминологии, которая несла отпечаток Золотоординской деспотии и была внедрена в украинское государственно-правовое пространство после отмены Гетманщины и Запорожской Сечи.

Ключевые слова: юридическая терминология, вече, князь, гетман, украинское государство, московское самодержавие, субъекты земельной собственности.

In the article the Ukrainian legal terminology that has been established in the making institutions of law designed to protect the interests of land ownership. It is proved that it is related in content with the legal vocabulary of European countries and fits European civilization and legal culture. Genesis legal terminology shows first, continuity in the functioning of the democratic content of its nominated institutions of state and law of Kiev Rus to Cossack; secondly, its discrepancy Russian legal terminology, which bore the imprint of the Golden despotism and was introduced in the Ukrainian state-legal space after abolition and Zaporozhye Sech.

Key words: legal terminology, council, prince hetman, Ukrainian state, Muscovite autocracy, subjects of land ownership.

Увага до юридичної термінології та її розбудови на власній національній основі, стан і глибина її вивчення – це показники рівня розвитку держави, суспільства, нації, національної свідомості та правосвідомості, національної духовної культури в різних її проявах [1, с. 56]. Актуальність теми дослідження посилюється й необхідністю, по-перше, розширення тематики пізнання земельно-власницьких відносин в історії держави та права України; по-друге, звільнення контексту історії земельних відносин від необ'єктивних понять російської юридичної лексики; по-третє, остаточного позбавлення марксистського концепту феодалізму в тлумаченні української історії від Київської Русі до часів Миколи I російською та радянською історіографією.

Один із провідних дослідників І. Лисяк-Рудницький писав, що «немає жодного історичного сенсу на ціле тисячоліття, від Рюрика до Миколи I, малювати ярлик феодалізму» [2, с. 3]. Він дає таке визначення феодалізму: «Феодальний лад характеризується натуральним (неринковим) хліборобським господарством. Основними класами феодалізму є напіввільні

селяни, прикріплені до землі (кріпаки), і землевласницька аристократія» [2, с. 47].

Зауважимо, що термін «феодалізм» був ключовим у розумінні приватновласницьких відносин в історії держави та права України згідно з тлумаченням російської історіографії. До цього часу існують правові погляди про те, що на першому етапі завершується об'єднання східнослов'янських племен у велику державну формацію, названу Руссю, вся влада у якій була в руках князя з дружиною [3, с. 18]. Як бачимо, князь мислиться як військово-адміністративний чинник об'єднання руських земель у державу та їх підкорення. Насправді це не відповідає дійсності, оскільки до появи інституту князя хліборобська слов'янська спільнота випродукувала народоправний інститут – віче. «Міські збори, – на думку Г. Вернадського, – були загальним інститутом у давній Русі як у великих містах, так і в сільській місцевості. У цьому розумінні в кожного давньоруського міста було своє власне віче. Але зібрання в столиці землі репрезентувало собою віче в соціальному сенсі цього терміну, тобто як цілком розвинутий політичний інститут віча мало свій голос у вирі-

шенні питання престолонаслідування, підтримувало або ж виступало проти кандидата з позиції інтересів міста і в певних випадках навіть вимагало зречення князя, котрий перебував у владі» [4, с. 204–205].

Термін «князь» має юридичне значення в загальноправовій культурі України, якщо абстрагуватись від конкретних носіїв владних функцій. Водночас в історії держави та права європейських країн існують подібні за своїм змістом юридичні терміни: у Польщі – воевода, в Німеччині – герцог, в Англії – граф. І. Мазепа вважає, що «в Польщі дружинна форма організації військ значною мірою через перевагу хліборобства над сировинною промисловістю перестала існувати вже в XI ст.» [5, с. 27]. Воеводи як військово-адміністративні управителі в Польщі мали можливість привласнити вільні землі, організувати в їх межах виробництво товарної хліборобської продукції та інволюційно трансформуватися у своєрідну соціальну верству, яка мала реальну владу над селянами воеводств і захищала не лише свої інтереси, але й інтереси селян як суб'єктів приватного землеволодіння. Саме ця велика землевласницька соціальна верства завадила концентрації влади в руках однієї особи – короля.

В інших європейських країнах процес формування великої земельної власності та інститутів державного управління відбувався у подібній формі. Так, у Німеччині та в ряді інших країн інститут герцогства також мав виборний характер. Представники цього інституту були військовими охоронцями землі. Саме тому землі, які підпорядковувались окремим герцогам, також іменувалися герцогствами (в Польщі – воеводствами, в Київській Русі – князівствами).

У науковій літературі існує найбільш усталене юридичне визначення поняття герцога як співвласника землі та її військово-адміністративного управителя. У процесі історичного розвитку цього інституту осіб, котрі обіймали посаду герцога, титулували, надаючи цьому терміну державного юридичного змісту. Подібним чином титулувалися воеводи та графи. На відміну від цього, в Україні князі не мали титулованого юридичного статусу, оскільки в державному управлінні існували два інститути – віче і тисяцький, представники яких стояли на заваді формуванню соціальної верстви князів – великих землевласників, які б концентрували у своїх руках важелі державної влади. Князі та бояри були рівноправними громадянами й не мали ніяких владних привілеїв.

У цьому контексті М. Володимирський-Буданов доводить, що, по-перше, «князі-варяги застали скрізь сформований державний устрій»; по-друге, «боярство давньої Русі не мало ніякої ні станової корпоративності, ні станових привілеїв»; по-третє, «право володіння землею належить не лише середнім класам – міщанам, але й нижчому – селянам»; по-четверте, «віче складалося головню з простих громадян, тобто головна роль у вирішенні справ належить народу» [6, с. 42–43, 56, 58, 41, 78]. Оскільки в межах Київської Русі було розвинуто

товарне виробництво сільськогосподарської продукції, а внутрішня та зовнішня торгівля становила вагомий частку сукупного національного продукту, то в силу своїх військово-адміністративних зобов'язань охороняти землю і торговельні шляхи князі та їхні дружини не були зацікавлені в набутті великої земельної власності. «Легко помітити, – пише В. Ключевський, – що боярське землеволодіння розвивалось слабо, не становило головного економічного інтересу для служилих людей. Дружинники давали перевагу іншим джерелам доходу, брали діяльну участь у торгових оборотах і одержували від своїх князів грошову платню» [7, с. 186].

Формування соціальної верстви великих землевласників у європейських країнах відбувалося за сподіреною схемою. Суб'єкти сільськогосподарського виробництва спочатку освоювали землі, потім привласнювали їх та продукували інститути держави та права для захисту своєї власності та своїх інтересів. У містах ремісничая верства та купецькі корпорації були також зацікавлені в збереженні своєї власності та захисті інтересів сільськогосподарського виробника як постачальника сировини та харчових продуктів. Саме тому в європейських країнах, у т. ч. Україні, ринки були зосередженням не лише комерційної, але й політичної діяльності. У містах на ринках відбувалися, як правило, загальні збори міщан і селян для вирішення спільних державних справ в інтересах усіх суб'єктів земельної власності та землеволодіння.

Слід зауважити, що, на відміну від європейської правової культури з її інститутом земельновласницької аристократії, в Україні розгалужена система міст з їхнім вічем сприяла зміцненню народовладдя та функціонуванню земельновласницької сільської аристократії – глав сімейних дворогосподарств. Г. Вернадський звернув увагу на те, що в державно-правовій структурі європейських країн існувала земельновласницька аристократія, яка ділила владу з королем, тоді як в Україні не існувало інституту великої землевласницької аристократії, яка б підпорядковувала своїй владі економічні та політичні інтереси дрібного сільськогосподарського земельного власника. Г. Вернадський пише, що в Київській Русі, «на відміну від Заходу, не феодальне подвір'я, а місто було головним фактором економічної та соціальної еволюції» <...> князі на Русі, на відміну від короля на Заході, ділили владу з могутньою аристократією, але в Київській Русі існував ще й третій вагомий компонент, якого не було на Заході: місто» [4, с. 16].

З огляду на сказане доходимо висновку, що в українській державі домонгольського періоду не було жодних економічних і політичних підстав для формування великої землевласницької верстви. Водночас не було й мотивації для жорсткої централізації інститутів державної влади. Не було ні інституту єдиної централізованої державної влади, ні відповідного юридичного терміну. Тому застосування в теорії та історії держави і права України юридичних термінів «монархія», «васалітет», «сюзеренітет» в

оцінці землевласницьких відносин є безпідставним. Побіжно зауважимо, що в російській і радянській історіографії постійно акцентується увага на тому, що татаро-монгольське вторгнення в державно-правовий простір України-Русі було наслідком різних причин, зокрема відсутності міцної централізованої влади; також створено міф про цілковите знищення соціально-економічного потенціалу та державно-правових інститутів місцевого територіально-громадського самоврядування. В дійсності татаро-монголи мали на той час найбільш організовану військову силу і досвід завоювань великих територій, народи яких не могли їм протистояти, навіть маючи централізовані інститути влади.

М. Грушевський пише, що татарська окупація руських земель належить до «найбільш спірних» питань в історії України. Одні дослідники, переважно російські та польські, вважають, що татаро-монголи майже знищили місто й зруйнували сільське господарство, залишивши «повне запустіння». Інші переконані, що татари в основному наклали данину на селян, яку спочатку збирали «урядовці-баскаки», пізніше доручили цю справу князям, які присягнулися служити ханові [8, т. 2, с. 148–149]. «У той час, – пише М. Грушевський, – як земська маса входила в безпосередні відносини з татарами та під їхньою зверхністю почала «орати пшеницю і просо», аристократія, земська і дружинна, могла залишитися в містах або емігрувати» [9, с. 458]. Тож бачимо, що татаро-монголи по-своєму розуміли власну присутність у межах захоплених руських земель, вони воліли отримувати від селян і міщан данину, не обмежуючи їхніх традиційних форм народовладдя.

Інститути державної влади Руських земель після окупації татаро-монголами були перенесені в Галицько-Волинське князівство, у межах якого боярська землевласницька верства прагнула істотно звужити державно-правові функції князя та цілком усунути від влади міські віча. Бояри здійснили спробу захопити владу в Галицько-Волинському князівстві та розбудувати нові його інститути за польським взірцем. Разом із тим помітним було втручання сусідніх держав у внутрішні справи української держави: угорська королівська влада того часу підбурювала галицьких бояр змінити народовладний державний устрій Галицько-Волинського князівства, усунути від влади міщан та обмежити владу князя задля розширення повноважень боярської верстви [10, с. 133]. Проте міщани і селяни виступили за збереження чинного статусу державних інститутів, і внаслідок спільних дій частина заколотників була страчена, частина – емігрувала в Угорщину та Польщу. Отож, інститути приватного землеволодіння селян і міщан були збережені.

У період Литовсько-Руської держави юрисдикція суб'єктів земельної власності практично залишилася традиційною і була закріплена в Литовських статутах, норми яких були чинними в окремих регіонах України аж до XIX ст. У Преамбулі «Статуту Великого Князівства Литовського» 1529 р. стверджується, що «король польський і великий князь

литовський, руський, пруський <...> дарує закон цей і зобов'язується зберегти <...> всі права і привілеї для осіб католицького та православного віросповідання, а також світські привілеї <...> пращурів наших на волоніння і вольності, незалежно від того, за якої доби, латинської чи руської, були надані вольності. Підтверджуємо і скріплюємо, наказуємо вважати їх такими, що мають силу на вічні часи» [11, с. 15]. Отож, чинні упродовж багатьох століть норми приватного землеволодіння та землекористування українських селян і міщан були юридично закріплені Литовськими статутами.

Юридична термінологія номінації суб'єктів земельної власності в межах України-Русі до скасування Петром I Гетьманщини була за своїм змістом усталеною та незмінною, що засвідчує про практику землеволодіння в її традиційній формі. Водночас слід зауважити, що суб'єкти землеволодіння мали всі політичні права, які надавали їм реальну можливість бути активними учасниками та співучасниками політичного, державно-правового життя. Незважаючи на той факт, що інститут віча практично існував спорадично за традицією, українські князі як представники влади виконували свої зобов'язання із захисту прав та інтересів селян і міщан, будучи співволодарями Литовсько-Руської держави (вони входили до Ради панів). У Литовсько-Руській державі до укладання Люблінської унії відбулася інволюційна трансформація інститутів та їхніх юридичних номінацій «віче» і «княжий суд». Земська управа і копний суд постали як більш досконалі державно-правові інститути регулювання земельних відносин.

Після Люблінської унії в найгіршому становищі опинилися селяни. В самій Польщі та на західно-українських землях, пише І. Мазепа, «вже до половини XVI ст. цілком запанували кріпацькі порядки. Східні українські землі, особливо Наддніпрянщина, до Люблінської унії були недоступні польській шляхті (поляки не мали права ні купувати земель у Литовській державі, ні займати державних посад), а тому були мало зачіплені процесом закріпачення селян. Тепер (законом 1573) встановлено й тут повну владу поміщиків над селянами. Селяни позбавляються права на землю і стають в повну залежність від того пана, що як власник або урядовець чи орендар розпоряджався ґрунтами, на яких вони сиділи. Селянин мусів відбувати панщину на шляхетському полі й підлягав судові свого пана, що мав необмежену владу над своїми підданими – селянами» [5, с. 46].

В умовах польської державно-правової системи термін «князь» було замінено на «гетьман». Вперше термін «гетьман» був запроваджений у чехів для номінації військово-адміністративного управління земельним округом. Польський король номінував українського князя Дмитра Вишневецького гетьманом. Цей термін за юридичним змістом споріднений з німецьким «герцог» і англійським «лорд». За часів Середньовіччя, тобто в епоху «феодалізму», термін «лорд» – це номінація інституту охоронця і управлінця територіальної спільноти в межах пев-

ної землі. В Англії – найбільш консервативна державно-правова система, а тому властиві їй юридичні терміни збереглися в їхній незмінності, але з варіаціями «лорд-канцлер» і «лорд-мер». Подібна схема спостерігається і в номінації українських інститутів державної влади – гетьман всієї України, гетьман війська Запорізького. Акцентуємо увагу на тому, що відповідно до Люблінської унії Литовський статут був чинним на всіх землях колишньої Литовсько-Руської держави. Литовський статут 1588 р. «оберегав князівство від втручання Польщі в його внутрішні справи, забороняв іноземцям займати державні посади, набувати землю і звання, оберегав природні ресурси краю» [12, с. 122].

Польська аристократична верства порушила умови Люблінської унії та норми Литовського статуту. З'явився інститут кріпацтва у його польському варіанті. На захист прав і свобод українських селян на приватновласницьке володіння землею став Д. Вишневецький. Постала Запорізька Січ. «Своєю вільною, без феодалного примусу та кріпащини працею на землі українське козацтво розвинуло передову інтенсивну економіку» [13, с. 18]. Січ була «цілком виразним великим промислово-торговельним підприємством <...> Польський історик Кубаля, окреслюючи геніальність Богдана Хмельницького, не міг з дива вийти, звідки цей вождь брав значні капітали на ведення війни, платню найманцям-татам тощо. Взагалі дуже багато можна було б сказати про економічну політику Запорожжя, що його багатству так заздрила несити Катерина II» [14, с. 99].

Запорізька Січ була опозицією гетьманській державі, що постала внаслідок національно-визвольної боротьби Б. Хмельницького. Основним мотивом опозиційної політики було те, що козацька старшина під проводом Б. Хмельницького прагнула побудувати стану державу. При цьому одна частина старшини орієнтувалась на польський взірць розбудови стану держави й воліла бути великою землевласницькою аристократією, щоб ділити владу з гетьманом; інша частина, переважно прихильники української православної церкви, воліли бути в складі Російської держави під покровительством Московського патріархату в боротьбі проти польського католицизму.

Юридичний зміст понять «козак» і «козацька держава» має неоднозначність у ціннісно-смісловій орієнтації на розбудову держави. М. Грушевський писав, що «починаючи з Хмельницького і кінчаючи останнім українським демагогом Петриком (кінця XVII ст.) українська інтелігенція взагалі й козацька старшина зокрема не уявляли собі суспільного устрою без станових привілеїв, без підлеглих і панів, і їхне почуття ображалось тільки тим, що панамі були поляки, люди чужої народності й віри, або тим, що претендували на панство люди худородні, незаслужені» [9, с. 269]. Національно-визвольна боротьба під проводом Б. Хмельницького завершилася розбудовою нової української національної держави, яка за своїми державно-правовими інститутами істотно відрізнялася від усіх наявних тоді в Європі, при цьому вона зберігала юридичні

терміни номінації інститутів державної влади – як національного витвору, так і запозичені. Так, наприклад, «населення розділялося на кілька станів, які мали своє самоуправління, але всі разом підлягали гетьманському уряду: селяни виконували господарську повинність, тобто були піддані власнику землі, але мали свою управу і свій суд – т. зв. копний суд; міщани, які розділялися на тих, що володіли Магдебурзьким правом (отже, свій магістрат і суд) і що ним не володіли, підлягали козацькій, тобто державній, юрисдикції; духівництво мало власне самоуправління та суд, а шляхта, у принципі, ще за Хмельницького злилася зі старшинською козацькою верствою <...> Уся система була виборна: селяни вибирали своїх старших і членів копного суду, так само чинили міщани й козаки. Духовенство також вибиралося, зокрема священики приходів» [15, с. 43].

У козацьку добу досить широкого вжитку набуло юридичне поняття «вольності», синонімічне поняттю «свобода». Воно входило в ціннісно-сміслову структуру українського народу того часу і мотивувало боротьбу за національну незалежність, за рівні права у володінні приватною земельною власністю. У цьому розумінні козацька державотворча верства переорієнтовує функціонування інститутів державної влади на узагальнений взірць європейської цивілізаційно-правової культури, зокрема Англії, у якій аристократична верства зберігала свій вплив на внутрішню та зовнішню політику держави з одночасним розвитком капіталістичних основ виробництва в сільському господарстві та промисловості. Козацька революція під проводом Б. Хмельницького збіглася в часі з англійською буржуазною революцією під проводом Олівера Кромвелля. «Україна тоді стала вільна й незалежна, а Хмеля стали порівнювати з Кромвеллем, з яким він фактично кореспондував» [16, с. 75].

Б. Хмельницькому не вдалося розбудувати українську державу як парламентсько-аристократичну республіку з огляду на внутрішні та зовнішні обставини. Семирічна війна виснажила економіку України та людський потенціал. Польща прагнула відновити свою владу в Україні. Б. Хмельницький шукав порятунку в союзі з Туреччиною, Кримським ханством, щоб відстояти державний суверенітет. Проте всі спроби домовитися із цими сусідськими державами не увінчалися успіхом. Московське царство було зацікавлене укласти з гетьманом Б. Хмельницьким військово-політичний союз для спільної боротьби з Польщею, яка загрожувала не тільки Україні, але й Московії. Але «цар не надавав Україні ні військової, ні дипломатичної допомоги. Хоча Москва мала велике бажання взяти реванш за нещодавно завдані їй Польщею поразки, розірвати договір вона не наважилася з огляду на своє непевне тогочасне внутрішнє і міжнародне становище, тому й зайняла очікувальну позицію <...> За період з 1649 до початку 1654 р. в Україні перебувало 13 посольств із Москви. Водночас з України також відправлялися посольства до Москви» [17, с. 6].

Російська історіографія цілком і повністю сфальшувала юридичну сутність Переяславської угоди

1654 р. між Україною та Московією. Згідно з висновками О. Апанович, до цього часу не знайдено український оригінал договору 1654 р., існують лише списки-переклади (перекази) російською мовою [17, с. 36] та «жалувані грамоти» царя Олексія Михайловича Б.Хмельницькому. «Царська жалувана грамота від 27 березня 1654 р. називає гетьмана та Військо Запорозьке «підданими московського царя», але при цьому зазначає: Україні «быть под нашею, царского величества, рукою, по своим прежним правам и привилегиям и по всем статьям, которые писали выше сего», що, власне, передбачало не «підданство», а номінальну протекцію царя над Україною». Але Московське царство за своєю природою та характером було унітарною, абсолютистською, феодально-кріпосницькою державою, для якої українська гетьманська держава з її республіканським ладом і сильними демократичними елементами, з козацьким землеволодінням, вільною без феодального примусу працею на землі була своєрідною історичною антитезою. Отже, неминує рано чи пізно царський уряд мав почати наступ на автономію України [17, с. 24, 26].

Україна допомогла Росії подолати Польщу і тим самим посилила її статус в геополітичному просторі. Створений російською історіографією міф про «возз'єднання України та Росії» не відповідає дійсності. Військово-політичний союз України з Росією проти Польщі надав самодержавству Росії реальну можливість стати імперською державою завдяки використанню економічного і соціального потенціалу козацької держави. Цей факт був усвідомлений наступником Б. Хмельницького гетьманом І. Виговським, який «уклав з поляками договір про повернення України до складу Речі Посполитої та в союзі з кримськими татарами в 1659 р. завдав поразки армії Трубецького під Конотопом» [12, с. 168].

Основною причиною того, що українська козацька держава надалі не реалізувала себе в геополітичному просторі, був конфлікт між представниками козацької старшини, який Росія використала на свою користь. Після утвердження московського самодержавства Україна поступово втрачала свої реальні можливості відновити в повному обсязі свій державно-правовий суверенітет. У міру того, як московське самодержавство впроваджувало на територію України свої військові гарнізони, посилювалась присутність і російської державно-правової термінології, яка була різким контрастом українській юридичній лексиці. Московське самодержавство з його

інститутами кріпосництва та мілітарними репресивними силами («опричина») було зацікавлене в будь-який спосіб схилити на свій бік частину української козацької старшини, надаючи різного роду привілеї, зокрема титулування дворянством і забезпечення правом на приватне землеволодіння та закріпачення селян. З 1663 р. автономія була звужена. Процес поглинання України російським самодержавством був невпинний, частково прихований, частково відверто настирливий, що привело до скасування Гетьманщини Петром І.

Катерина ІІ, зруйнувавши Запорозьку Січ, остаточно прирекла українських вільних селян на кріпацький стан. У російській державно-правовій системі поступово викорінювалась українська юридична лексика номінації інститутів держави і права, які захищали права і свободи селян-землевласників та інших соціальних верств. У назвах адміністративного поділу на українських землях виявляється великоросійський імперський мілітарний дух. Лівобережжя стає Новоросією, а весь український народ іменується малоросами. Усе це спрямовано на остаточне знищення історичної пам'яті українського народу про його державно-правову культуру європейського взірця, про його вольності та права селян на приватне землеволодіння.

Вищесказане дає змогу сформулювати висновки. По-перше, юридична термінологія є складною, динамічною, ієрархічно організованою системою термінологічних одиниць, які відбивають логічні зв'язки між правовими явищами й поняттями та в єдності становлять концептуальне бачення української національної історії держави та права. По-друге, вивчення сучасними поколіннями історії держави і права України буде поглибленим у юридичному розумінні текстів, у т. ч. документів, які містять терміни, що їхній зміст було перекручено, спотворено та ідеологізовано в інтересах московського самодержавства. По-третє, українська юридична термінологія містить, окрім власних словотворень, запозичені з європейської правової культури терміни, тоді як московське самодержавство запозичило ключові категорії державно-правової культури в основному від Золотої Орди з максимально мілітарним змістом. По-четверте, відновлення в теорії та історії держави і права України юридичної лексики в її національно-смысловому змісті розширить горизонт бачення не лише минулого й теперішнього України, але і її майбутнього в європейському цивілізаційному просторі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Артикуца Н. Проблеми і перспективи вивчення юридичної термінології / Н. Артикуца // Право України. – 1998. – № 4. – С. 56–57.
2. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе : у 2 т. / І. Лисяк-Рудницький. – Т. 1. – К. : Основи, 1994. – 520 с.
3. Панюк А. Історія становлення української державності / А. Панюк, М. Рожик. – Львів : Вид-во «Центр Європи», 1995. – 163 с.
4. Вернадский Г. Киевская Русь / Г. Вернадский. – Тверь ; М. : ЛЕАН ; Аграф, 2001. – 448 с.
5. Мазепа І. Підстави нашого відродження / І. Мазепа. – Авгсбург, Німеччина : Прометей, 1946. – 180 с.
6. Владимирский-Буданов М. Обзор истории русского права / М. Владимирский-Буданов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1995. – 640 с.
7. Ключевский В. Курс русской истории / В. Ключевский. – Т. 1. – М. : Историческая литература, 2002. – 298 с.

8. Грушевський М. Історія України-Руси : в 11 томах, 12 книгах / М. Грушевський ; редкол.: П. Сохань (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1991–1998.
9. Грушевский М. Очерк истории украинского народа / М. Грушевский ; примеч. В. Рычки, А. Гуржия. – К. : Лыбидь, 1990. – 397 с.
10. Сворак С. Політико-правова думка України XIX – XX століть про народовладдя : [монографія] / С. Сворак. – Івано-Франківськ : ДВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника», 2015. – 375 с.
11. Кодифікація цивільного законодавства на українських землях : у 2 т. / [уклад.: Ю. Білоусов, І. Калаур, С. Гринько та ін.]; за ред. Р. Стефанчука та М. Стефанчука. – К. : Правова єдність, 2009. – Т. 1. – 1168 с.
12. Российская корона. Князья. Цари. Императоры / гл. ред. Н. Ярошенко. – М. : Ридерз Дайджест, 2009. – 320 с.
13. Апанович О. Конструктивна історична діяльність українського козацтва / О. Апанович // Пам'ятки України. – 1991. – № 5. – С. 17–18.
14. Липа Ю. Призначення України / Ю. Липа. – Львів : Просвіта, 1992. – 307 с.
15. Шевчук В. Богдан Хмельницький – фундатор козацької держави / В. Шевчук // Розбудова держави. – 1993. – № 9. – С. 26–44.
16. Продум М. Нація золотих комірців. Психоінформаційна концепція України / М. Продум. – Тернопіль: СМП «Мандрівець», 1994. – 168 с.
17. Апанович О. Українсько-російський договір 1654 року. Міфи і реальність / О. Апанович. – К. : «Варта», 1994. – 96 с.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

Борсук Н. Я.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

АДМІНІСТРАТИВНІ ТА СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

ADMINISTRATIVE AND SOCIALLY-PSYCHOLOGICAL METHODS OF MANAGEMENT BY OBJECTS BY COMMUNAL PROPERTY

У статті розглядаються окремі питання методології управління комунальною власністю. Особлива увага приділяється адміністративним і соціально-психологічним методам. Акцентується на соціальній складовій всього управлінського процесу. Визначено, що ці групи методів є неодмінними складовими частинами управління об'єктами комунальної власності, наявність чого свідчить про різноплановість та системність владно-розпорядчої діяльності. Зроблено висновок про наявність суто людського фактору в процесі управління, що загалом відповідає конституційним засадам правової держави.

Ключові слова: управління, комунальна власність, метод, адміністративні методи, соціально-психологічні методи.

В статье рассматриваются отдельные вопросы методологии управления коммунальной собственностью. Особое внимание уделяется административным и социально-психологическим методам. Акцентируется на социальной составляющей всего управленческого процесса. Определено, что эти группы методов являются непременными составляющими управления объектами коммунальной собственности, наличие чего свидетельствует о разноплановости и системности властно-распорядительной деятельности. Сделан вывод о том, что наличии чисто человеческого фактора в процессе управления в целом соответствует управленческим принципам правового государства.

Ключевые слова: управление, коммунальная собственность, метод, административные методы, социально-психологические методы.

The separate questions of methodology of communal property management are examined in the article. The special attention is spared to the administrative and socialpsychological methods. Accented on the social constituent of all management process. These groups of methods are the necessary constituents of management of communal property objects, presence what testifies the system of imperiously-prescriptive activity. Drawn conclusion about a presence especially human factor in the process of management that answers constitutional principles of the legal state on the whole.

Key words: management, communal property, method, administrative methods, socialpsychological.

Задля забезпечення належного функціонування органів місцевого самоврядування законодавство України закріплює за територіальними громадами право комунальної власності, тобто володіння, користування та розпорядження комунальними майном, іншими об'єктами комунальної власності. Управління комунальною власністю – постійний, динамічний процес, який вимагає відповідного правового регулювання та методологічного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень. У сучасній юридичній науці дослідженням питання методів державного управління займалися В.Б. Авер'янов, Л.А. Бурганова, Г.В. Осовська, Д.М. Павлов, І.Д. Фіалковська та інші вчені. Однак спеціального дослідження адміністративних і соціально-психологічних методів управління об'єктами комунальної власності не проводилося, що також підтверджує актуальність теми даного дослідження.

Мета статті полягає в дослідженні адміністративних і соціально-психологічних методів управління комунальною власністю, визначенні існуючих недоліків механізму їх реалізації, а також викладенні шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Важливою групою методів управління об'єктами комунальної власності є адміністративні методи. Науковець Т.С. Тулінова вказує, що «...в процесі здійснення органами державної влади й місцевого самоврядування своїх функцій неминуче відбувається взаємодія між даними управлінськими структурами. Для підвищення ефективності управлінської діяльності необхідно визначити основні параметри такої взаємодії» [1, с. 192]. Слід погодитися із цим твердженням, але доповнити його тезою про те, що подібна взаємодія відбувається і між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування, що відповідає специфіці сфери державного управління. Саме для упорядкування як на державному, так і на місцевому рівнях такої взаємодії і використовуються адміністративні методи управління. У теорії адміністративного права метод управління розглядається як «...засіб здійснення владно-розпорядчого впливу керуючого суб'єкта на керовані ним об'єкти» [2, с. 84]. Принципове уточнення наведеного визначення у своїй роботі надає Д.М. Павлов, зазначаючи, що такий вплив здійснюється на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі»

[3, с. 60]. Таким чином, адміністративні методи управління об'єктами комунальної власності – це способи владно-розпорядчого впливу на посадових осіб та структурні підрозділи органу місцевого самоврядування, у віданні яких знаходяться об'єкти комунальної власності, що здійснюється в рамках компетенції керуючого суб'єкта з використанням встановлених форм впливу.

Вважається, що адміністративні методи управління виникли раніше за інші методи. Інколи їх називають методами владної мотивації. Вони зводяться до відкритого примусу людей до здійснення чи заняття певною діяльністю або ж до створення можливостей для такого примусу. На практиці ці методи реалізуються у вигляді конкретних безваріантних завдань, що припускають мінімальну самостійність виконавця, а відповідальність покладається на керівника, який видає розпорядження [4, с.13].

До переліку основних адміністративних методів управління віднесено: переконання, заохочення, адміністративний примус [3, с. 61]. Деякі автори до адміністративних методів впливу відносять розпорядження, заборону та дозвіл [5, с. 283], однак із цього приводу Д.В. Цвірюк констатує, що такі методи лише відображають характер впливу на суб'єктів управління (імперативний або диспозитивний), тобто способи вираження та нормативно-правового закріплення адміністративних приписів [6, с.187]. Слід підтримати думку вченого, оскільки в рамках дослідження цікавим вбачається не форма закріплення приписів владно-розпорядчого характеру, а їх зміст. Отже, пропонуємо дослідити вказані методи управління об'єктами комунальної власності, з урахуванням специфіки сфери місцевого самоврядування.

1. Переконання. Основою реалізації методу переконання є законодавчі акти, які створюють підґрунтя для формування системи локальних нормативно-правових актів щодо правомірного регулювання комунальної власності. Так, Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. встановлює основні засади передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або в спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності – державну власність, безоплатно або шляхом обміну [7]. Вказаний Закон деталізує процедуру передачі майна з державної в комунальну власність або навпаки, тим самим встановлюючи відповідні принципи та правила такої діяльності та роз'яснюючи уповноваженим посадовим особам алгоритм таких дій. Тобто мова йде про роз'яснювальну та інтерпретаційну форми методу переконання, які не тільки встановлюють відповідні межі поведінки суб'єкта управління, а й окреслюють вектор локальної нормотворчості органу місцевого самоврядування. Наприклад, на підставі зазначеного Закону Харківська міська рада прийняла рішення «Про комунальну власність міста Харкова» від 29 квітня 2009 р. № 101/09 [8], в якому міститься перелік майна, стосовно якого надана згода на прийняття до комунальної власності міста.

Із метою поліпшення управління об'єктами комунальної власності пропонуємо запровадити практику проведення освітніх тренінгів для посадових осіб управління комунальною власністю місцевих рад, а також для керівників комунальних підприємств, які мають проводитись щорічно. Метою таких тренінгів має бути:

1) доведення до вказаних осіб новацій у законодавстві України щодо оціночної діяльності, порядку проведення аукціонів із продажу об'єктів комунальної власності, укладання договорів оренди та суборенди об'єктів комунальної власності, залучення та реалізація інвестицій у сферу комунальної власності;

2) удосконалення механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади щодо обміну інформацією про об'єкти комунальної власності, формування планів та стратегій розвитку комунального майна відповідної територіальної громади, налагодження електронного документообігу;

3) ознайомлення уповноважених посадових осіб із практикою розгляду справ щодо неправомірного використання об'єктів комунальної власності адміністративними судами та судами загальної юрисдикції. Зазначену роботу мають проводити посадові особи юридичних відділів органів влади та підприємств.

2. Заохочення. Реалізуючи свої повноваження, посадові особи, які представляють територіальну громаду, фактично виконують свої конституційні обов'язки, можливість використання методу заохочення вбачається дещо обмеженою через те, що виконання зазначених обов'язків має формалізоване вираження та не передбачає диспозитивного підходу з боку посадових осіб. На сьогодні таке заохочення відбувається лише за допомогою надання відповідних рангів державного службовця. Іншими словами, посадова особа, яка здійснює в рамках своєї компетенції управління об'єктами комунальної власності, може в якості заохочення отримати відповідний ранг державного службовця. Право на це регламентовано в Порядку присвоєння рангів державних службовців, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306. Зокрема, в документі закріплено право місцевих органів виконавчої влади подавати пропозиції щодо присвоєння рангів, які відповідають категоріям державних службовців.

Натомість надання відповідного рангу – це здебільшого індивідуальна відзнака посадової особи, яка пов'язана, передусім, зі строком державної служби. Тому виникає логічне питання: як використати метод заохочення відносно територіальної громади, у володінні якої і знаходиться комунальна власність.

Переконані, що реалізація зазначеної вище пропозиції створить умови для стимулювання регіонального розвитку та сприятиме мотивації посадових осіб органів місцевої влади та керівників об'єктів комунальної власності. Таким чином, заохочення як метод управління комунальною власністю може стати достатньо дієвим засобом формування в

керуючого та керованого суб'єктів переконань щодо необхідності та навіть доцільності сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, яке об'єктивно буде оцінено державою.

3. Адміністративний примус. Говорячи про адміністративний примус, підкреслимо, що він реалізується за допомогою інституту адміністративної відповідальності, яка й відображає негативну реакцію держави на порушення встановленого порядку управління об'єктами комунальної власності. На підтвердження цієї думки слід навести тезу І.Й. Службського, який під адміністративною відповідальністю пропонує розуміти примус, що застосовується на підставі специфічних ознак, за відсутності яких він не може перетворитися у відповідальність [9, с.12]. Виходячи із цього, зазначимо, що адміністративний примус є методом управління об'єктами комунальної власності, сутність якого полягає у кваліфікації адміністративного правопорушення та встановленні відповідного стягнення за його вчинення. Отже, якщо перші два адміністративні методи спрямовані на створення умов розвитку інституту комунальної власності, то останній метод служить своєрідним відображенням імперативної політики країни у сфері державного управління.

У контексті вищенаведеного пропонуємо звернути увагу на КУпАП, який є одним з основних нормативно-правових актів у сфері реалізації адміністративного примусу. Так, ст. 96 Глави 8 Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [10] регламентує питання встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері будівництва, зокрема в статті зазначається, що протиправними вважаються такі дії, як порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд. Також слід звернути увагу на ст. 150 Глави 11 КУпАП, якою регламентовано встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил користування жилими приміщеннями, санітарного утримання місць загального користування, сходових кліток, ліфтів, під'їздів, придомових територій, порушення правил експлуатації жилих будинків, жилих приміщень та інженерного обладнання, безгосподарне їх утримання, а також самовільне переобладнання та перепланування жилих будинків і жилих приміщень, використання їх не за призначенням, псування жилих будинків, жилих приміщень, їх обладнання та об'єктів благоустрою. Аналіз приписів даних статей вказує на одну доволі принципову особливість, а саме: в КУпАП майже не відбувається розмежування понять державної та комунальної власності, тобто адміністративно-правовому захисту ці категорії підлягають на загальних засадах, що, на нашу думку, є неправильним.

Адміністративний примус можна охарактеризувати як один з основних та дієвих методів управління об'єктами комунальної власності, який скеровано на забезпечення законності в даній сфері шляхом регла-

ментації системи правопорушень та санкціонування відповідних стягнень за їх вчинення.

Соціально-психологічні методи. Якщо управління комунальною власністю розглядати як певну діяльність, то слід враховувати той факт, що діяльність кимось чи від імені когось здійснюється. Тобто в цій діяльності задіяні люди різних інтелектуальних професій. У зв'язку із цим існує необхідність регулювання, скеровування соціальних процесів на рівні суспільства і держави; колективу (організації); робочої групи; індивіда (особистості). З огляду на це метою соціально-психологічних методів є: формування сприятливого морально-психологічного клімату в трудовому колективі; виявлення та розвиток індивідуальних здібностей кожного для забезпечення максимальної самореалізації особи у виробничому процесі [4, с. 14–15].

У контексті теми дослідження пропонуємо звернути увагу на соціально-психологічні методи, які також використовуються в управлінні об'єктами комунальної власності. Методи соціального управління спрямовані на гармонізацію соціальних відносин у колективі шляхом задоволення соціальних потреб працівників: розвитку особистості, соціального захисту тощо. Суть управління людськими ресурсами полягає в ставленні до людей як до конкурентної вартості, яку необхідно спрямовувати, мотивувати, розміщати й розвивати разом з іншими ресурсами з метою досягнення стратегічної мети [11, с. 464]. Беручи до уваги вищенаведене, зазначимо, що соціально-психологічні методи управління об'єктами комунальної власності – це система прийомів, спрямованих на оптимізацію людських ресурсів, задіяних у сфері комунальної власності для досягнення стратегічної мети (створення умов для розвитку комунальної власності територіальної одиниці та забезпечення її інвестиційної привабливості).

Таким чином, наявною є проблема розподілу повноважень, у тому числі і щодо управління комунальною власністю, яка обумовлює і певну соціальну несправедливість. Так, обрані представники місцевої влади майже не впливають на прийняття рішень відносно передачі об'єктів комунальної власності, їх розвитку та модернізації. У свою чергу, представники територіальної громади взагалі обмежені у вирішенні питань, які безпосередньо віднесені до компетенції місцевого самоврядування. Із урахуванням цього необхідно звернути увагу на такий соціально-психологічний метод управління, як соціальне регулювання, засобами якого є «..колективні договори, угоди, контракти, взаємні зобов'язання, правила внутрішнього розпорядку, статуту (в частині, що регулює поведінку службових осіб), правила етикету, ритуали» [11, с. 464]. Отже, головною метою соціального регулювання як методу управління об'єктами комунальної власності є створення умов для реальної участі представників територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а також запровадження механізмів взаємної відповідальності місцевої влади та територіальної громади,

що особливо актуально в умовах розбудови демократичної європейської держави.

Прикладом використання методу соціального регулювання в управлінні об'єктами комунальної власності є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [12], у ст. 14 якого до повноважень даних органів віднесено: сприяння додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, місцевих рад та їх виконавчих органів, внесення пропозицій до місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Отже, розглянутий нормативно-правовий акт регламентує механізми реального впливу представників територіальної громади на місцеву владу, що відповідає принципам соціальної справедливості. Органи самоорганізації населення викону-

ють роль своєрідного стороннього спостерігача, що не тільки дисциплінує місцеву владу, встановлюючи певні правові перепони порушенню законодавства, а й забезпечує мотивацію населення цієї територіальної громади до участі в громадських справах.

Висновки. Адміністративні та соціально-психологічні методи є важливими в процесі управління об'єктами комунальною власністю і такими, що застосовуються в постійній взаємодії. Це підтверджується тим, що управління власністю саме по собі є видом соціального управління. Ці групи методів є неодмінними складовими методології управління об'єктами комунальної власності, наявність чого свідчить про різноплановість та системність владно-розпорядчої діяльності. Причому в даному випадку відбувається акцент на суто людському факторі, що, у свою чергу, відповідає конституційним засадам правової держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тулінова Т.С. Децентралізація державного управління як фактор підвищення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування / Т.С. Тулінова // Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених : тези доповідей всеукр. наук.-практ. конф. (Донецьк 25 лютого 2011 р.). – Донецьк. : ООО Цифровая типография, 2011. – С. 192–194.
2. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс / В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 621 с.
3. Павлов Д.М. Адміністративне право. Загальна частина : конспект лекцій / Д.М. Павлов. – К. : МАУП, 2002. – 136 с.
4. Бедный С.Н. Правовые основы управления недвижимостью / С.Н. Бедный. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 272 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Вид-во «Вежа», 2000. – 558 с.
6. Цвірюк Д.В. Адміністративно-правовий захист персональних даних в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.В. Цвірюк. – Х. : ХНУВС, 2014. – 245 с.
7. Про передачу об'єктів державної та комунальної власності : Закон України від 3 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.
8. Про комунальну власність міста Харкова : Рішення Харківської міської ради від 29 квітня 2009 р. № 101/09. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bal.znaimo.com.ua/docs/5390/index-1291212-1.html>.
9. Слубський І.Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.Й. Слубський. – К., 2008. – 22 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 2004. – № 51. – Ст. 1122.
11. Осовська Г.В. Основи менеджменту: навч. посіб. / Г.В. Осовська, О.А. Осовський. – К. : Кондор, 2006. – 644 с.
12. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

Глуховеря В. А.,
кандидат юридичних наук, докторант
Запорізького національного університету

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

A MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IS IN THE CONDITIONS OF REALIZATION OF PUBLIC POLICY IN LAW-ENFORCEMENT SPHERE

У статті розкриваються питання державної політики в правоохоронній сфері, висвітлюється роль МВС України в її реалізації. Зазначається, що основним суб'єктом реалізації державної політики в правоохоронній сфері є МВС України.

Ключові слова: політика, державна політика, правоохоронна сфера, правоохоронні органи, МВС України, реформування.

В статье раскрываются вопросы государственной политики в правоохранительной сфере, освещается роль МВД Украины в ее реализации. Отмечается, что основным субъектом реализации государственной политики в правоохранительной сфере является МВД Украины.

Ключевые слова: политика, государственная политика, правоохранительная сфера, правоохранительные органы, МВД Украины, реформирование.

In the article the questions of public policy open up in a law-enforcement sphere and a role is illuminated Ministry of internal affairs of Ukraine in her realization. Marked, that the basic subject of realization of public policy in a law-enforcement sphere is Ministry of internal affairs of Ukraine.

Key words: politics, public policy, law-enforcement sphere, law enforcement authorities, Ministry of internal affairs of Ukraine, reformation.

З'ясування сутності державної політики в правоохоронній сфері хоча і не є абсолютно новим процесом, однак у світлі проведення реформ правоохоронного сектору набуває своєї актуальності. Державна політика в правоохоронній сфері торкається не тільки МВС України, але й всієї системи правоохоронних органів.

Питаннями діяльності правоохоронних органів, правоохоронної функції держави займалися такі провідні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Бондаренко, Ю.П. Битяк, В.М. Дубінчак, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, В.В. Копейчиков, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, А.М. Колодій, Л.Р. Наливайко, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.Я. Тацій, В.К. Шкарупа та інші.

У той самий час питання сутності державної політики в правоохоронній сфері, ролі МВС України в цих процесах залишаються актуальними та потребують подальшого наукового супроводження.

Розглядаючи поняття державної політики з реформування правоохоронної системи, потрібно визначити поняття державної політики. Дане поняття походить від давньогрецького «politike», що означає «державну діяльність». Отже, політику держави, перш за все, розглядають як регулювання відносин у відповідних галузях суспільного розвитку.

І.М. Іллінський зазначає, що політика – це нерозривна єдність політичних відносин та політичної ідеології, яка є необхідною умовою для нормальної життєдіяльності суспільства та його розвитку, що забезпечується спадкоємністю поколінь. Політична ідеологія – це не сукупність застиглих

ідей і поглядів, уявлень про використання влади щодо управління процесом, а сам діючий процес щодо функціонування, розвитку, впровадження цих ідей у свідомість мас, у даному випадку – молоді [1, с. 81].

У сучасній політології політику визначають як галузь цілеспрямованих відносин між соціальними групами з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації їх суспільно значущих запитів і потреб [2].

У цьому контексті слушною видається думка О.М. Бандурки, який стверджує, що політика прямо або побічно пов'язана з організацією і функціонуванням державної влади, із засобами і методами діяльності держави. Звідси впливає важливий висновок про те, що поняття «політика» і «політика держави» співвідносяться в категоріях «загальне» і «особливе», оскільки політика держави – це і є політика стосовно конкретно-історичних умов життя й організації суспільства [3, с. 31]. І.І. Гаврада визначає державну політику як відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яку вони здійснюють безпосередньо чи опосередковано, яка впливає на життя суспільства [4].

Англійський політолог Д. Кілпатрік визначає державну політику як напрям дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками [5].

На погляд В.Д. Попова, державна політика – комплекс політичних, правових, економічних, соціально-культурних й організаційних заходів держави,

спрямований на забезпечення конституційного права громадян [6].

В.Ф. Халіпов констатує, що державна політика – це лінія, курс, визначення цілей, завдань і сама діяльність, спрямована на їх дослідження, яка здійснюється державою та її центральними органами й органами на місцях, у країні й закордоном [7].

Л. Пал визначає державну політику як «..напряму дію або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [8, с. 22; 9, с. 103].

Із терміном «державна політика» тісно пов'язане поняття «джерело державної політики». Аналіз поглядів російських вчених дозволяє виділити чотири концептуальні підходи до розуміння джерел державної політики: легістський, політико-правовий, економіко-політичний та суспільно-політичний.

У рамках легістського підходу під джерелом державної політики пропонується розуміти нормативно-правову форму її вираження. Основну суть даної концепції втілює лаконічний вислів М.Ф. Зам'ятіна: «Джерелом державної політики є нормативно-правовий акт, причому не будь-який, а лише той, що: а) відображає певні політичні аспекти; б) має належний рівень юридичної сили» [10, с. 67]. Розвиваючи цю думку, деякі автори обмежують коло джерел державної політики Конституцією, законами, підзаконними нормативними актами Президента, Уряду, керівництва центральних органів державної влади [11, с. 17].

З точки зору прибічників політико-правового підходу, джерелами державної політики слугують не тільки правові, але й політичні акти (декларації, заяви, звернення, виступи, послання тощо) [12, с. 114, 115]. Що цікаво, визнанням цієї стрижневої ідеї одностайність її «симпатиків» зазвичай вичерпується. В усьому іншому вони демонструють неабиякий плюралізм думок і поглядів. Так, одна частина вчених відносить до джерел державної політики програмні документи політичних партій і кандидатів на виборні посади, безвідносно до того, чи репрезентовані вони в органах державної влади [13, с. 17]. Інші доводять, що політика, як квінтесенція державної волі, може формуватись тільки суб'єктами, інтегрованими в систему державного управління [14, с. 4]. Дехто вважає альтернативними джерелами галузевої політики «показові» судові процеси та засоби масової інформації [15, с. 46], а хтось – політичні лозунги [16, с. 50].

Економіко-політична концепція джерел державної політики ґрунтується на засадах марксистської теорії економічного детермінізму. Згідно з останньою саме виробничі (читай – економічні) відносини являють собою «... реальний базис, на якому зведена юридична й політична надбудова суспільства [17, с. 536]» та «... основу соціального буття, втілювану в конкретних політико-правових формах і течіях суспільної думки [18, с. 429, 430]». Філософське уявлення про економічну детермінованість усіх сфер суспільного життя (зокрема, політичної, правової, духовної, культурної) суттєво відбилося

на світогляді тих правників, котрі вважають економіку: «... найважливішим джерелом політики, позаяк остання не має власної основи ... і черпає свою силу з економічних протиріч та інтересів» [19, с. 43; 20, с. 119].

Узагальнюючи наведені вище погляди науковців, зазначимо, що під поняттям «джерело державної політики», в тому числі щодо реформування правоохоронних органів, будемо розуміти систему правових та політичних документів, які визначають зміст та сутність політики держави. До цих документів слід віднести Основний Закон держави – Конституцію України, міжнародні договори України, Закони України, постанови Верховної Ради України, правові акти Президента України, Уряду, центральних органів виконавчої влади.

Крім того, джерелами державної політики також можуть вважатися такі документи, як заяви, звернення, декларації, виступи, послання тощо, в яких відображені політичні наміри, зобов'язання вищих органів державної влади, політичних лідерів.

Процес Європейської інтеграції України ставить високі вимоги до державних та правових інститутів. Першоосновою для розбудови демократичної, соціальної, правової держави є реформа правоохоронних органів, спрямована на захист й дотримання прав і свобод громадян. Саме тому одним із перших кроків реформи держави після подій Євромайдану стало реформування правоохоронних органів.

В основу реформування правоохоронних органів покладено такі засади, як демілітаризація, децентралізація, політична нейтральність та захист від політичних впливів. До ключових принципів, на яких має ґрунтуватись діяльність правоохоронних органів, слід віднести: законність; дотримання прав і свобод людини та громадянина; посилення профілактичних функцій у протидії злочинності; взаємодію з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; принцип відкритості та доброчесності в діяльності правоохоронних органів та інші.

Запровадження цих засад покликано змінити репресивну модель правоохоронних органів у демократичну модель, направлену на служіння та захист прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення публічної безпеки і порядку, надання послуг у правоохоронній сфері.

Такий напрямок реформування знайшов підтримку в суспільстві. Як показують результати соціологічного дослідження, більше половини населення довіряє вже реформованій патрульній поліції. І якщо провести аналогічні реформи в інших структурних підрозділах МВС, а також інших правоохоронних органах, можна очікувати загальний успіх у реформуванні всієї правоохоронної системи.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що Національна поліція є ключовим правоохоронним органом, але для досягнення належного стану правопорядку в країні потрібно реформувати всі структурні підрозділи МВС України, такі як Державна прикордонна служба України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національна гвар-

дія України, Державна міграційна служба України, а також інші правоохоронні органи України, такі як Служба безпеки України, Державної фіскальна служба України, Державна кримінально-виконавча служба України, прокуратура та інші. При цьому для комплексного вирішення завдань із реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, забезпечення безпеки громадян, протидії злочинності, охорони кордонів, забезпечення фіскальної діяльності вважаємо за необхідне виділити такі напрями реформування правоохоронних органів:

1) формування єдиної політики реформування та довготривалої стратегії діяльності та розвитку правоохоронних органів. Це потрібно для того, щоб існувала стабільність у функціонуванні правоохоронних органів за умови ефективної їх діяльності. Адже будь-яке реформування того чи іншого органу призводить до «ступору» у виконанні покладених на нього обов'язків. А реформування відбувається

з періодичністю зміни влади. Як показує практика, нова влада починає вносити зміни в діяльність правоохоронних органів, але ці зміни не завжди підвищують якість їх діяльності;

2) правове забезпечення діяльності правоохоронних органів – вдосконалення чинних та прийняття нових нормативно-правових актів, що регламентуватимуть діяльність правоохоронних органів. Зокрема, необхідно розробити та прийняти такі Закони України: «Про органи внутрішніх справ», «Про статус слідчого», «Про захист прав та законних інтересів потерпілих від злочину», «Про приватну детективну та охоронну діяльність»; внести зміни до таких Законів України: «Про судоустрій»; «Про статус суддів»; «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу», Кримінально-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інші.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ильинский И.М. ВЛКСМ в политической системе советского общества / И.М. Ильинский. – М. : Молодая гвардия, 1981. – 239 с.
2. Лисенко В.І. Адміністративно-правове регулювання співпраці із закордонними українцями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.І. Лисенко. – К., 20014. – 224 с.
3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 394 с.
4. Гаврада І.І. Цензура як прояв недемократичності державної політики України у сфері засобів масової інформації / І.І. Гаврада // Політичний менеджмент : наук. журн. ; голов. ред. Ю.Ж. Шайгородський. – 2006. – № 5. – С. 95–106.
5. Kilpatrick, Dean, «Definitions of Public Policy and Law».
6. Информационная политика / под общ. ред. В.Д. Попова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – С. 38.
7. Халипов В.Ф. Власть. Политика. Государственная служба : словарь / В.Ф. Халипов, Е.В. Халипова. – М. : Луч, 1996. – 450 с.
8. Кучеренко О. Державна політика: аналіз сучасних політологічних концепцій / О. Кучеренко // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – С. 279–281.
9. Сокуренок В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Сокуренок. – К., 2016. – 573 с.
10. Замятин Н.Ф. Отраслевая политика государства / Н.Ф. Замятин. – Казань. : Альфа-пресс, 1992. – 226 с.
11. Арутюнова С.П. Основы государственной политики здравоохранения / С.П. Арутюнова // Вопросы реформирования государственной системы здравоохранения : Сборник научных трудов. – Махачкала : Изд-во ДГМА, 1994. – С. 14–23.
12. Сулакшин С.С. Государственная политика, её источники и основания – вещи вполне конкретные / С.С. Сулакшин // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара ; под. ред. В.И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2007. – Вып. № 5(10). – С. 114–116.
13. Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик / М.Ю. Погорелко // Проблемы современного государственного управления в России: Материалы постоянно действующего научного семинара ; под. ред. В.И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2008. – Вып. № 3(17). – С. 16–46.
14. Якунин В.И. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В.И. Якунин // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – М. : Научный эксперт, 2006. – Вып. № 7. – С. 1–33.
15. Третьяков А.В. Источники уголовно-правовой политики / А.В. Третьяков // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2008. – № 1. – С. 44–46.
16. Проблемы современного государственного управления в России : Материалы постоянно действующего научного семинара / под. ред. В.И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2008. – Вып. № 3(17). – 112 с.
17. Маркс К. Критике политической экономии / К. Маркс, Ф. Энгельс // Избранные произведения : в 3-х томах. – М. : Политиздат, 1986. – Т. 1. – 635 с.
18. Ленин В.И. Полное собрание сочинений: в 55 томах / В.И. Ленин. – М. : Издательство политической литературы, 1971. – Том 1. – 663 с.
19. Нигматулин Н. О. Взаимодействии экономики и политики / Н. Нигматулин // Наука. Политика. Предпринимательство. – 2001. – № 1-2(7-8). – С. 37–45.
20. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху : теоретико-правові та організаційні засади дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.О. Гуржій. – Д., 2011. – 553 с.

Губанов О. О.,
кандидат юридичних наук,
провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації
законодавства України до законодавства ЄС
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

CRIMINAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS IN UKRAINE AND FRANCE: COMPARATIVE LEGAL INVESTIGATION

У статті в контексті порівняльно-правової характеристики положень кримінального законодавства України та Франції виокремлено перелік злочинів, спеціальним суб'єктом яких виступають публічні службовці, проаналізовано санкції відповідних статей, на основі чого визначено можливі шляхи вдосконалення інституту кримінальної відповідальності публічних службовців в Україні.

Ключові слова: публічні службовці, кримінальна відповідальність, службові злочини, зловживання владою, порушення службового обов'язку, пасивна корупція.

В статті в контексті порівняльно-правової характеристики положень кримінального законодавства України та Франції визначено перелік злочинів, спеціальним суб'єктом яких виступають публічні службовці, проаналізовані санкції відповідних статей, на основі чого визначено можливі шляхи вдосконалення інституту кримінальної відповідальності публічних службовців в Україні.

Ключевые слова: публичные служащие, уголовная ответственность, служебные преступления, злоупотребления властью, нарушения служебного долга, пассивная коррупция.

The article is devoted to comparative research of norms of the criminal Law of Ukraine and France. The author has defined the list of crimes, the special subject of which are public servants. There are also have been analyzed sanctions of the relevant norms. The possible ways of improving the institute of public servants' criminal responsibility in Ukraine have been determined.

Key words: public servants, criminal responsibility, official crime, abuse of power, dereliction of duty, passive corruption.

Проблема юридичної відповідальності публічних службовців в контексті реформаційних процесів у сфері публічної служби в цілому останнім часом широко дискутується в наукових колах. З-поміж її основних різновидів на особливу увагу заслуговує кримінальна відповідальність як така, що обумовлює систему найбільш дієвих гарантій дотримання публічними службовцями положень ст. 19 Основного Закону, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Відповідно, цілком слушним виглядає твердження про те, що норми КК відіграють ключову роль в забезпеченні визначеної сфери суспільних відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а відтак і забезпечують дотримання прав людини і громадянина у публічно-правових відносинах.

Мета статті полягає у проведенні порівняльного аналізу положень національного кримінального законодавства та положень кримінального законодавства Франції задля визначення можливих шляхів вдосконалення інституту кримінальної відповідальності публічних службовців в Україні.

Питанню кримінальної відповідальності публічних службовців приділяли увагу такі представники

вітчизняної правової науки, як С.В. Гізимчук, Ю.В. Гродецький В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін, О.В. Хорошенко та ін. Водночас праць, в яких проводилося б порівняне дослідження положень кримінального законодавства України та інших країн в означеному контексті, вкрай небагато, що також вказує на актуальність та своєчасність цієї роботи.

Порівняльно-правовий аналіз вважаємо за доцільне розпочати з розгляду положень КК України. В першу чергу зазначимо, що під злочинами у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг розуміють суспільно небезпечні та протиправні діяння, які посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень в межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків, якими заподіюється шкода правам, свободам, чи законним інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, а також авторитету органів влади, громадських об'єднань, суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб, від імені та (або) в інтересах яких діють службові особи [2].

Із наведеного визначення слідує, що спеціальним суб'єктом кримінальної відповідальності Кримінальний кодекс України визначає службову особу [3], виходячи з широкого трактування публічної служби, на що вказує положення примітки до ст. 364 КК України:

службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав, а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій, члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [4].

У вітчизняній доктрині кримінального права превалює підхід, відповідно до якого усі злочини за КК України, в яких спеціальним суб'єктом виступають службові особи, поділяються на загальні службові злочини, що передбачені розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», та спеціальні службові злочини.

До першої групи належать: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364¹), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365²), службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 366¹), службова недбалість (ст. 367), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), незаконне збагачення (ст. 368²), підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368³), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368⁴), пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369), зловживання впливом (ст. 369²), протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань (ст. 369³), провокація підкупу (ст. 370) [4].

Родовим об'єктом цієї групи злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну, тобто таку, зміст і порядок здійснення якої визначені законодавством, діяльність державного апарату, апарату управління органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, інших юридичних осіб як публічного, так і приватного права, а також суспільні відносини, що забезпечують здійснення регламентованої законодавством професійної діяльності,

пов'язаної з наданням публічних послуг. Відповідно, безпосереднім об'єктом кожного з перелічених вище злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, юридичних осіб публічного і приватного права, а також відносини, що забезпечують нормальну професійну діяльність тих осіб, які під час її здійснення наділяються правом надавати публічні послуги [5, с. 6].

До другої групи злочинів, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, – спеціальних – належать ті, вчинення яких також зумовлене службовим становищем суб'єкта або пов'язано з наданням публічних послуг, але їх основним безпосереднім об'єктом є інші суспільні відносини – життя та здоров'я, воля та гідність особи, її виборчі, трудові, інші громадянські права та свободи, власність, господарська діяльність тощо [5, С. 6]. В якості прикладу В.І. Тютюгін наводить злочин, передбачений ст. 132 КК України, – розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби; ст. 137 КК України – неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей, ст. 210 – нецільове використання чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням та низку інших [5, С. 6].

За вчинення злочинів, в яких спеціальним суб'єктом виступають службові особи, КК України передбачені спеціальні види покарань – позбавлення спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Перейдемо до виокремлення переліку злочинів за КК Франції, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці. Аналогічним чином в КК Франції такі злочини виділено в окрему главу «Про посягання на державне управління, вчинене особами, які здійснюють публічні функції». Вказані злочини згруповані в межах вказаної глави у трьох розділах: розділ I «Про зловживання владою, що зазіхають на порядок управління», розділ II «Про зловживання владою, що здійснені проти приватних осіб», розділ III «Про порушення службового обов'язку».

До зловживань владою, що зазіхають на порядок управління, належать:

- вжиття заходів, спрямованих на перешкодження виконанню закону (ст. 432¹);
- вчинення діяння, передбаченого ст. 432¹, якщо було досягнуто бажаного результату (ст. 432²);
- продовження виконання повноважень публічним службовцем всупереч отримання таким службовцем офіційного сповіщення про їх припинення (ст. 432³).

До зловживань владою, що здійснені проти приватних осіб, КК Франції віднесено:

- посягання на індивідуальну свободу: надання розпорядження чи вчинення самоправної дії, що пося-

гають на індивідуальну свободу (ст. 4324); невжиття заходів до визволення особи, незаконно позбавленої волі, а також ухилення від проведення перевірок та від передачі скарги до компетентного органу у разі оскарження факту позбавлення волі, якщо інформація про незаконність факту позбавлення волі отримана публічним службовцем у зв'язку із виконанням або у процесі виконання службових повноважень (ст. 4325); утримання особи під вартою представником пенітенціарної установи без законних на те підстав або понад встановлений строк (ст. 4326);

– дискримінацію: відмова від задоволення права, наданого законом (п. 1 ст. 4327); перешкоджання здійсненню будь-якої господарської діяльності (п. 2 ст. 4327);

– посягання на недоторканність житла: проникнення чи спроба проникнення у житло особи всупереч її бажанню за винятком випадків, визначених законом (п. 2 ст. 4328);

– посягання на таємницю листування: надання розпорядження, вчинення або сприяння вчиненню, за винятком випадків, передбачених законом, викрадення, знищення або відкриття кореспонденції, а також розголошення змісту такої кореспонденції (ч. 1 ст. 4329); те саме діяння, вчинене відносно кореспонденції, що передається чи отримується телекомунікаційними засобами (ч. 2 ст. 4329).

Порушеннями службового обов'язку за КК Франції є:

– незаконне стягування грошових сум: отримання, вимога або надання розпорядження про стягування в якості державних зборів або внесків, податків або мита будь-якої суми, яка не підлягає сплаті в якості таких або перевищує встановлений розмір, про що публічному службовцю відомо (ч. 1 ст. 43210); звільнення на порушення вимог закону від сплати вказаних платежів (ч. 2 ст. 43210), посягання на вчинення зазначених вище діянь (ч. 3 ст. 43210 – усічений склад злочину, оскільки встановлено той самий вид покарання у тому ж розмірі);

– пасивна корупція та торгівля впливом: вимагання чи отримання без законних підстав підношень, обіцянок, подарунків чи будь-яких переваг для вчинення або утримання від вчинення будь-якої дії, що охоплюється колом службових повноважень або ними обумовлена (п. 1 ст. 43211); вимагання чи отримання без законних підстав підношень, обіцянок, подарунків чи будь-яких переваг для отримання від органів влади сприятливого рішення (п. 2 ст. 43211);

– незаконне отримання вигоди: прийняття, отримання, збереження, прямо чи опосередковано, будь-якої вигоди в операціях чи діяльності, за якими публічний службовець повинен здійснювати контроль, управління, ліквідацію чи проведення розрахунку (ст. 43212); участь чи згода на участь у приватному підприємстві своєю працею, порадою, капіталом, за яким публічний службовець в силу покладених на нього обов'язків повинен здійснювати контроль чи з яким укладати угоди, а також надавати висновок щодо операцій, які здійснюються таким підприємством (ст. 43213);

– посягання на свободу доступу та рівність кандидатів для участі у державних контрактах та при заснуванні підприємств публічної служби: надання чи спроба надання іншій особі будь-якої переваги на порушення положень законодавства, що гарантують свободу доступу та рівність кандидатів для участі у державних контрактах та при заснуванні підприємств публічної служби (ст. 43214);

– незаконне вилучення та розкрадання власності: знищення, присвоєння, незаконне вилучення будь-якого документа чи цінного паперу, або державних чи приватних коштів, векселів, монет, цінних паперів, що їх замінюють, будь-якого іншого предмету, який був переданий публічному службовцю у зв'язку із виконанням наданих йому повноважень (ч. 1 ст. 43215); посягання на вчинення зазначеного вище діяння (ч. 2 ст. 43215 закріплює усічений склад злочину, оскільки передбачено покарання того ж виду та в тому ж розмірі); вчинення зазначеного діяння внаслідок службової недбалості (ст. 43216) [6, с. 377-390].

Перше, що повертає увагу, в процесі порівняльного аналізу норм КК України та КК Франції, це розбіжності у понятійно-категоріальному апараті. Позитивно слід оцінити точність та лаконічність формулювань, наданих у КК Франції, що стосуються корупційних правопорушень, та водночас їх доступність і зрозумілість. Наприклад, терміном «пасивна корупція» позначається те саме, що й вимога та отримання хабаря в Кримінальному законі України. Антонімічним їй є використаний у КК Франції термін «активна корупція», тобто пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди публічному службовцю.

Викладене вище дає підстави стверджувати, що юридична техніка французького законодавця у разі перевершує юридичну техніку, яку демонструє КК України. Зазначене стосується як структури КК України в цілому, так і юридичної досконалості окремих формулювань та термінів, використаних законодавцем, про що вже йшлося вище.

Стосовно КК Франції також слід зазначити, що його краща структуризація виявляється, в першу чергу, у поділі на книги, глави, розділи та параграфи. При цьому, як ми можемо спостерігати, такий розподіл визначається не виключно за критерієм об'єкта злочину, але за сполученням одразу декількох критеріїв поділу, в тому числі суб'єкта (в даному випадку суб'єктом виступають публічні службовці). Окрім того, групування злочинів здійснено не тільки за ознакою родового об'єкта, але й видового також.

Акцентуємо увагу на тому, що в якості переваги ми оцінюємо включення до аналізованої глави КК Франції злочинів, передбачених іншими статтями КК, із загальним суб'єктом, з метою конкретизації виду та міри покарання у разі вчинення таких злочинів публічними службовцями. Наприклад, відповідальність за дискримінацію, порушення таємниці листування, вчинені загальним суб'єктом, передбачена ст. 2251 та ст. ст. 22615 КК Франції відповідно поряд зі ст. ст. 4327 та ст. 4329, включеними до глави

«Про посягання на державне управління, вчинене особами, які здійснюють публічні функції».

Наведене дає підстави стверджувати, що в одній главі Кримінального закону французькому законодавцю вдалося об'єднати загальні та спеціальні службові злочини, що ми оцінюємо як безумовну перевагу. Застосування такого підходу було б доречним і в кримінальному законодавстві України, враховуючи, що проблема вчинення правопорушень публічними службовцями та, перш за все, проблема корупції набувають дедалі більшої актуальності. Вважаємо, що вдосконалення юридичної техніки суттєво сприяло б її подоланню.

Водночас слід звернути увагу на санкції статей КК Франції. Вид покарання, закріплений всіма без винятку статтями аналізованої глави, – тюремне ув'язнення, сполучене зі штрафом у великих розмірах. На додаток до основних покарань можуть бути

призначені: заборона користуватися політичними, громадянськими та сімейними правами; заборона обіймати публічну посаду або займатися професійною чи громадською діяльністю, у зв'язку з якою було вчинено злочин; конфіскація незаконно отриманих грошових сум та предметів за винятком тих, що підлягають реституції; афішування рішення по справі та його поширення (6, С. 391).

В означеному контексті цілком слушною виглядає пропозиція підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України. Вважаємо, що штраф слід передбачати не як альтернативний вид покарання, а також застосовувати до винних осіб у сполученні із обмеженням чи позбавленням волі. Посилення відповідальності на сьогоднішній день вбачається єдиним ефективним засобом подолання проблем в означеній сфері суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кримінальне право. Особлива частина : мультимедійний навчальний посібник [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T18/T18_P1.html.
3. Хорошенко О.В. Юридична відповідальність публічних службовців [Електронний ресурс] / О.В. Хорошенко. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_33.pdf.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
5. Тютюгін В.І. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : навчально-практичний посібник [Електронний ресурс] / В.І. Тютюгін, Ю.В. Гродецький, С.В. Гізимчук ; за ред. В.Я. Тація, В.І. Тютюгіна // Режим доступу : http://acs.nlu.edu.ua/materials/files/criminal_law_1/0017/01.pdf.
6. Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л.В. Головки, Н.Е. Крыловой. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 650 с.

Денисова А. В.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

СИНЕРГЕТИКА ЯК СУЧАСНИЙ МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

SYNERGETICS AS A MODERN METHODOLOGICAL APPROACH TO THE STUDY OF EXECUTIVE POWER BODIES ADMINISTRATIVE SUPERVISION

Стаття спрямована на встановлення змістовних особливостей синергетичного підходу до дослідження адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Доведено, що синергетичний підхід дозволяє визнати нагляд явищем міждисциплінарного характеру. Характеристика нагляду поєднує в собі наукові напрацювання з галузевих юридичних наук, науки державного управління, менеджменту, економіки, філософії.

Ключові слова: адміністративний нагляд, органи виконавчої влади, синергетичний підхід, методи наукового пізнання, державна влада.

Статья направлена на установление содержательных особенностей синергетического подхода к исследованию административного надзора органов исполнительной власти. Доказано, что синергетический подход позволяет признать надзор явлением междисциплинарного характера. Характеристика надзора соединяет в себе научные исследования отраслевых юридических наук, науки государственного управления, менеджмента, экономики, философии.

Ключевые слова: административный надзор, орган исполнительной власти, синергетический подход, методы научного познания, государственная власть.

The article aimed at establishing the meaningful features of the synergetic approach to the study of Executive power bodies administrative supervision. It is proved that a synergistic approach allows us to accept the supervision as the phenomenon of interdisciplinary nature. Characteristics of supervision combines the scientific achievements of the branch of jurisprudence, science of public administration, management, economics, philosophy.

Key words: administrative supervision, Executive power bodies, synergetic approach, scientific knowledge methods, state power.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, що відбуваються в системі суб'єктів, наділених владними повноваженнями, стосуються їх системи і виконуваних функцій, що зазнають змістовних змін. Достатньо проілюструвати зазначене на прикладі нагляду прокуратури, яка, за певних соціально-правових обставин, становила розвинену систему наглядової діяльності, пов'язаної із загальним наглядом за дотриманням законності. Демократизація як тенденція державотворення в Україні визначила трансформацію системи нагляду прокуратури, обмеживши її функцією представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативнорозшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [1].

Наведений вище приклад свідчить про нагальну необхідність проведення наукових досліджень, що ґрунтуються на новітніх методах і прийомах наукового пізнання і дозволяють передбачити системні трансформації, які відбуваються в суспільстві. Синергетика, в такому контексті, дозволяє об'єднати ті тенденції і підходи, які, на перший погляд, є взаємовиключними. Вказане стосується характеристики системи елементів нагляду в поєднанні погля-

дів на такі елементи як на відносно автономні, проте об'єктивно взаємопов'язані явища.

Огляд останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях, присвячених проблемам контролю і нагляду, синергетичний підхід практично не застосовувався. Дослідники використовували потужний дослідницький потенціал системного підходу та, певної мірою, діалектики, що дозволяло отримати нові наукові знання про сутність і зміст досліджуваних правових явищ (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, В.М. Гаращук, П.А. Кучеренко та М.Л. Баранов, М.С. Студенікіна, І.Б. Шахов та інші). Поряд із цим для розвитку теорії пізнання юридичних явищ і процесів вагома роль належить синергетиці, що доповнює діалектику і спрямована на пошук, виявлення і характеристику закономірностей переходу від стану конфліктності до упорядкованого стану і навпаки.

Мета статті – встановити змістовні особливості синергетичного підходу до дослідження адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

Викладення основного матеріалу. Із позицій філософії синергетика (від грецьк. *synergeia* – співробітництво, сприяння, співучасть) – міждисциплінарний напрямок наукових досліджень, у межах якого вивчаються загальні закономірності процесів переходу від хаосу до порядку і навпаки (процесів самоорганізації і самовільної дезорганізації) у відкритих нелінійних системах, у тому числі в соціальній системі. Сутність підходу синергетики полягає в

тому, що складно організовані системи, які складаються з великої кількості елементів, що знаходяться в складній взаємодії один з одним і мають чисельні ступені свободи, можуть бути описані невеликою кількістю істотних типів рухів (параметрів порядку), а всі інші типи руху є «підпорядкованими» (принцип підпорядкованості) і можуть бути точно виражені через параметри порядку. Саме тому складна поведінка систем може бути описаною за допомогою ієрархії спрощених моделей, які включають до себе невелику кількість найбільш істотних ступенів свободи [2, с. 770].

Виходячи з вищевикладеного змісту синергетики, з позицій філософії, застосування синергетичного підходу до дослідження нагляду дозволяє виявити тенденції переходу від відсутності упорядкованості суспільних відносин до стану упорядкованості завдяки застосуванню нагляду як державно-владної діяльності охоронного змісту. При цьому власне нагляд як правове явище розглядається з позицій системного підходу в сукупності його елементів, а як юридичний процес – у динаміці, що проявляється у відповідній структурі правових процедур, логічно пов'язаних між собою. Роль діалектики в пізнанні нагляду за синергетичним підходом полягає у формуванні цілісного уявлення про нагляд, якому притаманні закономірності і динамічний характер розвитку елементів його системи та процедур реалізації. Синергетичний підхід дозволяє виділити універсальні теоретико-правові положення, які відображають еволюцію та закономірності нагляду, тенденції формування елементів нагляду, які за певних обставин утворюють відповідну систему.

Синергетика дозволяє встановити роль нагляду для розвитку суспільства і держави як стримуючого чинника щодо порушень чинного законодавства, як діяльності, що має пасивний характер, незважаючи на активне значення відповідної наглядової діяльності. Фактично синергетичний підхід дозволяє новелізувати погляд на сутність нагляду в невід'ємному зв'язку його соціального змісту і юридичної форми, що проявляється в принципах нагляду, його змісті, правових наслідках діяльності щодо здійснення нагляду. Методологічна основа синергетичного підходу дозволяє пізнати нагляд як явище міждисциплінарного характеру, що поєднує в собі здобутки не тільки галузевих юридичних наук, але й науки державного управління, напрацювання з менеджменту, економіки, філософії. Поряд із цим із позицій теорії права та синергетичного підходу пізнання нагляду передбачає дослідження правової природи і сутності цього явища в матеріальному і процесуальному (процедурному) аспектах.

У такому контексті процес пізнання охоплює синхронію і діахронію як поняття, що характеризують стан нагляду як системного явища в сукупності його елементів, тенденції її розвитку.

Указане ґрунтується на філософському значення категорій «синхронія» і «діахронія» (від грецьк. *sin* – разом, *dia* – через та *chronos* – час), які означають, відповідно, стан системи, її функціонування в даний

момент, її історію і розвиток від стадії до стадії. Синхронія і діахронія характеризує собою послідовну серію певних станів, які фіксують еволюцію системи [2, с. 771].

Тож відносно нагляду синхронія і діахронія системи відповідних елементів дозволяє сформувати цілісне уявлення про структуру системи, її сучасний стан та виділити тенденції динамічного розвитку, що пов'язані з врегулюванням (юридизацією) відповідних відносин.

Указане підтверджує динаміка взаємовідносин між державою і громадянським суспільством із питань, пов'язаних із контролем громадськості стану відкритості, прозорості, законності діяльності суб'єктів владних повноважень – державних службовців, інших владних інституцій. Такий приклад обраний у зв'язку з тим, що інститут громадського контролю фактично за ознаками тяжіє до громадського нагляду, враховуючи відсутність права суб'єктів контролю втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта, а наслідки застосування громадськістю контрольних заходів мають переважно політико-правове значення і не завжди пов'язані з притягненням винних до юридичної відповідальності.

Указуючи на трансформацію ролі громадськості як суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації, слід зазначити тенденцію зростання ролі громадського контролю в процесах гарантування законності і правопорядку. Така тенденція спостерігається, починаючи з доби розвитку економіки ще у XVIII ст., із початку формування індустріального суспільства, коли за умови деполітизації економічних відносин поступово сформувалось усвідомлення деструктивного впливу бюрократії на розвиток суспільства і держави. За таких умов виникла необхідність формування та функціонування дієвих запобіжників зростаючій ролі бюрократичних структур та їх негативному впливу.

Аналізуючи наведений приклад із позицій синергетики, синхронії і діахронії, можна чітко відзначити взаємний вплив негативних і позитивних проявів формування індустріального суспільства, що потягнуло за собою як наслідок появу інституту громадського контролю.

Іншим прикладом може слугувати запровадження інституту пробації, елементи якого поступово відпрацьовувались в Україні, починаючи з 2003 року [3].

Необхідність усунення негативних наслідків застосування застарілих у політичному і правовому сенсі інституцій, євроінтеграційні процеси в Україні зумовили прийняття в 2015 році Закону України «Про пробацію» [4] (далі – ЗУ №160-VIII). Служба пробації реалізує функцію виконання альтернативних видів покарань і є такою, що не входить до структури поліції чи системи виконання покарань. Можливість звільнення засудженого від відбування покарання з випробуванням за умови гарантії його виправлення без відбування покарання, а також застосування нових, альтернативних позбавленню волі видів кримінальних покарань передбачено Кримінальним кодексом України. Мета діяльності служби пробації поля-

гає в захисті суспільства, попередженні повторних злочинів, сприянні реінтеграції правопорушника в суспільство. Служба пробації відрізняється від кримінально-виконавчої інспекції за функціями, організацією діяльності, кадровим забезпеченням, методами роботи. Серед видів пробації, відповідно до ст. 8 ЗУ №160-VIII, передбачено наглядову пробацію, а термін «нагляд» вживається в значенні заходів, які здійснюються уповноваженим щодо здійснення пробації органом за місцем проживання, роботи та навчання засуджених із метою дотримання обов'язків, визначених законом та покладених на них судом (п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗУ № 160-VIII).

Тож запровадження служби пробації та відповідного інституту пробації обумовлено необхідністю пошуку балансу між сучасними тенденціями до демократизації в кримінально-виконавчій системі та необхідністю забезпечення публічної безпеки. Період запровадження та забезпечення функціонування інституту пробації можна назвати перехідним, враховуючи існування й адміністративного нагляду. Разом із тим можна прогнозувати ліквідацію інституту адміністративного нагляду або набуття ним інших рис, відповідних сучасним реаліям реформування поліції та реалізації в Україні стратегічної мети – євроінтеграції.

Методологія дослідження на основі синергетики передбачає використання прийомів і методів наукового пізнання, які дозволяють з'ясувати окремі особливості правового явища, що є предметом пізнання: періодизацію і типологізацію, індукцію і дедукцію, формально-юридичний метод, метод критичного аналізу, метод соціологічного аналізу, компаративний метод.

Типологізація тих процесів, які відбуваються в межах функціонування системи нагляду, є складовою частиною системного аналізу. Типологізація дозволяє виявити всі елементи системи нагляду, явища, які мають місце в межах цієї системи, а також тенденції історичного розвитку системи нагляду. Як інструмент пізнання типологізація передбачає виділення типових ознак (критеріїв), на підставі яких можливе встановлення об'єктивних, найбільш усталених взаємозв'язків. До найбільш поширеного способу типологізації належить періодизація, яку стосовно дослідження системи нагляду доцільно проводити щодо історії формування наукових поглядів, формування системи суб'єктів нагляду, становлення законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері здійснення діяльності щодо нагляду. Узагальнюючи законодавство, можна не тільки виділити періоди його розвитку, але й здійснити систематизацію за певними критеріями.

Щодо сутності методу періодизації, то історики права пов'язували його з визначенням певних періодів під час проведення дослідження історії [5, с. 7–15]. Періодизація означає виділення періодів історичного розвитку, які пов'язані із змінами в історії, що мають ключове значення для становлення і розвитку держави і права, економіки, політики, певних соціально-правових явищ і процесів.

Так, доцільно встановити історичні етапи розвитку наукової думки щодо сутності нагляду в цілому й окремих його видів, провести періодизацію формування цілісного уявлення про процедури здійснення нагляду, що дозволить встановити тенденції формування і розвитку доктринальних положень про нагляд, його зміст, ключові теоретико-правові положення, які відображають соціальне значення нагляду, його роль у реалізації правозахисної та правоохоронної функцій органів публічної влади (в тому числі – органів виконавчої влади).

Під час здійснення типологізації суб'єктів нагляду доцільна і систематизація. Серед критеріїв систематизації слід виділити ті, які є необхідними і достатніми для виділення складових частин певної множини, що потребують систематизації. Для здійснення класифікації слід виділяти критерії за ознаками можливого і дійсного, що можуть застосовуватись, зокрема, для класифікації суб'єктів нагляду, форм нагляду. Класифікація завжди рухлива і може бути змінена за результатами процесу наукового пізнання. Систематизація доцільна за умов типологізації форм і методів діяльності зазначених суб'єктів і є більш усталеною, порівняно з класифікацією.

Ефективне опанування, усвідомлення умов та причин виникнення, функціонування і розвитку політико-правових явищ, процесів, інститутів можливе завдяки застосуванню методу класифікації [6, с. 118]. М.С. Кельман підкреслював роль класифікації у встановленні однорідності норм, розташуванні їх в порядку, оптимальному для дослідження [7, с. 252]. Застосування різних класифікаційних критеріїв дозволяє отримати всебічну та цілісну характеристику нагляду, зрозуміти специфіку процедур його здійснення. Проте класифікація має умовний характер, а її проведення дозволяє виділити специфічні риси та особливості предмету аналітичної діяльності.

Так, умовний характер має виділення вченими правових та організаційних форм адміністративного нагляду [8] (в широкому сенсі цього терміну – як нагляду, що здійснюється органами виконавчої влади і має адміністративний, управлінський характер). Організаційними формами доцільно назвати різні організаційні заходи, які здійснюються під час здійснення громадського контролю – зокрема, громадську експертизу, публічні слухання тощо. Правовими формами адміністративного нагляду виступають конкретні акти-документи, що приймаються уповноваженими суб'єктами публічної влади (в тому числі – органами виконавчої влади, їх посадовими особами) в межах реалізації компетенції, передбаченої чинним законодавством, прийняття яких тягне юридичні наслідки для адресатів приписів. Слід погодитись із пропозицією вчених щодо виділення правоохоронних форм [8], які стосуються застосування заходів адміністративного примусу до порушників правил нагляду.

Наведена класифікація форм адміністративного нагляду здійснена із врахуванням наявності можливого і дійсного у відповідному правовому явищі, що, у свою чергу, відображає його особливості.

Нагляду як правовому явищу притаманна динаміка, що обумовлює дослідницьку діяльність із застосуванням таких наукових методів пізнання, як правове моделювання, що спирається, зокрема, на індукцію, дедукцію, аналогію, виправдання. Індукція дозволяє провести теоретико-правові узагальнення на підставі критичного аналізу окремих фактів, процедур, виділивши серед них спільне і особливе. Дедукція як метод наукового пізнання сприяє формуванню нового знання про окремі явища і процеси, спираючись на обґрунтовані загальні положення [9, с. 195]. Так, узагальнення ознак нагляду дозволяє визначити відповідне поняття, що відображає сутність нагляду (на підставі методу індукції), а критичний аналіз чинного законодавства, екстраполяція його положень на сучасний стан здійснення діяльності щодо нагляду із врахуванням обґрунтованого поняття сприятиме подальшій трансформації наукових поглядів щодо сутності й особливостей нагляду, тенденцій розвитку правового регулювання відповідних відносин.

Застосування методів індукції і дедукції доповнюється методом критичного аналізу, предмет застосування якого не обмежується масивом чинного законодавства. Такий аналіз є цінним джерелом отримання нових знань, що спираються на існуючий науковий доробок, який характеризується наявністю ustalених, а також неформальних наукових позицій, які ще потребують свого критичного обговорення.

Застосування методу критичного аналізу передбачає використання науково-теоретичної аргументації, яка являє собою процес обґрунтування певної точки зору з наступним формуванням наукового переконання. Наукове переконання ґрунтується на раціональних підставах, науковому знанні і відповідному досвіді, підкріплене вірою в наукову істинність, ефективність та адекватність наукових методів пізнання [10, с. 82].

Вищевказане означає, що науково-теоретична аргументація, що використовується під час здійснення критичного аналізу проблеми нагляду, має інтерпретаційний характер, смислові конструкції якого – раціональні і побудовані на істинному науковому знанні, що охоплює такі складові, як: правова доктрина, чинне законодавство, практика реалізації правових приписів, соціальні процеси, що відбуваються в суспільстві, тенденції державотворення. Істинність наукового знання за даних обставин визначається глибиною опрацювання кожного з перелічених елементів пізнання. Проте слід підкреслити, що якісна оцінка істинності можлива і доречна тільки в результаті наукового дискурсу, коли критичному опрацюванню підлягають наявні сформовані і перспективні теоретико-правові конструкції.

Учені виділяють такі загальнонаукові логічні критерії правильності, на які має спиратись теоретична аргументація у правознавстві: системність, повнота, несуперечність. Системність наукової аргументації виявляється на загальному і спеціальному рівнях наукового пізнання. Повнота правознавчої аргументації спирається на досягнення необхід-

ності і достатності підстав. Несуперечливість означає виключення протиріч у межах аргументованої структури, що відповідає вимогам логічного закону несуперечливості [10, с. 83–84].

Вказані критерії дозволяють використовувати в якості аргументації як загальні теорії, що виступають в якості висхідного джерела перспективної наукової думки, так і теоретичні положення, сформовані стосовно конкретної проблеми, що стосується правового явища, дотичного чи пов'язаного з тим, яке піддається науковому аналізу. Так, теоретико-правова модель нагляду має спиратись на доктрину адміністративного права щодо сутності і змісту адміністративно-правових відносин, адміністративної діяльності, її видів і форм. При цьому предметний характер мають дослідження, присвячені проблемам контролю і нагляду, генезису контролю як правового явища, трансформації наукових поглядів на контроль і нагляд, їх окремі види. Під час формування масиву інформації, яка має бути піддана науковому критичному аналізу з позицій подальшого використання в якості аргументації, слід виходити не з усіх сформованих наукою положень, а також усього масиву нормативно-правових актів, але тільки тих, які є необхідними і достатніми для обґрунтування цілісної теоретико-правової моделі нагляду. Зокрема, вказане стосується таких ключових категорій, як принципи, суб'єкти, функції, форми, методи, сутність яких має бути піддана аналізу з позицій змістовної розвідки проблеми нагляду, яка спирається на сутність виконавчої влади, враховуючи предмет наукового аналізу – адміністративний нагляд органів виконавчої влади. Термін «адміністративний» підкреслює управлінський, виконавчий зміст діяльності щодо здійснення нагляду і є широким.

Пізнання соціальних процесів, сутність яких підлягає врахуванню під час формування теоретичної конструкції нагляду, сприятиме метод соціологічного аналізу, який реалізується через опитування, інтерв'ювання, проведення соціологічних досліджень різного рівня складності. Урахування їх результатів дозволяє виділити міру і ступінь впливу на громадськість, соціальне середовище існуючої моделі нагляду та встановити перспективність і прийнятність для соціуму запропонованих теоретико-правових конструкцій.

Серед методів науково пізнання, притаманних дослідженням з юридичних наук, слід указати на формально-юридичний метод, застосування якого дозволяє сформулювати понятійний апарат. Формально-юридичний метод застосовується в сукупності із методами дедукції, індукції, використанням засобів науково-теоретичної аргументації. Такий підхід є основою формування і подальшого визначення ознак адміністративного нагляду, встановлення суб'єктів адміністративного нагляду та здійснення їх класифікації, встановлення функцій та форм діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду, здійснення їх характеристики. Динамічний характер адміністративного нагляду як правового явища дозволяє говорити про доцільність

виокремлення процедурної форми відповідної діяльності, що визначає необхідність обґрунтування відповідного категоріального апарату: поняття та види адміністративних процедур, структура адміністративно-наглядового провадження.

Компаративний метод є основою встановлення особливостей адміністративного нагляду, характеристики сучасного стану правового регулювання відповідних відносин, формування перспективних напрямків вдосконалення.

Компаративний метод (метод порівняльного правознавства) полягає в дослідженні значної кількості аналогічних об'єктів та їх порівнянні. Особливе значення під час здійснення досліджень з юридичних наук набуває застосування компаративного методу в поєднанні з історичним методом, що дозволяє встановити тенденції і закономірності розвитку певного правового явища чи процесу, простежити наявність чи відсутність наступності в розвитку такого явища, як держава та право, і дійти висновку про доцільність або недоцільність використання відповідного історичного досвіду [11, с. 40].

Застосування компаративного методу наукового пізнання сприятиме виявленню усталених і таких, які потребують подальшого наукового аналізу, теоретичних положень із врахуванням практики застосування законодавства в галузі адміністративного нагляду (в широкому смислі терміну «адміністративний нагляд») та тенденцій змін до чинного законодавства. Компаративний метод дозволяє виявити оптимальні за даних умов шляхи та напрямки вдосконалення функціонування інституту адміністративного нагляду, уникаючи помилкових суджень і тверджень.

Такий тип застосування компаративного методу наукового пізнання називають діахронічним. Інший тип – синхронічний – полягає в здійсненні синхронічного аналізу, порівнянні одночасно існуючих правових інститутів і правової практики різних одночасно існуючих держав. При цьому слід враховувати, що будь-який іноземний досвід може бути успішно врахований тільки за умови об'єктивного аналізу

історичних обставин його формування та ступеню застосування в конкретній державі [12, с. 42–43].

Під час застосування компаративного методу наукового пізнання наглядю за синхронічним типом передбачається порівняння інститутів нагляду в різних державах та критичне опрацювання результатів порівняльного аналізу, що дозволить уникнути необґрунтованого запозичення зарубіжного досвіду. Тож компаративний метод має бути застосований у сукупності та поєднанні з іншими методами наукового пізнання, а комплексний характер такого підходу є запорукою об'єктивності опрацьованих висновків і рекомендацій.

Висновки. Застосування синергетичного підходу до дослідження адміністративного нагляду органів виконавчої влади дозволяє виявити тенденції переходу від відсутності упорядкованості суспільних відносин до стану упорядкованості. Така трансформація забезпечується усталеністю наукового підходу, за яким адміністративний нагляд (у широкому смислі цього терміну) визнається як державно-владна діяльність охоронного змісту. Крім того, відносна усталеність сприйняття адміністративного нагляду забезпечується виділенням універсальних теоретико-правових положень, які відображають еволюцію та закономірності нагляду, тенденції формування елементів нагляду, які за певних обставин утворюють відповідну систему. Методологічна основа синергетичного підходу дозволяє пізнати нагляд явищем міждисциплінарного характеру, характеристика якого поєднує в собі здобутки не тільки галузевих юридичних наук, але й науки державного управління, напрацювання з менеджменту, економіки, філософії. Синергетичний підхід до дослідження нагляду доповнюється такими методами наукового пізнання, завдяки яким можуть бути з'ясовані його особливості та особливості кожного виду нагляду, наявність яких передбачена чинним законодавством. Це періодизація і типологізація, індукція і дедукція, формально-юридичний метод, метод критичного аналізу, метод соціологічного аналізу, компаративний метод.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3 (16.01.2015). – Ст. 12
2. Философия: энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. – М. : Гардарики, 2006. – 1072 с.
3. Петренко П. Пробація. Проблеми її запровадження в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/13956>.
4. Про пробацію : Закон України від 05.02.2015 №160-VIII// Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13 (27.03.2015). – Ст. 93.
5. Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн / В.С. Макарчук. – К. : Атіка, 2001. – 592 с.
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М. : Омега-Л, 2004. – 608 с.
7. Кельман М.С. Методология современного правознавства: становления та основні напрями розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / М.С. Кельман. – К., 2013. – 449 с.
8. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина / За загальною редакцією О.П. Рябченко. – Х. : ХНУВС, 2009. – 256 с.
9. Щерба С.П. Філософія / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада ; за заг. ред. С.П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
10. Юркевич О.М. Юридична аргументація. Логічні дослідження / О.М. Юркевич, В.Д. Титов, С.В. Куцелал та ін. ; за заг. ред. О.М. Юркевич. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2015. – 336 с.
11. Петришин О.В. Теорія держави і права / О.В. Петришин та ін. ; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 366 с.
12. Исаков В.Б. Правовая аналитика / В.Б. Исаков. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. – 384 с.

Дрозд О. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ROLE OF SUBORDINATE REGULATIONS IN THE LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVICE

У статті на основі аналізу чинного законодавства України досліджено підзаконні нормативно-правові акти в правовому регулюванні проходження державної служби. До таких актів віднесено підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади та нормативні акти Нацдержслужби. Доведено, що, незважаючи на те, що відповідно до конституційних приписів правове регулювання основ державної служби здійснюється виключно на рівні законів України, проте це не виключає можливість підзаконного нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: підзаконний нормативно-правовий акт, правове регулювання, проходження державної служби.

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины исследованы подзаконные нормативно-правовые акты в правовом регулировании прохождения государственной службы. К таким актам отнесены подзаконные нормативно-правовые акты органов государственной власти и нормативные акты Нацгосслужбы. Доказано, что, несмотря на то, что в соответствии с конституционными предписаниями правовое регулирование основ государственной службы осуществляется на уровне законов Украины, однако это не исключает возможность подзаконного нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: подзаконный нормативно-правовой акт, правовое регулирование, прохождения государственной службы.

The article, based on analysis of current legislation of Ukraine investigated subordinate legal acts in the legal regulation of civil service. Such acts include: subordinate regulations of government; Natsderzhsluzhby regulations. It is proved that in spite of the fact that according to the constitutional provisions regulating legal bases of public service is exclusively at the laws of Ukraine, but this does not exclude the possibility of by-law legal regulation.

Key words: subordinate legal act, legal regulation of civil service.

Постановка проблеми. Державній службі України, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм публічних послуг, належить особлива роль у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління [1]. Враховуючи таке важливе значення державної служби для держави, особливого значення набуває належне правове регулювання відносин, що виникають під час проходження державної служби. Відповідно до конституційних приписів правове регулювання основ державної служби здійснюється виключно на рівні законів України, що разом із тим не виключає можливість підзаконного нормативно-правового регулювання. У даному випадку мова йде про ряд підзаконних нормативно-правових актів.

Стан дослідження. Проблеми правового регулювання проходження державної служби приділялась увага в наукових дослідженнях таких учених, як В.Б. Авер'янова, М.Г. Александрова, С.С. Алексеєва, О.Т. Барабаша, Б.К. Бегічева, В.С. Венедіктова, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна, Р.А. Калюжного, Р.І. Кондратьєва та ін. Однак, на нашу думку, науковцями було приділено недостатньо уваги стосовно визначення ролі

підзаконних нормативно-правових актів у правовому регулюванні зазначених відносин.

Саме тому **метою статті** є визначити місце підзаконних нормативно-правових актів у правовому регулюванні проходження служби.

Виклад основного матеріалу. У першу чергу, серед підзаконних нормативно-правових актів, що спрямовані на регулювання проходження державної служби, варто назвати акти вищих органів державної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. Так, говорячи про акти Верховної Ради України, слід зазначити, що ними виступають постанови даного органу державної влади. При цьому потрібно відмітити той факт, що в науково-правових колах зустрічаються позиції, відповідно до яких постанова Верховної Ради України є актом, що не має нормативного характеру. Зокрема, як зауважує авторський колектив підручнику «Конституційне право України», постанова Верховної Ради України – це ненормативний акт, за допомогою якого парламент оформляє свої дії щодо самоорганізації своєї діяльності, тобто обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обрання їх голів, обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо [2, с. 351]. Дійсно, деякі з постанов Верховної Ради України позбавлені нормативного характеру, оскільки за допомогою їх прийняття вирішуються питання виключно

організаційного характеру. Разом із тим це не виключає можливість існування постанов Верховної Ради України нормативного характеру. Як слідує з аналізу ст. 5 Закону України «Про державну службу», правове регулювання державної служби в Україні здійснюється, зокрема, постановами Верховної Ради України [3]. Більш того, свого часу Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року було введено в дію саме постановою Верховної Ради України від 16 грудня 1993 року № 3724-ХІІ [4]. На сьогодні вищенаведений нормативно-правовий акт втратив чинність, але роль, яку він зіграв свого часу, важко переоцінити. Аналізуючи сучасний стан правового регулювання питань, пов'язаних із проходженням державної служби, що здійснюється на рівні актів Верховної Ради України, в якості прикладу варто назвати постанови Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII та «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2016 року № 294, якими визначено та затверджено однойменну Програму, положення якої, зокрема, спрямовані на забезпечення реалізації Закону України «Про державну службу» шляхом здійснення оптимізації структури органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів, функцій і чисельності державних службовців, підвищення рівня їхньої заробітної плати, а також запровадження сучасних інструментів управління персоналом у системі державної служби, реформування системи професійного навчання державних службовців [5]. Отже, окрім суто організаційних питань, шляхом прийняття постанов Верховною Радою України здійснюється правове регулювання питань, пов'язаних із проходженням державної служби.

Наступний рівень правового регулювання, що здійснюється на основі підзаконних актів вищих органів державної влади, представлений актами Президента України. Серед актів Президента України варто назвати укази та розпорядження. При цьому розпорядження Президента України не мають нормативного характеру. Зокрема, такого висновку можна дійти шляхом аналізу указу Президента України від 15 листопада 2006 року, яким затверджено Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України. Зі змісту останнього слідує, що розпорядженнями Президента України оформлюються рішення, що мають суто організаційний характер, наприклад: надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів; проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представників України; оперативні, організаційні і кадрові питання; призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; тощо [6]. Що ж стосується указів Президента

України, то вони також можуть стосуватися організаційних питань, однак у більшості випадків мають нормативний характер. Зокрема, указами Президента України оформлюються наступні рішення, що можуть стосуватися й сфери проходження державної служби: призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій; прийняття до громадянства України та припинення громадянства України тощо [6]. Серед актів Президента України, за допомогою яких здійснюється правове регулювання сфери проходження державної служби, в якості прикладу слід назвати наступні: указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року, яким було визначено основні заходи, пов'язані з реформою державної служби й оптимізацією системи державних органів [7]; указ Президента України «Питання управління державною службою в Україні» від 18 липня 2011 року №769/2011, яким було затверджено Положення «Про Національне агентство України з питань державної служби», що визначило завдання Національного агентства України з питань державної служби у сфері забезпечення та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснення функціонального управління державною службою [8]; указ Президента України «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» від 11 лютого 2000 року № 207/2000 [9]; указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95, яким було затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби, а також Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [10] тощо. Отже, вищенаведене підтверджує тезу про особливе місце актів Президента України в питанні здійснення правового регулювання проходження державної служби.

Найбільша кількість підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, за допомогою яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, представлена актами Кабінету Міністрів України. При цьому особливе місце Кабінету Міністрів України серед інших суб'єктів, уповноважених на здійснення правового регулювання інституту державної служби, обумовлюється не лише тим, що згідно зі ст. 113 Конституції України він є вищим органом у системі органів виконавчої влади [11], а й тим, що відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу» він очолює систему органів управління державною службою [3]. Серед актів Кабінету Міністрів України варто назвати його розпорядження та постанови. Розпорядження Кабінету Міністрів України

не мають нормативного характеру, про що прямо вказано в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Так, відповідно до ч. 3 ст. 49 вищенаведеного Закону акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. У свою чергу, акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України [12]. Серед постанов Кабінету Міністрів України, за допомогою яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, в якості прикладу потрібно назвати наступні: постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 27 вересня 2016 року № 674 [13]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці» від 14 вересня 2016 року № 633 [14]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14 вересня 2016 року № 622 [15]; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» від 23 серпня 2016 року № 536 [16]; постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 року № 500, якою було затверджено Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань [17]; постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448, якою було затверджено Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [18]; постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах» від 22 липня 2016 року № 448 [19]; постанова Кабінету Міністрів України «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20 квітня 2016 року № 306 [20]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році» від 6 квітня 2016 року № 292 [21]; постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 289, якою було затверджено Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям [22] тощо.

Окрім вищенаведеного, серед підзаконних нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється правове регулювання інституту проходження державної служби, необхідно назвати ті, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Серед таких актів, насамперед, слід назвати акти центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері державної служби. Основні завдання вищенаведеного центрального органу виконавчої влади визначено в ст. 7 Закону України «Про державну службу». Як слідує з аналізу вищенаведеної норми законодавства,

зазначений орган влади реалізує наступні завдання, пов'язані із здійсненням правового регулювання інституту проходження державної служби: розробляє проекти нормативно-правових актів із питань державної служби; видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування нормативно-правових актів у сфері державної служби [3]. Як слідує з аналізу чинного національного законодавства, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, виступає Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), Положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500. Відповідно до п. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта Нацдержслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою [23]. У рамках даного дослідження для нас представляють інтерес окремі підзаконні нормативно-правові акти даного центрального органу виконавчої влади, за допомогою яких здійснюється правове регулювання інституту проходження державної служби. В якості прикладу серед таких актів можна назвати наступні: наказ Нацдержслужби від 5 серпня 2016 року № 158, яким було затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків [24]; наказ Нацдержслужби від 13 квітня 2016 року № 80/353, яким було затверджено Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я, що визначив процедуру видачі закладами охорони здоров'я медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я [25]; наказ Нацдержслужби від 12 квітня 2016 року № 76, яким було затверджено Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій із відбору осіб на зайняття посад державної служби, що встановив процедуру обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій із відбору осіб на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В» на засадах прозорості та відкритості [26]; наказ Нацдержслужби від 6 квітня 2016 року № 72, яким було затверджено Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [27]; наказ Нацдержслужби від 22 березня 2016 року № 64, яким було затверджено Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців [28]; наказ Нацдержслужби від 3 березня 2016 року № 49, яким було затверджено Порядок

обліку та роботи з дисциплінарними справами, що визначив загальні вимоги щодо обліку та роботи з дисциплінарними справами, які формуються під час здійснення дисциплінарного провадження [29]; наказ Нацдержслужби від 3 березня 2016 року № 50, яким було затверджено Типові правила внутрішнього службового розпорядку, що визначили загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату (далі – державний орган), режим роботи, умови перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу [30]; наказ Нацдержслужби від 3 березня 2016 року № 48, яким було затверджено Порядок стажування державних службовців [31].

Висновок. Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, можемо з впевненістю стверджувати, що підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливу роль у правовому регулюванні проходження державної служби в Україні. Адже вони приймаються на основі й на виконання приписів законів України задля їх деталізації, здійснення правового регулювання проходження державної служби України. До підзаконних нормативно-правових правового регулювання проходження державної служби нами було віднесено: акти органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України); нормативні акти центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, – накази Нацдержслужби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / авт. кол. : Р.А. Науменко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
2. Конституційне право України. Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю.М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
3. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43
4. Про введення в дію Закону України «Про державну службу» : постанова Верховної Ради України : від 12 груд. 1993 р. № 3724-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 491.
5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України : від 14 квіт. 2016 р. № 1099-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 18. – Ст. 208.
6. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : указ Президента України : від 15 лист. 2006 р. № 970/98 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.
7. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України : від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
8. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України : від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 133.
9. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів : Указ Президента України : від 11 лют. 2000 р. № 207/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 262.
10. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України : від 10 лист. 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
11. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 222.
13. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України : від 27 верес. 2016 р. № 674 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 186.
14. Деякі питання оплати праці : постанова Кабінету Міністрів України : від 14 верес. 2016 р. № 633 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 178.
15. Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб : постанова Кабінету Міністрів України : від 14 верес. 2016 р. № 622 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 179.
16. Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України : від 23 серп. 2016 р. № 536 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 163.
17. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань : постанова Кабінету Міністрів України : від 23 серп. 2016 р. № 536 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 153.
18. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України : від 22 лип. 2016 р. № 448 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 138.
19. Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах : постанова Кабінету Міністрів України : від 22 лип. 2016 р. № 448 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 87.
20. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України : від 20 квіт. 2016 р. № 306 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 81.
21. Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році : постанова Кабінету Міністрів України : від 20 квіт. 2016 р. № 306 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 72.
22. Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям : постанова Кабінету Міністрів України : від 6 квіт. 2016 р. № 289 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 70.

23. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України : від 1 жовт. 2014 р. № 500 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 190.

24. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 5 серп. 2016 р. № 158 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 74. – Ст. – 2493.

25. Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я : спільний наказ Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства охорони здоров'я України : від 13 квіт. 2016 р. № 80/352 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 41. – Ст. – 1562.

26. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 12 квіт. 2016 р. № 76 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 45. – Ст. – 1658.

27. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 6 серп. 2016 р. № 72 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 38. – Ст. – 1475.

28. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 22 бер. 2016 р. № 64 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 36. – Ст. – 1428.

29. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 3 бер. 2016 р. № 49 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 29. – Ст. – 1174.

30. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 3 бер. 2016 р. № 50 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 29. – Ст. – 1175.

31. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 3 бер. 2016 р. № 48 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – Ст. – 1192.

Корнута Л. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

PRINCIPLE OF POLITICAL IMPARTIALITY IN PRINCIPLES STATE SERVICE SYSTEM

Стаття присвячена аналізу принципів державної служби, передбачених у новому Законі «Про державну службу». Аналізуються зміни, закріплені в новому Законі, щодо принципів державної служби. Ряд принципів є цілком новим (принцип верховенства права, політичної неупередженості, прозорості), а інші дещо змінені змістовно. Особлива увага приділяється принципам політичної нейтральності та політичної неупередженості в системі принципів державної служби в умовах сучасної української держави та їх ролі в становленні нового сучасного інституту державної служби України.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, принципи, політична нейтральність, політична неупередженість.

Стаття посвящена аналізу принципів государственной службы, предусмотренных в новом Законе «О государственной службе». Анализируются изменения, закрепленные в новом Законе, о принципах государственной службы. Ряд принципов является совершенно новым (принцип верховенства права, политической нейтральности, гласности), а другие несколько изменены содержательно. Особое внимание уделяется принципам политической нейтральности и политической беспристрастности в системе принципов государственной службы в условиях современного украинского государства и их роли в становлении нового современного института государственной службы Украины.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, принципы, политическая нейтральность, политическая беспристрастность.

The article is devoted to the analyses of principles of the state service that are provided in the new Law «On the state service». The article analyzes the changes than have found their consolidation in the new Law of Ukraine on the principles of public service. A number of principles is quite new (the rule of law, political impartiality, transparency) and the other slightly altered substantially. Special attention is given to the principles of political neutrality and political impartiality in state service system under conditions of modern Ukrainian state and their role in establishment of new Ukraine's state service institute.

Key words: statesman, public service, principles, political neutrality, political impartiality.

Постановка проблеми. Становлення демократичної, соціальної, правової України обумовлює суттєве оновлення інституту державної служби, що потребує підвищення ефективності реалізації завдань та функцій держави в забезпеченні прав, свобод та інтересів громадян. Важливим етапом розвитку адміністративної реформи в Україні залишається удосконалення інституту державної служби. У свою чергу, пріоритетність розвитку сучасної державної служби встановлюється шляхом закріплення в Законі принципів як основоположних ідей функціонування інституту. Тому на сьогодні розвиток та удосконалення принципів держслужби, а також новий підхід до їх розуміння та визначення є особливо актуальними. Серед системи принципів державної служби особливе місце посідає принцип політичної неупередженості, оскільки він не лише виступає основоположною ідеєю функціонування державної служби в цілому, але і визначає особливості правового статусу державного службовця.

Аналіз досліджень. Питання принципів державної служби в цілому та принципу політичної неупередженості зокрема були предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О.О. Акімова, В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, І.П. Голосніченка,

Є.В. Додіна, С.Д. Дубенка, В.В. Зуя, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, В.К. Малиновського, Л.Р. Наливайка, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенського, І.М. Пахомова, А.А. Сергієнка, Ю.М. Старілова, В.К. Шкарупи, В.В. Щербака, Н.В. Янюк та ін. У той же час дослідження, в яких принцип політичної неупередженості розглядалися б детально, з урахуванням законодавчих особливостей та реформ, на сьогодні практично відсутні. Як наслідок, у вітчизняній науці відсутні комплексні дослідження принципу політичної неупередженості на державній службі, що отримав своє закріплення в Законі України «Про державну службу» 2015 р.

Завданням статті є визначення та аналіз принципів політичної нейтральності та політичної неупередженості в системі принципів державної служби в Україні, які отримали своє закріплення в Законі «Про державну службу» 2015 р. Адже з'ясування поняття, особливостей та сутності державної служби, визначення особливостей правового статусу державного службовця є неможливим без вивчення основ та особливостей реалізації принципу політичної неупередженості інституту державної служби.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи спеціалізовану літературу, можна стверджувати, що термін «принципи державної служби» (від лат.

«*principiū*» – основні, найзагальніші, вихідні положення) означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [10, с. 32]. Необхідно зазначити, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо [9, с. 7]. Першочергова важливість принципів державної служби підтверджується тим, що вони закріплені в Конституції України (ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність) [1]. Більш спеціальні принципи, що безпосередньо характеризують специфіку державної служби, у свій час були закріплені в Законі України «Про державну службу» 1993 р. (ст. 3) [4]. Також вони отримали законодавче підґрунтя в новому Законі України «Про державну службу» 2015 р. (ст. 4) [2] та інших нормативно-правових актах. Разом із тим єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає, оскільки вони є досить різноманітними, численними і взаємообумовленими.

У ст. 4 Закону України «Про державну службу» 2015 р. встановлено, що державна служба здійснюється з дотриманням наступних принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності. Необхідно зазначити, що Закон передбачає перелік принципів державної служби, який частково є оновленим, оскільки передбачає новітні принципи, які не були визначені в попередньому Законі «Про державну службу» 1993 р.: верховенства права, патріотизму, доброчесності, політичної неупередженості, прозорості діяльності та стабільності [2]. Слід зазначити, що частково вони також відрізняються і від попереднього Закону «Про державну службу» 2011 р., який так і не набрав чинності. Натомість із переліку принципів вилучено такі: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування й дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян, персональної відповідальності.

Серед усіх законодавчо закріплених принципів державної служби особливе місце посідає принцип політичної неупередженості, оскільки він визначає особливості правового статусу державного службовця. Зокрема, Закон «Про державну службу» 2015 р. у відповідному розділі «Правовий статус держав-

ного службовця» регламентує політичну неупередженість як елемент правового статусу службовця. Тому вбачається за потрібне більш детально охарактеризувати принцип політичної неупередженості державної служби з метою з'ясування їх сутності та особливостей реалізації.

Сутність принципу політичної неупередженості відповідно до ст. 4 Закону «Про державну службу» 2015 р. полягає в недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також в утриманні від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрацій власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [2]. У той же час більш детально принцип політичної неупередженості законодавець визначає в ст. 10 Закону. Зокрема, державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази або розпорядження, доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. У свою чергу, державний службовець не має права: 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії; 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі в передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях [2]. У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Окрім того, державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках та агітації [13, с. 42].

Принцип політичної неупередженості державної служби в цілому і державного службовця зокрема обумовлюється ст. 35 (свобода совісті) і ст. 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України [1]. У новому Законі «Про державну службу» принцип політичної неупередженості вперше передбачений щодо адмі-

ністративних державних службовців і спрямований на забезпечення ефективності й дієвості державної служби. При цьому слід звернути увагу на те, що й у чинному законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття: «безпартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість» [8]. Аналіз їхнього змістовного навантаження дозволяє зазначити, що найбільш суворим і жорстким, безперечно, є поняття «безпартійність», яке висуває таку однозначну вимогу, як «не бути членом політичної партії чи політичного руху». Саме ця вимога висувається до службовців спеціалізованої і мілітаризованої державної служби. Поняття «політична нейтральність» і «політична неупередженість» є певною мірою м'якшими, оскільки не забороняють членство в політичних партіях і політичних рухах, а висувають вимоги щодо утримання від демонстрації політичних поглядів, політичних уподобань, особливого ставлення до політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків [14, с. 155]. Таким чином, і політична нейтральність, і політична неупередженість дозволяють особі бути членом політичної партії, але не дозволяють проявляти свою політичну приналежність під час виконання службових обов'язків [9, с. 12]. Так, у Законі «Про державну службу» 1993 р. не було передбачено заборони державним службовцям бути членами політичних партій, не закріплено такого принципу державної влади, як позапартійність [13, с. 45]. У той же час Закон «Про політичні партії в Україні» визначив, що членами політичних партій не можуть бути судді, прокурори, поліцейські, співробітники Служби Безпеки України, військовослужбовці, працівники органів доходів і зборів, персонал державної кримінально-виконавчої служби України, працівники Національного антикорупційного бюро України [3]. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в партії. Аналізуючи положення Закону «Про державну службу» 2015 р., можна стверджувати, що державним службовцям не забороняється бути членом політичних партій, проте їх політичні переконання не повинні впливати на виконання ними своїх службових повноважень та обов'язків. Беручи до уваги рівень етики та політичної культури державних службовців і політичних діячів, забезпечити належне виконання і контроль за дотриманням цього принципу на практиці буде вкрай важко. Так. На думку науковців, очевидно, що членство в будь-якій політичній партії прямо породжує конфлікт інтересів із принципом політичної неупередженості та підриває довіру до державної служби [11]. На жаль, в Законі не має відповідного механізму для його практичної реалізації службовцями, а тому реальне впровадження дій цього принципу викликає багато сумнівів [5].

Як влучно зазначає С.В. Ківалов, політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких

осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцю слід уникати демонстрації в будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків. Принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцю: а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі в таких дебатах вимагає виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, в тому числі передвиборну, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків [9, с. 12].

Слід зазначити, що принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, оскільки перший надає можливість державному службовцю бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії [3]. Однак слід мати на увазі, що можна й не бути членом політичної партії, проте захищати її інтереси під час виконання своїх посадових обов'язків, тобто принцип безпартійності не забезпечує партійної неупередженості державного службовця. Принцип політичної неупередженості має на меті захищати державних службовців від впливу й контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади [16, с. 62]. Водночас принцип політичної неупередженості також захищає державних службовців від втрати своїх посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не має відношення до його державно-службової діяльності. Особливе значення даного принципу підтверджується ще й тим, що політична неупередженість законодавцем визначена як складова правового статусу державного службовця [2, ст. 10].

Висновки. Отже, аналіз новітніх принципів державної служби, закріплених у Законі «Про державну службу» 2015 р., дозволяє зробити висновок, що система цих важливих, основоположних ідей становить фундамент не тільки державної служби, але й цілого інституту публічної служби, який повинен зорієнтувати свої цілі на людину, враховувати ті потенційні можливості і ресурси, які є в суспільстві та в управлінському апараті. У процесі оновлення національного законодавства з урахуванням основ європейських стандартів у сфері державної служби залишилися досить спірні позиції, зокрема щодо принципу політичної неупередженості. Ідея принципу політичної неупередженості є вимогою сьогодення, але поряд із тим залишилася проблема щодо реалізації на практиці неупередженого характеру державної служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> (втратив чинність).
5. Акімов О.О. Становлення професійної державної служби в Україні : правові принципи / О.О. Акімов // Публічне адміністрування : теорія та практикв. – 2015. – Вип. 1(13). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.
6. Акімов О.О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / О.О. Акімов. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 20 с.
7. Баранцева К.К. Професіоналізація державної служби / К.К. Баранцева. – К., 2012. – 134 с.
8. Григорчук Н.В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад / Н.В. Григорчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua>.
9. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу» / С.В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – С. 7–16.
10. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
11. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні : сучасні підходи / Л. Курочка // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 3. – С. 66–72.
12. Мустафасва У. Реформування державної служби України : аналіз кадрової складової / У. Мустафасва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 1(20). – С. 234–243.
13. Наливайко Л.Р. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби / Л.Р. Наливайко, А.Ф. Орешкова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 3(1). – С. 41–44.
14. Свірін М. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної української держави / М. Свірін // Державна служба. – 2014 [Електронний ресурс]. – С. 152–156.
15. Федчишин С.А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні / С.А. Федчишин // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – № 2. – С. 206–209.
16. Янюк Н.В. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб / Н.В. Янюк // Право України. – 2000. – № 12. – С. 62–64.
17. Michael Josephson and the Government Ethics Center Commission of the Josephson Institute of Ethics. Preserving the public trust: the five principles of public service ethics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://josephsoninstitute.org/public/overview/faq.html>.

Михальський Ю. А.,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
Голова Всеукраїнської професійної спілки правників

ДО ПИТАННЯ ПРО ДЖЕРЕЛА ПРАВА ГРОШОВОГО ОБІГУ

TO THE QUESTION OF THE SOURCES OF LAW OF MONEY CIRCULATION

У статті розглядаються окремі аспекти права грошового обігу. Досліджуються закони і підзаконні нормативно-правові акти, що складають підґрунтя правового регулювання відносин у сфері грошового обігу. Ці акти аналізуються в контексті джерел фінансового права. На основі проведеної загальної характеристики джерел права грошового обігу викладено їх особливості. Розкриваються питання відповідальності за порушення нормативних приписів у сфері грошового обігу.

Ключові слова: грошовий обіг, готівковий обіг, безготівковий обіг, джерело права, нормативно-правовий акт, відповідальність.

В статье рассматриваются отдельные аспекты права денежного оборота. Исследуются законы и подзаконные нормативно-правовые акты, составляющие почву правового регулирования отношений в сфере денежного оборота. Указанные акты анализируются в контексте источников финансового права. На основе проведенной общей характеристики источников права денежного оборота изложены их особенности. Раскрываются вопросы ответственности за нарушение нормативных предписаний в сфере денежного оборота.

Ключевые слова: денежный оборот, наличное обращение, безналичное обращение, источник права, нормативно-правовой акт.

The article deals with some aspects of monetary law. Study the laws and subordinate regulations that form the basis of legal regulation of relations in the sphere of money circulation. These acts are analyzed in the context of the sources of financial law. The features of sources of law of money circulation are expounded on the basis of conducted them general description. Disclosed liability for violation of regulatory requirements in the field of monetary circulation.

Key words: money circulation, cash flow, cashless treatment, source of law, legal act, responsibility.

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Питання грошей та грошового обігу здавна привертають увагу вчених, є чимало праць таких вчених, як Є.О. Алісов, О.М. Ашмаріна, В.П. Василюк, Ф.Т. Діланян, А.Т. Ковальчук, О.А. Лукашов, В.В. Посполітак, О.О. Ситник, Є.Є. Фролова та інших. Проте дотепер розробляються й інші питання, пов'язані з грошима, грошовим обігом, грошовою та ціновою політикою, публічно-правовим регулювання відносин у сфері грошового обігу тощо. Проте ґрунтовних праць, присвячених особливостям джерел права грошового обігу, на сьогодні нараховуються одиниці. Усе це в сукупності з іншими обставинами й обумовило обрання предмета дослідження в даній науковій статті.

Мета статті полягає в розкритті особливостей джерел права грошового обігу України в контексті джерел фінансового права.

Основні результати дослідження. Більшість науковців розглядають грошовий обіг як рух грошей під час виконання ними своїх функцій у готівковій та безготівковій формах [1, с. 314; 2, с. 249; 3, с. 650–651; 4, с. 511]. Проведений аналіз наукових досліджень свідчить про певну однаковість науковців у питаннях того, що норми права грошового обігу, регулюючи фінансово суспільні відносини, обов'язково повинні бути відомі їх учасникам та виражені зовні від імені держави, оскільки джерела права грошового обігу у формальному сенсі – це зовнішня форма вираження цього права, це спосіб вираження та реалізації державної волі. Зазначимо,

що джерела права грошового обігу є складовими елементами загальної системи джерел фінансового права; це конкретні форми його вираження, тобто правові акти органів публічної влади, що містять норми фінансового права з питань грошового обігу.

Отже, коли говоримо про норми права, то одразу маємо звертати увагу на питання джерел права. При цьому вчені здебільшого однакові в розумінні джерел права як чинників, які творять право; суперечки починаються під час вирішення питання, що має вважатися чинниками, які створюють право [5, с. 39]. Джерела права в сучасному розумінні – це «..виражені назовні в певних формах ідейні та матеріальні витоки права, які відображають його цінність у конкретних історичних умовах. Дане визначення відображає чотири рівні розуміння поняття «джерела права»: 1) матеріальні (об'єктивні); 2) ідеологічні (суб'єктивні); 3) формальні (зовнішні форми права) та 4) історичні (пам'ятки права), виокремлення яких дозволяє виділити в системі джерел права матеріальні джерела права, ідеологічні джерела права, формальні джерела права і джерела пізнання права» [6, с. 37–38].

Слушним є твердження про те, що на сьогодні немає такого юридичного порядку, який би надавав перевагу винятково одному з джерел і нехтував іншими [7, с. 89]. Як приклад – право грошового обігу, адже в процесі здійснення та регулювання грошового обігу виникають різні суспільні відносини, що регулюються нормами декількох галузей права. Першість тут відводиться нормам конституційного

права. Так, відповідно до положень ст. 92 Конституції України є засади створення і функціонування грошового ринку, встановлення статусу національної валюти, якою згідно зі ст. 99 Конституції України є гривня – грошова одиниця України. Забезпечення її стабільності є основною функцією центрального банку держави – НБУ, Рада якого відповідно до вимог ст. 100 Конституції України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Правовий статус Ради НБУ визначається законом.

Предметом правового регулювання цивільного права є, зокрема, майнові відносини, в яких гроші є одним з об'єктів цивільних правовідносин. Норми ЦК України (зокрема, глави 71, 72 та 74) регулюють розрахункові відносини між суб'єктами різноманітних правочинів. До них належать відносини щодо договорів позики і кредиту, банківського вкладу та банківського рахунку, встановлення форм безготівкових розрахунків за допомогою розрахункових документів в електронному або паперовому вигляді із застосуванням платіжних доручень, акредитивів, розрахункових чеків (чеків), розрахунків за інкасо, а також інших розрахунків, передбачених законом, банківськими правилами та звичаями ділового обороту.

Адміністративне право регулює відносини, пов'язані з притягненням до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у сфері грошового обігу. Так, глава 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення регламентує питання адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення розрахунків; порушення порядку приймання готівки для подальшого її переказу; порушення порядку здійснення операцій з електронними грошима; порушення правил про валютні операції; ухилення від повернення виручки в іноземній валюті; незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків; порушення порядку проведення готівкових розрахунків та розрахунків із використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги); несвоєчасне здавання виторгу; порушення банківського законодавства, законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні, нормативно-правових актів НБУ або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку; порушення законів України та нормативно-правових актів НБУ щодо здійснення нагляду (оверсайту) платіжних систем та систем розрахунків.

Норми кримінального права передбачають заходи кримінальної відповідальності. Зокрема, в ст. 199, 200 КК України передбачено кримінальну відповідальність за вчинення таких злочинів, як виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання під час продажу товарів, збуту або збут підроблених грошей та незаконних дій із документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення тощо.

Отже, регулювання відносин у сфері грошового обігу в нашій країні здійснюється нормами різних галузей права, зважаючи на те, що грошима та грошовими відносинами пронизані практично всі сфери суспільного життя. При цьому у сфері грошового обігу чільне місце займають норми фінансового права, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації готівкового та безготівкового грошового обігу, в тому числі під час проведення грошових реформ, деномінацій, емісій, під час організації розрахунків, встановлення обов'язкового порядку зберігання коштів юридичних осіб на рахунках у банках, обмеження готівкових форм розрахунків між організаціями, визначення порядку ведення касових операцій. Названі відносини можуть складатися між НБУ і кредитними організаціями; між кредитними організаціями; між кредитними організаціями та їх клієнтами; між юридичними та фізичними особами; між кредитними організаціями та іншими інститутами фінансової системи; між інститутами фінансової системи й організаціями та фізичними особами.

На сьогодні право грошового обігу є складним комплексом нормативних приписів, що регламентують багатопланові, соціально і політично напружені суспільні відносини. При цьому слід зазначити, що обсяг нормативного масиву, присвяченого питанням грошового обігу, настільки значний, що потрібні певні орієнтири для правильного розуміння окремих законодавчих положень, які мають постійну тенденцію динамічного розвитку, як кількісного, так і якісного напрямку.

На наш погляд, складовими права грошового обігу є сукупність фінансово-правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються у сфері функціонування системи регулювання грошового обігу та у сфері функціонування системи контролю грошового обігу.

Особливе значення серед джерел права грошового обігу, окрім Конституції України, займає Закон України «Про Національний банк України», відповідно до ст. 6 і 7 якого НБУ виконує такі найважливіші функції: забезпечує стабільність національної грошової одиниці, при цьому виходячи з пріоритетів досягнення та підтримки цінової стабільності; відповідно до засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику; монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг; виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування; встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу; аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінових та валютних відносин; регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками. Згідно з Основними засадами грошово-кредитної політики та відповідно

до повноважень і функцій, які визначені положеннями ст. 14, 15 Закону України «Про Національний банк України», Правління НБУ через відповідні монетарні інструменти та інші засоби банківського регулювання забезпечує реалізацію грошово-кредитної політики, організує виконання інших функцій НБУ та здійснює управління його діяльністю.

Основними економічними засобами і методами грошово-кредитної політики згідно з вимогами ст. 25 Закону України «Про Національний банк України» є регулювання обсягу грошової маси через: визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків; процентну політику; рефінансування комерційних банків; управління золотовалютними резервами; операції із цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), в тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; регулювання імпорту та експорту капіталу; запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті; зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів; емісію власних боргових зобов'язань та операції з ними. НБУ має право надавати кредити для рефінансування банку, якщо це не тягне за собою ризиків для банківської системи.

Для вдосконалення і підвищення ефективності застосування інструментів регулювання грошово-кредитного ринку Правління НБУ затвердило Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів для банків України та філій іноземних банків в Україні (постанова від 16 березня 2006 року № 91).

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про Національний банк України» Центральний банк держави забезпечує управління золотовалютними резервами держави, здійснюючи валютні інтервенції шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на валютних ринках із метою впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит та пропозицію грошей в Україні.

Згідно зі ст. 34 Закону України «Про Національний банк України» виключне право введення в обіг (емісія) гривні і розмінної монети, організація їх обігу та вилучення з обігу належить НБУ. Готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих). Загальна сума введених в обіг банкнот і монет зазначається в рахунках НБУ як його пасив. Банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями НБУ і забезпечуються всіма його активами.

Гривня (банкноти і монети) як національна валюта, як передбачено ст. 35 Закону України «Про Національний банк України», є єдиним законним платіжним засобом на території України, приймається всіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви та для переказів. НБУ встановлює офіційний курс гривні до іноземних валют та оприлюднює його (ст. 36 Закону). Для регу-

лювання курсу гривні щодо іноземних валют НБУ використовує золотовалютний резерв, купує і продає цінні папери, встановлює і змінює ставку рефінансування та застосовує інші інструменти регулювання грошової маси в обігу.

Тобто наведеними вище нормами закладаються основи для здійснення визначеної на державному рівні грошово-кредитної політики, яка є складовою загальнодержавної економічної політики та поряд із фіскально-бюджетною політикою має забезпечувати сталий розвиток економічного базису суспільства. Таким чином, на законодавчому рівні започатковано формування основного (базового) інституту грошово-кредитної політики держави, на основі якого формуються всі інші інституційні утворення, оскільки саме він закладає основи для подальшого правового впливу на готівкові і безготівкові розрахунки, валютні відносини, встановлення санкцій, які є атрибутами, за рахунок яких реалізується грошово-кредитна політика держави.

Повноваження НБУ щодо організації готівкового грошового обігу передбачені положеннями ст. 33 Закону, відповідно до якої для забезпечення організації готівкового грошового обігу НБУ здійснює: виготовлення та зберігання банкнот і монет; створення резервних фондів банкнот і монет; встановлення номіналів, систем захисту, платіжних ознак та дизайну банкнот та монет, а також обмежень щодо використання систем захисту, платіжних ознак та відтворення елементів дизайну банкнот та монет; встановлення порядку заміни пошкоджених банкнот і монет; встановлення правил випуску в обіг, обробки, зберігання, інкасації, перевезення, вилучення з обігу та знищення готівки; визначення порядку ведення касових операцій для банків, інших фінансових установ, підприємств і організацій; визначення вимог стосовно технічного стану й організації охорони приміщень банківських установ.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про Національний банк України» та з метою удосконалення готівкових розрахунків Правління НБУ затвердило Інструкцію про ведення касових операцій банками в Україні (постанова Правління НБУ від 1 червня 2011 р. № 174). Також для вдосконалення взаємовідносин між фізичними особами, юридичними особами та банками в Україні під час приймання та видачі банкнот, розмінних і обігових монет національної валюти України за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви, для переказів та обміну Правління НБУ затверджено Правила визначення платіжних ознак та обміну банкнот, розмінних та обігових монет національної валюти України (постанова Правління НБУ від 23 жовтня 2013 р. № 422).

На виконання вимог постанови Правління НБУ від 18 червня 2003 р. № 261 «Про схвалення документів із питань функціонування банківської системи України в умовах особливого періоду» та з метою безперебійного забезпечення економіки готівковими коштами в умовах особливого періоду Правління НБУ затвердило Положення про організацію готів-

кового обігу і ведення емісійно-касових операцій у банківській системі в особливий період (постанова Правління НБУ від 12 лютого 2004 р. № 46), яким регламентовано діяльність з обороту готівки перш за все в період надзвичайного чи військового стану.

Усі вказані вище нормативно-правові акти присвячені регулюванню готівкового обігу та об'єднуються нормами профільного Закону, таким чином формуючи основу права готівкового грошового обігу.

Організація безготівкових грошових розрахунків в Україні регламентується Законами України «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», нормативно-правовими актами НБУ, в тому числі Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті № 22 від 21 січня 2004 р.

Закон України «Про банки і банківську діяльність» визначає структуру банківської системи, економічні, організаційні і правові засади створення, діяльності, реорганізації і ліквідації банків. Метою цього Закону є правове забезпечення стабільного розвитку і діяльності банків в Україні і створення належного конкурентного середовища на фінансовому ринку, забезпечення захисту законних інтересів вкладників і клієнтів банків, створення сприятливих умов для розвитку економіки України та підтримки вітчизняного товаровиробника і забезпечення грошового обігу перш за все в його безготівковій формі.

У свою чергу, Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» визначає загальні засади функціонування платіжних систем і систем розрахунків в Україні, поняття та загальний порядок проведення переказу коштів у межах України, встановлює відповідальність суб'єктів переказу, а також визначає загальний порядок здійснення нагляду (оверсайту) за платіжними системами.

У зв'язку з введенням у промислову експлуатацію системи електронних платежів НБУ нового покоління та з метою вдосконалення нормативно-правової бази з питань здійснення міжбанківських розрахунків Правлінням НБУ затверджено Інструкцію про міжбанківський переказ коштів в Україні в національній валюті (постанова Правління НБУ від 16 серпня 2006 р. № 320 та Інструкцію про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах (постанова Правління НБУ від 12 листопада 2003 р. № 492).

Щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності, що пов'язана з випуском та обігом електронних грошей, а також здійснення моніторингу за такою діяльністю, Правлінням НБУ затверджено Положення про порядок емісії електронних платіжних засобів і здійснення операцій з їх використанням від 05 листопада 2014 № 705.

На основі вказаних вище норм і формується інститут безготівкових розрахунків, в якому використовуються різноманітні платіжні засоби, які дозволені законодавством, у тому числі й електронні картки.

Умови та порядок конвертації (обміну) гривні на іноземну валюту встановлюються НБУ відповідно до

законодавства України про валютне регулювання та згідно з вимогами ст. 37 Закону «Про Національний банк України». При цьому НБУ не може обмежувати права суб'єктів валютного ринку на здійснення операцій з іноземною валютою, гарантовані їм законом. Також згідно зі ст. 47 Закону НБУ визначає структуру валютного ринку України та організовує торгівлю валютними цінностями на ньому відповідно до законодавства України про валютне регулювання.

Профільними законодавчими актами в цій сфері є Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23 вересня 1994 р. та Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. № 15-93, якими визначено порядок, строки та умови таких розрахунків, а також передбачено відповідні обмеження щодо використання іноземної валюти, в тому числі її продаж на міжбанківському валютному ринку. Останнє, зокрема, передбачено постановою Правління НБУ «Про зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів і запровадження обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті» від 14 травня 2013 р. № 163.

Важливу роль у валютних операціях також відіграють Положення про порядок виконання банками документів на переказ, примусове списання і арешт коштів в іноземних валютах та банківських металів (затверджене постановою Правління НБУ від 28 липня 2008 р. № 216), Положення про порядок здійснення операцій із чеками в іноземній валюті на території України (постанова Правління НБУ від 29 грудня 2000 р. № 520).

Відповідно, можна цілком обгрунтовано вважати перелічені нормативні акти основою формування інституту валютного готівкового та безготівкового обігу.

Відповідальність за порушення у сфері грошового обігу насамперед представлена фінансовими, а також організаційними санкціями. Зокрема, такі санкції містяться в ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність», серед яких є письмове застереження, обмеження чи припинення операцій, відсторонення від посади, відкликання ліцензії тощо. Звичайно, вказані заходи впливу поширюються не лише на сферу грошового обігу, але, зважаючи на безпосередній зв'язок банків із нею, їх застосування цілком природне і до даних правовідносин.

Також відповідальність передбачена ст. 4 Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», згідно з якою за порушення строків розрахунків встановлено стягнення пені в розмірі 0,3% від неоподержаної виручки (вартості непоставленого товару). Крім того, ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» встановлено низку санкцій за порушення валютного законодавства.

Таким чином, формування інституту відповідальності за порушення у сфері грошового обігу є цілком логічним і таким, що відповідає вимогам сьогодення. Адже самі нормативні вимоги без належних санкцій не здатні забезпечити належний вплив на суспільні

відносини, в тому числі в нормувати таку сферу, як грошовий обіг.

Підтримуємо О.Ю. Грачову, яка розглядає джерела грошового обігу та вибудовує структуру права грошового обігу як інституту фінансового права в процесі дослідження його правового регулювання, зазначаючи при цьому, що законом закріплено повноваження Центрального банку з регулювання грошового обігу в країні, яке здійснюється за допомогою таких способів, як проведення грошової реформи, деномінація й емісія грошей [8, с. 72–73].

Висновки. Проведена нами загальна характеристика джерел права грошового обігу свідчить про те, що:

1) цим джерелам притаманні упорядкованість та узгодженість, що є підтвердженням наявності структуризації системи джерел даного права;

2) фінансово-правові норми, що регулюють суспільні відносини у сфері грошового обігу, одночасно

є і взаємопов'язаними, адже вони є невід'ємною спільною джерел фінансового права; і диференційованими, оскільки об'єднані в субінститут права, норми якого регулюють особливий та суспільно значущий вид суспільних відносин у сфері грошового обігу як складової емісійного права у фінансовому праві України;

3) системі джерел права грошового обігу властива автономність, тобто можливість здійснювати правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері грошового обігу незалежно від інших інститутів права;

4) система джерел права грошового обігу не є відокремленою сукупністю фінансово-правових норм, адже вона має тісні зв'язки з іншими інститутами емісійного права та фінансового права, оскільки безпосередньо підпорядковується емісійному праву та узгоджується із загальними джерелами фінансового права України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горбунова О.Н. Финансовое право / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 536 с.
2. Финансовое право / за ред. М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 288 с.
3. Орлюк О.П. Финансовое право. Академичний курс / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
4. Сарана С.В. Финансовое право України: Навч. посібник / С.В. Сарана. – Полтава: Полтавський інститут економіки і права; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2008. – 567 с.
5. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми методології / Н.М. Пархоменко. – К. : ТОВ видавництво «Юридична думка», 2008. – 336 с.
6. Качур В.О. До розуміння та визначення поняття «джерела права» / В.О. Качур // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. – 2013. – № 6-1. – Том 1. – С. 36–39.
7. Бертель Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бертель ; пер. с франц. Г.В. Чуршукова ; под общ. ред. В. Даниленко. – М. : Nota bene, 2000. – 575 с.
8. Грачева Е.Ю. Финансовое право: Схемы и комментарии / Е.Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 1999. – 104 с.

Пирожкова Ю. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету

ЕКОНОМІЧНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА КРИЗЬ ПРИЗМУ ВЕКТОРІВ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

THE ECONOMIC FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW VECTORS THROUGH MODERN ECONOMIC POLICY OF UKRAINE

Економічна функція адміністративного права внаслідок інтегративних властивостей постійно займала чинне місце (яке зберігає і до сьогодні) серед загальносоціальних функцій галузі, причому її нормативна модель реалізації завжди була зумовлена пріоритетними напрямками державної економічної політики. Оновлення основних параметрів економічної функції адміністративного права вимагає її комплексного аналізу. Зважаючи на зазначене, в статті приділена увага проблемі визначення змісту економічної функції галузі, завдяки якій адміністративне право не регулює економічні відносини (як на це доволі часто помилково вказується в сучасних дослідженнях), а визначає пріоритетні напрямки економічної політики як підґрунтя для спрямування регулювання в економічній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: функції адміністративного права, загальносоціальні функції адміністративного права, економічна функція адміністративного права, державна економічна політика.

Нормативная модель реализации экономической функции административного права всегда обуславливалась приоритетными направлениями государственной экономической политики. Учитывая указанное, в статье уделено внимание проблеме определения содержания экономической функции отрасли, благодаря которой административное право не регулирует экономические отношения, а определяет приоритетные направления экономической политики как основу для регулирования общественных отношений в экономической сфере.

Ключевые слова: функции административного права, общесоциальные функции административного права, экономическая функция административного права, государственная экономическая политика.

The economic function of administrative law, as a result of integrative properties permanently occupied current location (which retains to this day) among the functions of general industry, with its implementation has always been conditioned by the priorities of state economic policy. Upgrading the basic parameters of economic functions of administrative law requires a complex analysis. As such, the article paid attention to the problem of determining the content of the economic functions of the field, through which administrative law regulates economic relations (as this often mistakenly indicated in the present study), and defines priority directions of economic policy as a basis for direction adjustment in the economic sphere public relations.

Key words: functions of administrative law, societal function of administrative law, economic function of administrative law, public economic policy.

Соціально-економічні і суспільно-політичні перетворення, зумовлюючи потреби переосмислення шляхів розвитку правової системи України, зміцнення режиму законності, підвищення рівня правової культури, спричиняють актуалізацію цілого ряду соціальних функцій адміністративного права, завдяки фактичному існуванню яких відбувається «поєднання» регулятивної, охоронної та процедурної галузевих функціональних складових «...у відокремлених якісно однорідних соціальних відносинах – економіці, політиці, ідеології.» [1]. Пережиті сучасним суспільством зміни в політико-правовій системі, впровадження ринкової системи господарювання, зміна моделі взаємовідносин громадянського суспільства і держави трансформують суспільні відносини і розвиток соціуму в цілому, висуваючи перед загальносоціальними функціями права нові задачі. Зважаючи на те, що Україна проголошена соціальною правовою державою, політика якої направлена на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини, загальносоціальні функції вітчизняного адміністративного права, спрямовані на реалізацію доктрини соціальної держави, в основу якої покладено постулат примату соціальних цінностей, а саме людини, її

життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки, над корпоративними та державними інтересами. Цілком підтримуючи слушне зауваження Н. Свиридюк, що право глибоко проникає у сферу економічного життя [2, с. 101], зважаючи на те, що економічна функція галузі «...спрямована, в першу чергу, на забезпечення порядку і прогресу в економічній сфері...» [3, с. 36], безумовно, сьогодні набуває особливої ваги серед загальносоціальних функцій галузі, впливаючи на правову політику, нормотворчість, реалізацію та застосування адміністративного права, адже визначає вектор впливу та «правила гри» в економічних відносинах, реалізує їх юридичне забезпечення за кількома напрямками: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку національної економіки та упорядкування зовнішньоекономічних відносин (регулювання матеріальних благ; упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності; стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку; залучення іноземних інвестицій; ціноутворення, гарантування настання негативних наслідків для порушників тощо); впорядковує відносини власності шляхом визначення тих сфер економіки,

які формують об'єкт недержавної власності та механізм її набуття (приватизація, антимонопольне регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності); спрямовує соціальну орієнтацію економіки (стимулювання ініціативи та підприємництва господарюючих суб'єктів, оптимізація соціальних витрат тощо). Таким чином, саме проблематика економічної функції адміністративного права в ракурсі наукового забезпечення, законотворення та правозастосування є актуальною і важливою, особливо в контексті реалізації заходів щодо адаптації адміністративного вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу.

Підкреслюючи особливу природу соціально-економічної функції права, В. Ковальський цілком справедливо акцентує увагу на її визначальних засадах, які ґрунтуються на конституційному декларуванні соціально-економічного буття. Це соціальна спрямованість економіки (ст. 13 Конституції), економічна багатоманітність (ст. 15 Конституції), забезпечення економічної безпеки (ст. 1, 17 Конституції), проголошення та гарантування соціально-економічних прав та інтересів (ст. 36, 47), формулювання вимог до соціально-економічних програм (ст. 47), базова компетентність і виключні повноваження державних органів у вказаних сферах (ст. 85, 92, 116), визначення компетенції територіальних громад (ст. 147) тощо [3, с. 37]. Оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя, загальною метою реалізації економічної функції галузі є забезпечення стабільного розвитку та функціонування вітчизняної економічної сфери. Вивчення сутності економічної функції адміністративного права вимагає переосмислення взаємодії економічної і правової систем в умовах, з одного боку, трансформації українського суспільства, розвитку ринкової економіки і демократії, з другого, – відмови від методологічного монізму радянської доби, за якої модель співвідношення економіки і права зводилася до конструкції «базис – надбудова» [4, с. 135], адже цілком очевидно, що саме зазначене співвідношення так званої «економізації права та юридизації економіки» обумовлює «базові» структурні складові економічної функції сучасного права. Ознайомлення з науковою літературою свідчить про брак системних міждисциплінарних вітчизняних досліджень щодо взаємодії права та економіки, завдяки чому відповідні наукові пошуки, що здійснюються представниками різних галузей наукових знань, зокрема соціологами, політологами, юристами та економістами, не містять придатного «рецепту» вдосконалення економічної функції сучасного вітчизняного права. На відміну від цього, зарубіжними вченими впроваджується комплексна програма дослідження економічної зумовленості права та правової причинності економіки – *Economics of Law* – економіка права або економічний аналіз права [5, с. 362]. Яскравість цього міждисциплінарного напрямку проявляється у відомому твердженні Р. Колза: «Якщо ви бажаєте зрозуміти,

як працює економічна система, почитайте юридичну літературу» [6, с. 90]. Більше того, В. Ковальський акцентує увагу на тому, що саме в праві в першу чергу знаходить своє відображення домінуюча в суспільстві економічна парадигма, і саме правові тексти дозволяють виявити фундаментальні засади економічного життя соціуму [7, с. 36]. Намагаючись поставити остаточну крапку в дискусіях з приводу економічної функції права, вчений зазначає: 1) економічна функція права має досліджуватися, перш за все, як юридичне, а не економічне явище. Такий підхід є більш виправданим з огляду на те, що система правового впливу на економіку включає в себе всю сукупність правових засобів, таких як суб'єктивні права та юридичні обов'язки, законодавство, юридична відповідальність, правова політика тощо. Економічні ж явища в даному випадку є метою, а не засобом реалізації економічної функції права; 2) правові відносини становлять набагато більш відкриту систему. За рахунок цього акт юридизації відносин розширює правову сферу. Саме тому економічні відносини, врегульовані правом, залишаються економічними за своєю суттю, але стають правовими за своєю формою. Такий вплив права на економіку дозволяє поставити під сумнів традиційний розгляд юридичної сфери як «надбудови» над економікою; 3) саме за рахунок економічної функції права наладжуються зв'язки між сферами юридичної, соціальної та економічної відповідальності, а відповідно, ризиків, що супроводжують людську життєдіяльність у цих сферах. Завдяки праву уможливується створення системи «правил гри» в економічній сфері [3, с. 38].

Варто вказати, що аналіз наукової літератури свідчить про досить невелику кількість робіт, в яких зроблено спроби окреслити сучасне розуміння економічної функції галузі. Принагідно слід зауважити на дослідженнях Р. Мельника та Є. Петрова «Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України» (хоча ця назва є досить дискусійною) та В. Джарти «Управління об'єктами державної власності в Україні: правова природа та механізм реалізації» [8–9]. Зважаючи на зазначене, надзвичайно актуальною уявляється проблема чіткого визначення змісту економічної функції галузі, завдяки якій адміністративне право не регулює економічні відносини (як на це доволі часто помилково вказується в сучасних дослідженнях), а визначає пріоритетні напрямки економічної політики як підґрунтя для спрямування регулювання в економічній сфері суспільних відносин як у позитивному, так і деліктному відношеннях. Зроблений висновок підтверджується історичним аналізом економічної функції адміністративного права. Так, наприклад, єдина форма державної соціалістичної власності, панування в сільському господарстві колгоспно-радгоспної системи, відсутність економічної зацікавленості працівників у розвитку виробництва, плановість розвитку економіки як єдиного народногосподарського комплексу, відсутність конкуренції обумовлювали відповідне «забарвлення»

економічної функції адміністративного права т.з. «радянського періоду» (60-80 рр. ХХ ст.), яка була спрямована на тотальне державне управління в економічній сфері, що відповідним чином реалізовувалося у регулюванні економічних відносин: встановленні та виконанні планових показників, нормативів та госпрозрахунків для галузей народного господарства; забезпеченні примусових, командних важелів впливу на виробництво; використанні комплексних цільових програм галузевого розвитку; встановленні адміністративної відповідальності за правопорушення в зазначеній сфері суспільних відносин. Прагнення України до інтеграції у світову економіку та Європейський Союз задекларовано з моменту прийняття ще в 1990 р. Верховною Радою УРСР Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки, яка була орієнтована на структурні зміни у виробництві під впливом вимог світових ринків, залучення іноземних інвесторів. У відповідності до зазначеної Концепції було прийнято низку програм: Програма надзвичайних заходів зі стабілізації економіки України від 03.07.1991р.; Про основи національної економічної політики України від 24.03.1992 р.; Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції від 21.12.1993 р. тощо. У 1993 році Україна вже приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади (Постанова ВРУ № 3384), а в 1994 році ратифікувала Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і європейським Співтовариством та його державами-членами (Закон № 237). У схваленій у 2000 році Указом Президента України № 1072 Програмі інтеграції України до ЄС наголошувалося на тому, що інші програми та плани політичного, соціально-економічного спрямування, що розробляються або підлягають розробленню органами виконавчої влади, повинні ґрунтуватися з урахуванням євроінтеграційних тенденцій розвитку (у т.ч. формування конкурентної економічної структури євро-регіонів: прискорення економічної трансформації та ефективної утилізації природних ресурсів, поширення технологічних інновацій і розвиток необхідної для їх запровадження інфраструктури, активізація бізнесу, запровадження спільних галузевих проєктів тощо). Зазначені зміни відповідним чином вплинули і на «буття» економічної функції галузі, адже обумовили її «переорієнтацію» на публічне адміністрування та процедурне обслуговування господарських та зовнішньоекономічних відносин шляхом розширення її стимулюючої та забезпечувальної складових частин за рахунок запровадження нових адміністративно-процедурних регуляторів – встановлення порядку ліцензування певних видів господарської діяльності, квотування, розроблення планів розвитку окремих галузей виробництва, патентування, квотування, сертифікації, надання дозволів тощо та регламентації адміністративної відповідальності вже за порушення цих правил.

Отже, з огляду на викладене очевидним є факт, що нормативна модель реалізації економічної функції

адміністративного права зумовлюється державною економічною політикою, а саме її інвестиційною, бюджетно-податковою, інноваційною, регіональною, конкурентною складовими частинами, адже раціональні перетворення в економічній сфері, розширення правового процедурно-сервісного сегменту в зазначених суспільних відносинах передбачають збереження регуляторно-охоронного впливу адміністративного права на зазначені відносини. Так, у відповідності до «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»» задекларовано, що Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему. Реформи в економічній сфері (дерегуляція та розвиток підприємництва, розвиток малого та середнього бізнесу, податкова реформа, захист економічної конкуренції, розвиток агропромислового комплексу, транспортної інфраструктури, житлово-комунальної сфери тощо), передбачені Стратегією, визнали необхідність скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скорочення кількості органів державного нагляду (контролю), забезпечення надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді, тобто обумовили «перформативності» спрямованості економічної функції галузі, перш за все, на створення належних процедурних умов взаємодії суб'єктів економічної діяльності та органів публічного адміністрування.

Стратегічні напрями національного економічного розвитку також окреслюють: Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013р. № 696, Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010–2019 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 р. № 390, Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24 травня 2012 року № 4836-VI, Державна цільова економічна програма розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1245, Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 21.04.2011р. № 3268-VI, Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки, затверджена Законом України від 03.03.2005 р. № 2455-IV, Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, затверджена Розпорядженням Кабінету міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р тощо. Відповідно до статті 3 Закону

України «Про стимулювання розвитку регіонів» Кабінет Міністрів України затвердив Постановою від 06.08.2014 р. № 395 «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року», яка спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Зазначені програмні документи окреслюють спрямування економічної функції адміністративного права на створення нових організаційно-правових та економічних моделей управління, розвиток конкурентного середовища у відповідності із стандартами Європейського Союзу, з урахуванням національних особливостей, гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародними нормами, забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку вітчизняної економіки.

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що сучасне адміністративне право завдяки саме економічній функції суттєво змінює вектор свого впливу (адже відтепер основне регулююче спрямування економічної функції галузі «переорієнтовано» з «надмірно-жорсткого» державного регулювання на публічно-сервісне обслуговування економічної сфери), трансформує перелік об'єктів, на які розповсюджується її вплив (відтепер, ураховуючи те, що стан економічного розвитку України потребує пошуку нових форм господарювання, серед них «опиняються» відносини, на які раніше адміністративне право взагалі не спрямовувало свій вплив: спрощення підприємницької діяльності; зовнішньоекономічна діяльність (а саме її євроінтеграційне спрямування)). Енергомодернізація держави зумовила оновлення векторів впливу економічної функції галузі і в енергетичних відносинах, у тому числі і у відносинах альтернативної енергетики; поширення відносин, пов'язаних із порівняно новими формами господарювання –

зеленим та агрорекреаційним туризмом, відносин, пов'язаних з альтернативними засобами пересування (електрифікація автомобілів), також вимагають відповідного адміністративного регулювання. Формування в Україні сприятливого інвестиційного клімату задля посилення інвестиційної привабливості вітчизняної економіки вимагає відповідного спрощення реєстраційних та ліцензійних адміністративних процедур в економічній сфері. Порівняно новою організаційною формою суб'єктів господарювання в Україні є Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ), виникнення якої пов'язано, перш за все, з питаннями права власності на житло, управлінням та обслуговуванням житла, і це також нова сфера відносин, на яку сьогодні спрямована економічна функція галузі, адже відносини власності, пов'язані з житловим фондом, перерозподілом ресурсів, пов'язаних із житловим комплексом, шляхом формування інституту власника житла, передбачають передачу від держави до особи повноважень щодо ефективної експлуатації та утримання житлового фонду – спільного майна мешканців багатоквартирного будинку. За державою залишається пріоритет втручання в зазначену сферу шляхом публічного адміністрування (контролю, нагляду, ліцензування діяльності суб'єктів господарювання, які будуть здійснювати діяльність з обслуговування житлово-комунального фонду тощо). Саме зазначена ситуація і створює доволі широкі можливості для наукової творчості, внаслідок якої з'являються пропозиції щодо доцільності виділення в Особливій частині адміністративного права Енергетичного права, Адміністративно-господарського права, Адміністративно-земельного права тощо. Таким чином, на підставі вищевикладеного можна зазначити, що основні (змістовні) параметри економічної функції адміністративного права зумовлені закономірностями ринкових відносин, а трансформація векторів державної економічної політики зумовлює відповідні напрями та об'єкти впливу економічної функції галузі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Теорія держави і права. Академічний курс / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
2. Свиридчук Н.П. Економічна політика держави як предмет адміністративно-правового дослідження / Н.П. Свиридчук // Науково-інформаційний вісник. Право. – 2014. – № 10. – С. 99–105.
3. Ковальський В.С. Охоронна функція права / В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.
4. Вовк Д.О., Єфіменко І.А. Економіка і право: проблеми розуміння співвідношення / Д.О. Вовк, І.А. Єфіменко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 2(5). – С. 135–146.
5. Удовика Л.Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір / Л.Г. Удовика. – Х. : Право, 2011. – 552 с.
6. Коуз Р. Фирма, ринок і право / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера. – М. : Дело ЛТД, 1993. – 192 с.
7. Ковальський О.В. Методологічні засади дослідження економічної функції права / О.В. Ковальський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2013. – Серія: Право. – Випуск 22. Том 1. Частина І. – С. 35–38.
8. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Петров. – Х. – 415 с.
9. Джарти В.В. Управління об'єктами державної власності в Україні: правова природа та механізм реалізації: монографія / В.В. Джарти. – Харків : Диска плюс, 2014. – 270 с.

Сербин Р. А.,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
проректор
Національної академії внутрішніх справ

БЛАГОДІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ БЛАГОДІЙНИЦТВА

CHARITABLE ACTIVITY AS A WAY OF PHILANTHROPY

У статті охарактеризовано основні аспекти благодійної діяльності як способу реалізації благодійництва в Україні. Визначено сутність благодійної діяльності та сформульовано суб'єкт та об'єкт благодійної діяльності.

Ключові слова: діяльність, благодійна діяльність, суб'єкт, об'єкт, благодійництво, суспільні відносини, благодійна допомога, подолання бідності.

В статье охарактеризованы основные аспекты благотворительной деятельности как способа реализации благотворительности в Украине. Определена сущность благотворительной деятельности и сформулированы субъект и объект благотворительной деятельности.

Ключевые слова: деятельность, благотворительная деятельность, субъект, объект, благотворительность, общественные отношения, благотворительная помощь, преодоление бедности.

The article describes the main aspects of philanthropy as a way of realization of charity in Ukraine. The essence of philanthropy and the subject and object of charity are formulated.

Key words: activity, charity work, subject, object, philanthropy, public relations, charity and poverty.

Метою статті є проведення ґрунтового дослідження на тему «Основні аспекти благодійної діяльності як способу реалізації благодійництва в Україні».

Цю проблематику досліджували такі науковці, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.А. Александров, Р.Г. Аפרесян, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, Є.В. Донін, О.М. Донік, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Д.М. Лук'янець, С.В. Матяж, Р.С. Мельник, С.А. Ошеров, С.В. Тихомиров, Л.А. Сенєка, О.О. Стрельнікова, О.Г. Стрельченко, В.К. Шкарупа тощо. І все ж таки ця тема настільки актуальна, що спонукає нас до подальшого її дослідження.

У сучасній Україні досить складна соціально-політична ситуація. На тлі економічної нестабільності тривають несприятливі для розвитку суспільства політичні процеси. За таких умов соціальна політика країни, безумовно, потребує певних активних дій з боку уряду [1]. Зміни в державі за останні роки спричинили погіршення якості життя населення через соціальне та майнове розшарування суспільства. Результатом глибокої диференціації стала поява таких категорій, що потребують соціальної допомоги та захисту, гарантом яких має бути держава. Саме тому нагальною є потреба в ефективній благодійній діяльності як системі соціального захисту та допомоги.

Одним із важливих набутків розбудови громадянського суспільства в Україні став активний розвиток такого соціального явища, як благодійна діяльність [1]. Будучи започаткованою в традиції безкорисливої допомоги нужденним, історично притаманній українській національній культурі та моралі, озброївшись

досвідом передових у цій сфері західних країн, благодійна діяльність із кожним роком стає все більш потужною, об'єднуючи все більше добродійців і залучаючи все помітніші ресурси для забезпечення громадян, які потребують благодійної допомоги.

Будь-який вид діяльності зумовлений потребами суспільства та реалізується у відповідній ситуації. Людська психіка, її свідомий рівень розвиваються та виявляються в діяльності. Саме таким чином людина стає причетною до історично сформованої культури, цивілізаційного процесу. Соціальне середовище, його потреби, інтереси в суспільстві зумовлюють соціальну спрямованість діяльності [2, с. 79]. Проведення благодійної діяльності стало невід'ємною властивістю суспільства, складовою частиною суспільної свідомості, моральним обов'язком чи не кожної заможної людини [2, с. 79]. Вона (діяльність) покликана забезпечувати нужденних предметами споживання, засобами необхідної допомоги, а також безпосередньо матеріальною допомогою.

Варто відзначити, що саме благодійна діяльність є елементом соціальної діяльності як єдності теоретичного й матеріально-практичного процесів, здійснюваних соціальними суб'єктами з метою цілеспрямованого використання та змінення навколишнього середовища в інтересах людей [3]. Соціальну та благодійну діяльність можна представити як родовидове поняття, де соціальна діяльність є родовим поняттям, а благодійна діяльність – видовим.

Перш ніж розкрити сутність поняття благодійної діяльності, слід визначити зміст категорії «діяльність».

Поняття «діяльність» є популярним у багатьох науках (політології, соціології, психології, юриспруденції тощо). Утім, у словниковій, науковій літера-

турі зміст розглядуваного поняття несе різне смислове навантаження.

Наприклад, «Великий тлумачний словник сучасної української мови» характеризує діяльність як застосування своєї праці до чого-небудь; працю, дії людей у якій-небудь галузі; поведінку, дії стосовно кого-, чого-небудь; вчинки тощо [4, с. 228].

«Філософський енциклопедичний словник» узагальнено визначає діяльність як специфічну людську форму активності, змістом якої є доцільне змінення та перетворення навколишнього світу [5, с. 151].

Таким чином, у словниковій літературі поняття «діяльність» визначено безпосередньо як активну діяльність особи, що полягає у вчиненні певних дій.

З позиції філософії діяльність визначено як зовнішньофізичну та внутрішньопсихічну активність людини, яка має усвідомлюваний характер і спрямована на досягнення окресленої мети, визначеної потребою [6, с. 35].

С.Д. Максименко розуміє діяльність як свідому активність, що виявляється в системі дій, спрямованих на досягнення визначеної мети [7, с. 123].

Отже, представники філософії вкладають у зміст зазначеного поняття не лише фізичну активність суб'єкта чи групи суб'єктів, а й психологічну активність.

Найбільш влучне в соціологічному аспекті визначення діяльності надали М.П. Лукашевич і М.В. Туленков, трактуючи її як специфічну людську форму активного ставлення до навколишньої дійсності, зміст якої становить доцільне перетворення [8, с. 52].

Однією з визначальних рис діяльності є те, що цей процес передбачає певне протиставлення суб'єкта й об'єкта діяльності. Мається на увазі, що людина протиставляє собі об'єкт діяльності як матеріал, який повинен набути нової форми та властивостей, перетворитися з матеріалу на продукт діяльності. Кожна діяльність містить мету, засіб, результат і власне процес. Відповідно, важливою характеристикою діяльності є її усвідомлення. К. Маркс зазначав, що все в діяльності – передумови, засоби, результати і власне сам процес – є соціальним. Діяльність і використання її плодів як за змістом, так і за способом існування мають соціальний характер – соціальна діяльність і соціальне використання [9, с. 118].

У контексті викладеного вважаємо діяльність специфічною людською формою активного ставлення до навколишньої дійсності, спрямованою на досягнення визначеної мети в різних сферах, змістом якої є доцільна зміна та перетворення навколишнього світу.

Назвемо види діяльності:

а) щодо об'єктивного перебігу історії – прогресивна та реакційна;

б) стосовно об'єктивно вироблених систем цінностей – позитивна, законна, незаконна, моральна та аморальна;

в) залежно від значення та ролі в соціальному розвитку – репродуктивна, продуктивна або творча;

г) за сферами діяльності – трудова, дозвільна, освітня, споживацька тощо;

д) за соціальними формами – колективна, масова, індивідуальна тощо.

Розрізняють також діяльність як пояснювальний принцип і як предмет дослідження [8, с. 54].

Отже, благодійна діяльність містить усі характерні риси поняття «діяльність», а також наділена певними особливостями, визначеними правовим статусом суб'єктів останньої, предметом такої діяльності, формою вияву тощо.

Варто наголосити на тому, що на науковому та законодавчому рівнях благодійну діяльність трактовано неоднозначно.

Наприклад, «Тлумачний словник російської мови» поняття «благодійна діяльність» подає як добровільну діяльність фізичних і юридичних осіб з метою безкорисливої (безвідплатної або на пільгових умовах) передачі громадянам або юридичним особам майна, зокрема грошових коштів, безкорисливе виконання робіт, надання послуг, іншої підтримки [10, с. 132].

«Юридична енциклопедія» визначає благодійну діяльність як добровільну безкорисливу діяльність фізичних і юридичних осіб із надання матеріальної, фінансової, організаційної та іншої допомоги людям, які потребують соціальної уваги та захисту [11, с. 115].

Ф.Я. Ступак вважає, що благодійна діяльність, з одного боку, є формою суспільних відносин у межах громадянського суспільства, а з іншого – соціокультурним феноменом свого часу [12, с. 138].

Г.О. Ульгорн визначає поняття благодійної діяльності як безкорисливої допомоги злиденним [13, с. 8].

Г.В. Даль характеризує благодійну діяльність як схильність до благодійності, тобто готовність творити добро й допомагати нужденним, немічним, скаліченим та ін. [14, с. 94]. Дозволимо собі дещо не погодитися з останнім трактуванням, адже фізичний стан особи, яка отримує благодійну допомогу, може бути і задовільним, однак через певні обставини (втрату житла, наприклад) людина потребує благодійної допомоги.

Досить вдалим видається визначення благодійної діяльності, надане В. О. Чепурновим. Автор сформулював визначення поняття благодійної діяльності як добровільної, усвідомленої, безкорисливої діяльності громадян і юридичних осіб з метою безоплатного (або на умовах спонсорства) надання набувачам необхідної допомоги [15, с. 112]. Причому благодійна діяльність не завжди має форму спонсорства, адже природа спонсорства є суто фінансовою, тоді як благодійна, окрім фінансової, має ще й особисту форму.

Д.Б. Бромелей вважає, що благодійною діяльністю слід вважати безкорисливу діяльність благодійних організацій, яка не передбачає одержання прибутку. Як на нас, автор звужує коло суб'єктів надання благодійної допомоги, називаючи такими лише благодійні організації. Відповідно до закону такими суб'єктами можуть бути не лише благодійні організації, але й звичайні фізичні особи.

Дефінуючи благодійну діяльність, О.В. Саманцова чітко та, що найголовніше, правильно й логічно

наводить ознаки благодійної діяльності, як-от: 1) добровільність; 2) безкорисливість; 3) усвідомленість; 4) неприбутковість економічної діяльності організованих суб'єктів; 5) надання фінансової, матеріальної, організаційної допомоги її набувачам, а також безоплатне надання послуг, здійснюване з метою поліпшення матеріального й морального стану окремих осіб і загального соціально-економічного розвитку [16, с. 36].

О.О. Стрельникова трактує благодійну діяльність як особливий вид соціальних відносин, які виникають між юридичними та фізичними особами й державою під час формування та використання благодійних коштів, надання матеріальної, організаційної допомоги, а також соціальних послуг із метою ефективної реалізації конституційних прав громадян на охорону здоров'я, освіти, соціальний захист, культурний розвиток і забезпечення суспільного добробуту [17, с. 52].

Філософія права розглядає благодійну діяльність через призму милосердя, де милосердя – це добре, співчутливе ставлення до кого-небудь. Вважаємо за необхідне підтримати підхід Я.М. Буздугана щодо того, що неправомірно ототожнювати зазначені поняття з благодійною діяльністю [3, с. 87]. На нашу думку, альтруїзм і благодійна діяльність є видовими поняттями діяльності, спрямованої на надання допомоги. Водночас варто наголосити, що природа цих понять є різною.

Підміною понять вважаємо позицію Д.П. Страховського, який ототожнює поняття «благодійна діяльність» і «благодійницька діяльність», розуміючи їх як прояв співчуття до ближнього [18, с. 16].

До речі, на законодавчому рівні також відсутнє єдине законодавчо визначене поняття. У ст. 5 Конституції України проголошено, що «носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Реалізація задекларованого принципу означає підпорядкування діяльності всіх публічних інститутів потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритету відносно всіх інших цінностей демократичної держави. Держава відповідає перед людиною за діяльність, спрямовану на реалізацію прав свобод і законних інтересів громадян, яку здійснюють відповідні органи публічної адміністрації [1].

Зокрема, Законом України «Про благодійну діяльність і благодійні організації» благодійну діяльність визначено як добровільну особисту та/або майнову допомогу в досягненні визначених цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара. Таким визначенням законодавець акцентує на вираженні такої діяльності – матеріальному та особистому (фізичному) – і виключає можливість отримання будь-якої матеріальної вигоди, засвідчуючи безкорисливу природу останньої.

У Законі України «Про Товариство Червоного Хреста України» законодавець ототожнює поняття «доброчинна» та «благодійна діяльність». Так, у ст. 1

Закону зазначено, що доброчинна, благодійна діяльність пов'язана з наданням допомоги та підтримки тим, хто її потребує, виходячи із загальнолюдських принципів гуманності та взаємодопомоги, яка здійснюється виключно безкорисливо (без мети одержання прибутку чи іншої вигоди) [19].

З цього приводу ми вважаємо, що відмітною рисою, яка чітко відмежовує «благодійну» від «доброчинної» діяльності, є можливість надання нужденним не лише фізичної, моральної, але й матеріальної допомоги та фінансової підтримки, адже в такому разі доброчинна діяльність розпочинається зі щоденного спілкування з людьми, вміння розуміти їх, відчувати їхні клопоти, побачити, що в них на серці, поставити себе на їхнє місце. Якщо доброчинець здатен на це, він уже перестає бути самообмеженим, і виникають передумови для доброчинності. У такому разі може йтися про синонімізацію доброчинної та волонтерської діяльності, але аж ніяк не про благодійність, яка може виявлятися в наданні матеріальної підтримки. Таким чином, наведені категорії не можна ототожнювати, оскільки вони мають різне змістове наповнення та різну природу.

Підбиваючи підсумки викладеного, вважаємо, що майже всі висвітлені позиції ґрунтуються на сутності поняття «благодійництво», майже повністю оминаючи зміст, семантичні особливості терміна «діяльність».

Основоположним у зазначеному понятті є те, що всі живі істоти здатні виявляти активність, тобто самостійно реагувати, трансформуючи або підтримуючи життєво важливі зв'язки з навколишнім світом. Активність є загальною характеристикою живого. Відповідно, діяльність людини – це реальний зв'язок суб'єкта з об'єктом, куди обов'язково включено психіку. Займаючись тією чи іншою діяльністю, індивід повинен сприймати, запам'ятовувати, мислити, бути уважним. У процесі діяльності в індивіда виникають ті чи інші емоції, виявляються вольові якості, формуються установки, виробляється ставлення тощо. Іншими словами, саме в діяльності формується, розвивається, виявляється вся система психічних процесів, станів і властивостей індивіда. Діяльність людини має визначальні характеристики: мотив, мету, предмет, структуру й засоби. Для суб'єкта мотивом є безпосередня спонукальна сила, причина його поведінки. У загальному сенсі мотив – це відображення потреби, що діє як об'єктивна закономірність і постає об'єктивною необхідністю. Мотивом благодійної діяльності є допомога, мета якої – у поліпшенні стану нужденних.

Узагальнюючи наведене, вважаємо за необхідне резюмувати, що благодійна діяльність – це особливий вид соціальної діяльності (безкорисливої та добровільної), яка має форму психологічної та фізичної активності благодійника, спрямованої на надання благодійної допомоги у вигляді матеріальної, організаційної та іншої підтримки, а також соціальних послуг із метою поліпшення добробуту суспільства загалом і кожного окремо взятого нужденного.

Благодійна діяльність базується на принципах законності, безкорисливості, добровільності, милосердя, гуманізму без сподівання на одержання будь-якої вигоди чи прибутку. Це явище являє собою особисту або майнову допомогу благодійника чи благодійної організації, має цільовий характер, тобто здійснення благодійної діяльності відбувається лише в чітко передбачених відповідним законом сферах і з конкретною метою. Метою ж розглядуваної діяльності є сприяння реалізації прав громадян на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, культурний розвиток і забезпечення суспільного добробуту загалом [20].

Ознаками благодійної діяльності є те, що це: особливий вид соціальної діяльності; відносини, які виникають між благодійниками, благодійними організаціями та набувачами благодійної допомоги; відносини, які виникають унаслідок збирання й використання благодійних коштів, надання матеріальної, організаційної та іншої підтримки, а також соціальних послуг тощо [20].

Грунтовна характеристика благодійної діяльності неможлива без вичерпного аналізу поняття суб'єкта благодійної діяльності. Суб'єктами благодійної діяльності є благодійник і благоотримувач. Розглянемо їх детальніше:

1) благодійник – це дієздатна фізична особа або юридична особа приватного права, яка добровільно здійснює один чи декілька видів благодійної діяльності [21, с. 39];

2) набувач благодійної допомоги (благоотримувач) – фізична особа, неприбуткова організація або територіальна громада, що одержує допомогу від одного чи декількох благодійників на досягнення мети, визначеної законом [21, с. 39].

Зрештою, суб'єктом слід вважати індивідів, організації або спільноти, які на підставі юридичних норм можуть бути учасниками правовідносин, тобто носіями суб'єктивних прав та обов'язків [21, с. 46–47].

Етимологічно поняття «суб'єкт» розглядається як слово іншомовного походження – носій певного роду діяльності, джерело активності, спрямованість на об'єкт [22, с. 553]. До нього апелює багато галузей фундаментальних знань. Не вдаючись у глибокий аналіз загальної теорії права, відзначимо, що суб'єктом права є особи, організації, державні органи, за якими закон визнає особливу юридичну властивість правосуб'єктності, що дає можливість участі у правовідносинах [23, с. 189].

Так, у теорії адміністративно-правової науки суб'єктів адміністративного права розуміють як учасників суспільних відносин, наділених суб'єктивними правами та юридичними (суб'єктивними) обов'язками, закріпленими адміністративно-правовими нормами [23, с. 189]. Як справедливо зауважує С.С. Алексєєв, це поняття містить два критерії: соціальний – участь у ролі відокремленого, здатного здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта; юридичний – визнання правовими нормами здатності бути носієм прав і обов'язків,

брати участь у правовідносинах [24, с. 138–139]. Основним «каналом» реалізації правових норм є безпосередньо правовідносини, а тому носій прав і обов'язків зазвичай стає суб'єктом правовідносин [25, с. 42].

Як висновують сучасні вчені-адміністративісти Р.О. Куйбіда та В.І. Шишкін, суб'єкти адміністративного права – це потенційні учасники суспільних відносин, які мають права, свободи, інтереси та обов'язки, визначені нормами адміністративного права [26, с. 62]. Зазначені автори, як і багато інших, запевняють, що суб'єкт адміністративного права відрізняється від суб'єкта (учасника) адміністративно-правових відносин [26, с. 62]. Якщо суб'єкти адміністративного права – це органи управління, державні службовці, наділені правосуб'єктністю, потенційною здатністю вступати в адміністративно-правові відносини, то суб'єкти (учасники) розглядуваних відносин уже беруть у них реальну участь.

Таким чином, суб'єкти правовідносин постають суб'єктами права, тобто особами, наділеними правосуб'єктністю. «Суб'єкт права» і «особа, що має правосуб'єктність» є одним і тим самим. Правосуб'єктність – одна з обов'язкових передумов правовідносин [27, с. 34]. Щоб стати учасником правовідносин, суб'єкт як потенційний суб'єкт (учасник) повинен пройти два етапи набуття юридичних властивостей: вступити в правовідносини – через відповідність певним правовим вимогам щодо правосуб'єктності; отримати додаткові властивості юридичного характеру в конкретній юридично значущій ситуації – суб'єктивні юридичні права і обов'язки – згідно з правовими нормами [27, с. 34]. Саме ними визначені власно-правові зв'язки, відносини між суб'єктами [27, с. 34].

О.Ф. Скакун суб'єктами правовідносин вважає індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують цю правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, постаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [27, с. 35].

Саме тому поняття «суб'єкт правовідносин» є похідним від поняття «суб'єкт права». Водночас суб'єкти правовідносин є безпосередніми учасниками цих відносин та беруть дієву участь в адміністративно-правових відносинах. Етимологічно «учасника» С.І. Ожегов розглядає як «того, хто бере в чомусь участь». «Брати участь» дослідник розуміє як «участь у чому-небудь», «спільне виконання чогонебудь» [28, с. 857].

У Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» закріплено, що суб'єктами благодійної діяльності є благодійні організації, що утворені та діють відповідно до цього Закону, а також інші благодійники та бенефіціари. Суб'єкти благодійної діяльності мають право здійснювати благодійні програми, спільну благодійну діяльність та інші види благодійної діяльності спільно з нерезидентами з урахуванням особливостей, визначених законами або міжнародними договорами України [29].

Таким чином, суб'єкт благодійної діяльності – це фізична чи юридична особа, яка реалізує свої права та безпосередньо вступає в правовідносини, пов'язані з наданням благодійної допомоги, отриманням такої допомоги для досягнення визначених цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням отримувача благодійної допомоги.

Визначаючи поняття суб'єкта благодійної діяльності, варто враховувати, якщо йдеться про суб'єкта – отримувача благодійної допомоги, правосуб'єктність може бути неповною.

Розкриваючи категорію «суб'єкти благодійної діяльності», О.В. Марченко визначає три категорії таких суб'єктів.

По-перше, це суб'єкти, які реалізують державну політику в царині благодійної діяльності без владно-розпорядчих настанов, рішень і дій владного характеру [30, с. 115]. Вплив держави на розвиток сфери благодійної діяльності взагалі неможливий. У цьому разі йдеться про суб'єктів публічної адміністрації, а саме повноваження та компетенцію Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

До другої категорії суб'єктів благодійної діяльності віднесено суб'єктів-альтруїстів, без активних дій яких сфера благодійної діяльності взагалі не

існувала б (це благодійники та благодійні організації) [30, с. 115–116].

До третьої категорії суб'єктів благодійної діяльності належить центральний суб'єкт благодійної діяльності, на користь якого безпосередньо здійснюється благодійна діяльність та який отримує благодійну допомогу, – благоотримувач [30, с. 115–116].

Зрештою, у структурі будь-якої діяльності необхідно розрізняти її суб'єкт і об'єкт. Суб'єкт – це той, хто здійснює діяльність, об'єктом слід вважати те, на що вона спрямована [31]. У структурі благодійної діяльності як похідної від загальної діяльності також слід виділяти об'єкт. Ним можуть бути природні матеріали, різні предмети, сфери чи галузі життя людей та окремих громадян. Діяльність суб'єкта може бути спрямовано на іншу людину [31].

Отже, об'єктом благодійної діяльності є суспільні відносини, що виникають з приводу: а) підтримки, відновлення та розвитку освіти й науки, фізичної культури та спорту; б) надання благодійної допомоги науковцям; в) відновлення сфери охорони здоров'я, культури та мистецтва, охорони культурної спадщини; г) розвитку міжнародної співпраці України; д) сприяння та поліпшення соціального становища в Україні; е) підтримки соціально незахищених осіб з метою подолання бідності в Україні; ж) допомоги в захисті конституційних прав і свобод суб'єктів – надавачів благодійної допомоги; з) ліквідації наслідків стихійних лих; и) підтримки сфери екології, охорони довкілля та захисту тварин тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сидоренко К.О. Адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.О. Сидоренко. – К., 2013. – 234 с.
2. Скрипченко О.В. Загальна психологія : [підручник] / О.В. Скрипченко, Л.В. Долинська, З.В. Огороднійчук та ін. – К. : Каравела, 2009. – 464 с.
3. Буздуган Я.М. Правова характеристика благодійності, благодійництва та благодійницької діяльності / Я.М. Буздуган // Віче. – 2011. – № 4. – С. 16–21.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2011. – 1836 с.
5. Ланда Н.М. Філософський енциклопедичний словник / Н.М. Ланда и др. – М. : Сов энцикл., 1983. – Т. 2. – 1983. – 840 с.
6. М'ясоїд П.А. Загальна психологія : [навч. посіб.] / П.А. М'ясоїд. – К. : Вища шк., 2004. – 234 с.
7. Максименко С.Д. Загальна психологія : [навч. посіб.] / С.Д. Максименко. – Вид. 2-ге, переробл. та допов. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 222 с.
8. Лукашевич М.П. Соціологія. Загальний курс : [підручник] / М.П. Лукашевич, М.В. Туленков. – К. : Каравела, 2004. – 456 с.
9. Маркс К. Сочинения : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Изд-во полит. л-ры, 1974. – Т. 42 : Экономическо-философские рукописи. – 1974. – 535 с.
10. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / ред. проф. Д.Н. Ушаков. – 1935–1940. – Т. 4. – 1940. – 1163 с.
11. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – 1998. – 672 с.
12. Ступак Ф.Я. Добродійна діяльність гетьмана І. Мазепи / Ф.Я. Ступак // Український історичний журнал. – 2005. – № 13. – С. 138–148.
13. Ульгорн Г.О. Христианская благотворительность в древней Церкви / Г.О. Ульгорн. – СПб., 2000. – 140 с.
14. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4-х т. / В.И. Даль. – М. : Изд-во иностр. и нац. словарей, 1955. – Т. 1. – 1955. – 885 с.
15. Чепурнов В.О. Правовой статус благодійних установ та товариств за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / В.О. Чепурнов. – К., 2004. – 175 с.
16. Саманцова О.В. Мотиваційні чинники добродійної діяльності підприємців другої половини XIX – початку XX ст. (на прикладі Донецького економічного регіону) / О.В. Саманцова // Сторінки історії : зб. наук. праць. – 2006. – Вип. 23. – С. 35–36.
17. Стрельнікова О.О. Основні підходи до визначення поняття «добродійність» / О.О. Стрельнікова // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – Т. 177. – Вип. 165. – С. 51–53.
18. Страховський Д.П. К вопросу о христианской благотворительности / Д.П. Страховський. – Екатеринбург, 1914. – 98 с.

19. Про Товариство Червоного Хреста України : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 330-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
20. Сербин Р.А. Мета благодійної діяльності / Р.А. Сербин // Іншомовна підготовка працівників ОВС та фахівців із права : тези доп. наук.-теорет. конф. (Київ, 30 квітня 2015 р.) / ред. кол. : В.В. Черней, І.Г. Галдецька та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 151–153.
21. Тематичний словник термінів і визначень з курсу теорії держави і права. – К., 1995. – 76 с.
22. Словник іншомовних слів / [уклад. С.М. Морозов, Л.П. Шкарупа]. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
23. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1: Заг. част. – 584 с.
24. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 1. – 1982. – 360 с.
25. Бахрах Д.Н. Система субъектов административного права / Д.Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 39–43.
26. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / [за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна]. – К., 2006. – 576 с.
27. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
28. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.
29. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 25. – Ст. 252.
30. Марченко О.В. Адміністративно-правове регулювання благодійної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Марченко. – К., 2014. – 218 с.
31. Юрій М.Ф. Людина і світ / М.Ф. Юрій – К. : Дакор, 2006. – 460 с.

Шоптенко С. С.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

FORMS OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES

У статті досліджено зміст, особливості та систему форм адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні. Проаналізовано наукові погляди на зміст форми управління та форми адміністративної діяльності. Визначено поняття та ознаки форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. Досліджено види форм адміністративної діяльності. Визначено систему форм адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні.

Ключові слова: форма управління, форма адміністративної діяльності, форма адміністративно-юрисдикційної діяльності, правові форми, неправові форми.

В статье исследовано содержание, особенности и система форм административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов в Украине. Проанализированы научные взгляды на содержание формы управления и формы административной деятельности. Определено понятие и признаки формы административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов. Исследованы виды форм административной деятельности. Определена система форм административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов в Украине.

Ключевые слова: форма управления, форма административной деятельности, форма административно-юрисдикционной деятельности, правовые формы, неправовые формы.

In the article the content, features and system of forms of administrative and jurisdictional law enforcement activity in Ukraine were defined. We analyzed scientific views on the content of government forms and administration forms. The concept and features of forms of administrative and jurisdictional law enforcement activity were defined. We studied forms of administrative activity. The system of forms of administrative and jurisdictional law enforcement activity in Ukraine were defined.

Key words: form of government, form of administrative action, form of administrative-jurisdictional activity, legal form, non-legal form.

Вступ. Конституція України закріпила обов'язок держави в особі її компетентних органів та посадових осіб забезпечувати охорону прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Дане завдання покладається на систему правоохоронних органів, які в підвідомчій сфері забезпечують законність та правопорядок. Діяльність правоохоронних органів знаходить своє вираження у відповідних формах, які відображають різноманітні дії компетентних суб'єктів із реалізації їх владних повноважень, у тому числі у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності. В умовах реформування правоохоронної системи такі форми зазнають постійних змін, що викликано необхідністю розробки нових підходів до виконання її завдань та функцій.

Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів приділяли увагу такі провідні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаків, С.Ф. Константинов, А.М. Куліш, В.І. Олефір, М.І. Панов, В.П. Петков, Т.О. Проценко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиш та інші. У той же час форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів залишилися поза увагою науковців.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення змісту, особливостей та основних видів форм адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати наукові погляди на зміст форми управління та форми адміністративної діяльності; визначити поняття та ознаки форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів; дослідити види форм адміністративної діяльності; визначити систему форм адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні.

Результати дослідження. Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів, як і будь-яка інша державно-владна діяльність, має своє зовнішнє вираження, що проявляється у відповідних формах такої діяльності. Вони є досить різноманітними та покликани забезпечити ефективне виконання правоохоронними органами своїх повноважень щодо вирішення адміністративних спорів. Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності є досить складним явищем, що потребує детального дослідження виходячи із загальних поглядів на зміст та особливості форми державного управління.

У тлумачному словнику української мови форма – це обриси, контури, зовнішні межі предмета, що

визначають його зовнішній вигляд, конфігурація; пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; суворо встановлений порядок у будь-якій справі [1, с. 665]. Тобто формою є зовнішній вираз певного об'єкта, процесу чи явища, те, як ми їх бачимо чи сприймаємо.

В юридичній літературі поняття форми трактується подібним чином. Правові форми визначають як спосіб внутрішньої організації, а також зовнішнього прояву правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість [2, с. 104]. Правові форми досить широко застосовуються в юридичній науці. Вони використовуються для характеристики державного устрою, управлінських процесів, юридично-значимої процесуальної діяльності тощо. Найбільш широко поняття форма вживається для характеристики саме управлінських процесів.

На сьогодні в науці адміністративного права існує досить багато визначень форми державного управління. Так, Ю.П. Битяк розуміє форму управління як зовнішній прояв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [3, с. 135–136]. На думку В.Л. Грохольського, форма державного управління являє собою зовнішній вираз конкретних однорідних дій державних органів та їх структурних підрозділів, служб, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції з метою реалізації функцій державного управління [4, с. 26]. О.М. Бандурка зазначає, що форма управління – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто це та або інша управлінська дія, що має зовнішній прояв [5, с. 185]. Тобто формами державного управління є зовнішнє вираження діяльності суб'єктів управління з виконання завдань і функцій держави.

Форми управлінської діяльності є не лише зовнішнім вираженням управлінських дій, а й тим, як ці дії відображаються на суб'єктах щодо яких вони застосовуються. У зв'язку із цим В.Я. Малиновський відмічає, що під час визначення форми управлінської діяльності, як правило, мова йде не про дії суб'єктів управління, а про їх зовнішнє вираження (зовнішній вияв), оскільки дії залежно від характеру і форми вираження становлять той чи інший зміст цієї діяльності. Отже, формою державного управління вважають будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління [6, с. 424]. Таким чином, учені сходяться на тому, що формами

державного управління є зовнішнє вираження конкретних дій державно-владних суб'єктів із виконання поставлених перед ними завдань. Вони характеризують не самі дії, а те, як вони проявляються та як їх сприймають інші суб'єкти.

Різновидом форм державного управління є форми адміністративної, в тому числі адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. На сьогодні дані поняття в їх загальному вигляді практично не досліджувалися. У той же час у науці адміністративного права широко розглядалися питання форм адміністративної діяльності поліції (міліції) та деяких інших правоохоронних органів. Так, І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв розуміють її як однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [7, с. 104].

В.М. Макаруч визначає форму адміністративної діяльності міліції як зовнішнє вираження змісту адміністративної діяльності, організаційно-правове вираження їх конкретних однорідних дій щодо запобігання та припинення проступків, організації та забезпечення громадського порядку [8, с. 183].

Узагальнюючи вищевикладене, форму адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів можна визначити як зовнішнє вираження сукупності однорідних дій правоохоронних органів із розгляду та вирішення адміністративних спорів, що здійснюється в межах їх компетенції та відповідно до встановленої процедури.

Форма адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів характеризується такими особливостями:

- 1) це зовнішнє вираження конкретних дій;
- 2) реалізується правоохоронними органами в межах наданих їм законодавством повноважень;
- 3) здійснюється у встановленому законом порядку;
- 4) спрямоване на виконання поставлених перед правоохоронними органами завдань та функцій, а саме з метою розгляду та вирішення адміністративних спорів.

Ураховуючи специфіку діяльності кожного правоохоронного органу, поставлені перед ним завдання, різноманітність сфер адміністративно-юрисдикційної діяльності, провадження, що реалізуються, можна виділити велику кількість форм адміністративно-юрисдикційної діяльності. Їх можна класифікувати за різними критеріями.

Найбільш поширеним у науці адміністративного права є поділ форм на правові та неправові. Критерієм для такої класифікації є наявність чи відсутність юридичних наслідків реалізації відповідної форми. Правові форми – це діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значущих дій у чітко встановленому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень

[9, с. 110]. Тобто правовими формами адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів є передбачені для них законодавством юридично-значимі дії, спрямовані на забезпечення законності та правопорядку, а також розгляд та вирішення адміністративних спорів.

Найбільш поширеними правовими формами адміністративної діяльності є видання правових актів, індивідуальних актів управління та здійснення інших юридично значимих дій.

Видання правових актів як форма адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів полягає в розробці та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів, які закріплюють зміст та порядок реалізації відповідних процедур. Дана форма є різновидом внутрішньоорганізаційної діяльності та зазвичай має розпорядчий характер. У таких правових актах визначаються завдання, що ставляться перед відповідними підрозділами правоохоронних органів, порядок їх виконання та інші аспекти реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень. Поняття та зміст таких нормативно-правових актів впливають із загальних понять правового акту.

Підзаконні нормативно-правові акти за своєю суттю є зовнішніми формами виразу нормативних управлінських рішень – результатів вольового вибору суб'єктом публічного управління певних правил поведінки для об'єктів управління або для свого власного функціонування, способом надання їм загальнообов'язкової сили. Їх змістом виступають прийняті на основі закону рішення органів державної влади та місцевого самоврядування (їх посадових осіб), що визначають характер і порядок взаємин між громадянами та організаціями в суспільстві. Підзаконний нормативно-правовий акт оформляє в заздалегідь визначеному законом порядку завершення тієї чи іншої стадії управління, владно упорядковує суспільні відносини [10, с. 72–73].

Прикладами правових актів у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів є: Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376, Інструкція з оформлення органами державної податкової служби матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом Державної податкової адміністрації України 28.10.2009 № 585, Порядок оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 09.12.2013 № 1045 та інші. Крім того, це можуть бути більш конкретизовані правові акти, спрямовані на організацію роботи окремого підрозділу (підрозділів) правоохоронного органу або на забезпечення виконання певного завдання. Правові акти можуть стосуватися одного правоохоронного органу або декількох (спільні наказ на виконання певного завдання або співпраці в певній сфері).

Ураховуючи специфіку адміністративно-юрисдикційної діяльності як роботи правоохоронних органів із розгляду та вирішення спірних ситуацій у сфері їх виконавчо-розпорядчої діяльності, можна побачити, що найбільш поширеною правовою формою в цій сфері є видання індивідуальних актів управління. Вони можуть стосуватися як працівників правоохоронних органів, так і інших суб'єктів. Дія таких актів направлена на конкретних суб'єктів, та в більшості випадків це акти разової дії, які припиняються з моменту їх виконання.

Під індивідуальними (адміністративними) актами необхідно розуміти засновані на законах та підзаконних актах Президента та Кабінету Міністрів України, прийняті в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності односторонні, разові вказівки, які спрямовані на виникнення, зміну чи припинення певних правовідносин та потребують обов'язкового виконання особами, до яких вони звернені, з метою організації та забезпечення належної роботи [11, с. 107].

За своїм змістом індивідуальні акти управління можна поділити на внутрішньоуправлінські та зовнішньоправоохоронні. Перші з них характерні для дисциплінарних проваджень та в окремих випадках у провадженнях за скаргами громадян. Серед них найбільш поширеними є накази про застосування до певного працівника дисциплінарного стягнення, про зняття дисциплінарного стягнення, про зобов'язання працівника чи підрозділу вчинити певні дії тощо.

Зовнішньоправоохоронні акти управління характерні для проваджень у справах про адміністративні правопорушення. В окремих випадках вони можуть мати місце й під час розгляду скарг громадян. Прикладами таких актів є постанови у справах про адміністративні правопорушення, протоколи затримання тощо.

Неправові форми безпосереднього юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії, за результатами якої видається юридичний акт), або настають за ними (нарада з приводу реалізації правового акту) [12, с. 202]. Найпоширенішими серед них є організаційні дії, тобто повсякденні й різноманітні прояви управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків [13, с. 212]. До таких форм відносять проведення нарад, зустрічей, інструктажів, планування тощо.

До неправових форм також належать матеріально-технічні операції. У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виділяються такі матеріально-технічні операції: а) діловодські; б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер; в) реєстраційні, що мають самостійне значення; г) статистичні; д) інформаційно-довідкові; е) із систематизації матеріалів, у тому числі правових актів; є) інформаційно-технологічні [14, с. 126].

Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів можна поділити на основні та додаткові. Перші з них мають безпосе-

редне відношення до такої діяльності та за своїм змістом є сукупністю дій, спрямованих на вирішення адміністративного спору (видання нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління). Додаткові форми безпосередньо не відображають адміністративно-юрисдикційну діяльність, а є зовнішнім вираженням дій, покликаних сприяти ефективній роботі правоохоронних органів у вказаному напрямку (організаційні дії та матеріально-технічні операції).

Аналіз законодавства дозволяє визначити такі форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів:

- нормотворчість, або видання підзаконних нормативно-правових актів. Дана форма полягає в розробці та зверненні до виконання загальнообов'язкових, формально визначених для відповідних підрозділів чи працівників правил поведінки. Реалізація даної форми адміністративно-юрисдикційної діяльності здійснюється лише чітко визначеним у законодавстві колом суб'єктів, а саме керівним складом відповідних правоохоронних органів. Проявляється вона у виданні наказів, вказівок, розпоряджень тощо;

- видання індивідуальних актів управління. Дії, які виражаються в даній формі, спрямовані на врегулювання конкретних управлінських питань та в більшості випадків стосуються однієї особи або чітко визначеної групи. Вони не запроваджують нових правил поведінки та в більшості випадків спрямовані на врегулювання внутрішньоуправлінських питань. Індивідуальні акти можуть мати і зовнішній вплив, що пов'язано з виконанням правоохоронними органами їх завдань та функцій;

- планування, яке являє собою розробку загальної концепції розвитку системи управління, обґрунтування конкретних завдань, термінів, шляхів їх реалізації, тобто програми дій (заходів) на перспективний період [15, с. 158];

- проведення нарад, колегій, обговорень, круглих столів, семінарів тощо. Дана форма відноситься до організаційних заходів та має за мету колективне вирішення питань організації та діяльності відповідних підрозділів. Дана форма не має нормативного вираження;

- фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Основні форми адміністративно-юрисдикційної діяльності зазвичай знаходять своє закріплення в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність того чи іншого правоохоронного органу. Так, наприклад, в Законі України «Про Національну поліцію» вказано, що в роботі Національної поліції зустрічаються такі форми адміністративно-юрисдикційної діяльності: реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення; провадження (процесуальне оформлення) в справах про адміністративні правопорушення; застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; формування баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України [16].

Окремо можна виділити форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, що використовуються в діяльності голови Національної поліції, а саме: підписання наказів поліції; скасування повністю чи в окремій частині актів територіальних органів поліції; надання доручень, обов'язкових для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції; затвердження положень про самостійні структурні підрозділи апарату поліції; звільнення зі служби чи державної служби працівників поліції; прийняття у визначеному порядку рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських [16].

Закон України «Про Службу безпеки України» визначає такі форми її адміністративно-юрисдикційної діяльності: складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесених законом до компетенції Служби безпеки України, проведення особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів, застосовувати інших передбачені законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності [17] тощо.

Закон України «Про прокуратуру» визначає форми адміністративно-юрисдикційної діяльності, які використовують у своїй роботі керівники даного правоохоронного органу, а саме: затвердження актів із питань внутрішньої організації діяльності органів прокуратури; звільнення з посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених Законом України «Про прокуратуру»; видання наказів із питань, що належать до їх адміністративних повноважень, у межах їх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України; застосування до прокурорів дисциплінарного стягнення [18] та інші.

Інші правоохоронні органи аналогічно розглянутим також реалізують ряд форм адміністративно-юрисдикційної діяльності, які в загальному вигляді виражаються в процесуальному оформленні проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виданні або затвердженні нормативно-правових актів із питань їх діяльності, реалізації дисциплінарних проваджень та накладенні дисциплінарних стягнень.

Закон України «Про звернення громадян» закріпив усну та письмову форми провадження за скаргами громадян.

Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює ряд форм, пов'язаних із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: складання протоколу про адміністративний проступок, адміністративне затримання, проведення особистого огляду, огляду речей, відсторонення водія від керування транспортним засобом, винесення постанови в справі про адміністративне правопорушення та інші.

Форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів закріплені ще в багатьох законодавчих актах. Вони характеризують безпосередньо юрисдикційні дії та діяльність із забезпечення ефективної роботи правоохоронних

органів. Вони можуть мати місце як у діяльності всіх правоохоронних органів, так і застосовуватися в діяльності окремих із них.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів можна класифікувати наступним чином:

– основні:

1) форми реалізації провадження в справах про адміністративні правопорушення (складання протоколу про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання, проведення особистого огляду чи огляду речей, винесення постанови в справі про адміністративне правопорушення та інші);

2) форми здійснення розгляду скарг громадян (усна та письмова);

3) форми, що використовуються під час реалізації дисциплінарного провадження (створення комісії для проведення службового розслідування, видання наказу про відсторонення від виконання посадових обов'язків у зв'язку з проведенням службового розслідування, видання наказу про накладення дисциплінарного стягнення та інші);

4) форми реалізації провадження з оскарження правових актів (проведення перевірки, видання наказу про скасування правового акту та інші);
– додаткові:

1) видання правових актів з організації діяльності правоохоронних органів;

2) видання індивідуальних актів управління:

а) внутрішньоуправлінські (про призначення працівника на посаду, про покладення обов'язків на працівника чи підрозділ, про відрадження особи та інші);

б) зовнішньоправоохоронні (про проведення відпрацювань, про зобов'язання вчинити певні дії тощо);

3) здійснення інших юридично-значимих дій (проведення нарад, перевірок, планування, матеріально-технічні операції та інші).

Дана класифікація є узагальненою та не відображає всього різноманіття форм адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. Вони варіюються в залежності від виконуваних завдань, виду правоохоронного органу, обстановки та обставин події тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – 2-е вид. – К. : АКОНИТ, 2004. – Т. 3: П–Я. – 862 с.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – Видання 5-те, зі змінами. – К. : Атіка. – 2001. – 176 с.
3. Административное право Украины / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
4. Грохольский В.Л. Организационно-правовые засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю / В.Л. Грохольський : за заг. редакцією О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 312 с.
5. Адміністративне право України : [підручник] / [О.М. Бандурка, К.Л. Бугайчук, В.А. Гуменюк та ін.] ; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.
6. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / за ред. І.П. Голосніченко. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
8. Вакарчук В.Н. Методы и формы административной деятельности участковых инспекторов милиции : дис...канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Н. Макарчук. – М., 1992. – 205 с.
9. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Г.В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
10. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис...канд. юрид. наук 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Л.М. Горбунова. – К., 2005. – 224 с.
11. Шоптенко С.С. Адміністративно-правовий статус судової міліції в Україні : дис...канд. юрид. наук 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / С.С. Шоптенко. – Х., 2011. – 196 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
13. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
14. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 2000. – 275 с.
15. Коренев А.П. Административное право России. Часть первая / Под редакцией д. ю. н., проф. А.П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России; Щит-М, 1998. – 280 с.
16. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
17. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992. – № 27. – Ст. 382
18. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 343.1:341.231.14

Арсені О. І.,

здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ, прокурор Рубіжанського відділу
Севєродонецької місцевої прокуратури Луганської області

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА НА ЕТАПІ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ ЗА ФАКТОМ ВИКРАДЕННЯ ЛЮДИНИ

THE PROSECUTOR ON STAGE MESSAGE SUSPICION ON THE FACT OF KIDNAPPING

У статті розглянуто значення прокурорських повноважень (нагляду) під час повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину за фактом викрадення людини. Визначено, які повноваження прокурора реалізуються під час перевірки ним законності повідомлення особі про підозру, встановлено предмет такої перевірки, а також визначено значення прокурорського нагляду за законністю повідомлення особі про підозру та закінчення кримінального провадження за даним фактом.

Ключові слова: прокурорський нагляд, розслідування, повідомлення про підозру, законність, викрадення людини.

В статье рассмотрено значение прокурорских полномочий (надзора) при сообщении лицу о подозрении в совершении преступления по факту похищения человека. Определено, какие полномочия прокурора реализуются при проверке ним законности сообщения лицу о подозрении, установлен предмет такой проверки, а также определено значение прокурорского надзора за законностью сообщения лицу о подозрении и окончании уголовного производства по данному факту.

Ключевые слова: прокурорский надзор, расследование, сообщение о подозрении, законность, похищение человека.

The article discusses the importance of prosecutorial discretion (supervision) in the statement of the person suspected of committing a crime for the abduction of a person. Determine what powers the prosecutor realized it when checking the legitimacy of a message about the person suspected, found the subject of such testing, as well as define the value of prosecutorial supervision over the legality of the message the person is suspected, and the end of the criminal proceedings on this fact.

Key words: prosecutor supervision, investigations, message of suspicion, legality, kidnapping.

Постановка проблеми. Протягом 2014–2016 років криміногенна ситуація в сучасному українському суспільстві залишається досить складною, особливо на територіях, на яких здійснювалася антитерористична операція. Особливе занепокоєння викликає не лише той факт, що в Україні протягом досить тривалого часу спостерігається стійка тенденція існування доволі високого рівня корисливо-насильницької діяльності, але й посилення жорстокості та цинізму під час цих злочинів, які досить часто супроводжуються заподіянням тяжкої шкоди здоров'ю або вбивством потерпілих, приниженням їх честі та гідності. Викрадення людини (ст. 146 КК України) відноситься саме до таких, вкрай небезпечних злочинів. Отже, все це, у свою чергу, призводить до поширення злочинних діянь, що стають на заваді нормальному розвитку демократичних змін, становленню України як соціально орієнтованої правової держави, а також до зміни структури та функцій прокуратури в цілому.

Так, наприклад, на території Луганської області протягом 2014–2016 років проводилось досудове розслідування 720 кримінальних проваджень за фактом викрадення людини, з яких у 113 кримінальних провадженнях прийнято рішення про закриття на підставі п 1 ч. 1 ст. 284 КПК України, та 19 кримінальних проваджень направлено до суду з обвинувальними актами.

До вчених, які займалися розробкою питання повноважень прокурора на етапі повідомлення про підозру та закінчення кримінального провадження, а також інших суміжних питань, варто віднести Капліну О.В., Малюгу В.І., Михайленка О.Р., Нора В.Т., Погорецького М.А., Середу Г.П., Сірого М.І., Татарова О.Ю., Толочка О.М., Шибіку В.П., Шумила М.Є., Юрчишина В.М., Адельханяна Р.А., Акутаєва Р.М. та інших.

Метою статті є дослідження процесуальних повноважень прокурора на етапі повідомлення про підозру та закінчення кримінального провадження за фактом викрадення людини.

Відповідно до ст. 278 КПК України повідомлення про підозру складається прокурором або слідчим за погодженням із прокурором і відповідно до ст. 279 КПК України вручається слідчим або прокурором. Згідно зі ст. 42 КПК України підозрюваним є особа, якій в порядку, передбаченому ст.ст. 276–279 цього Кодексу, повідомлено про підозру, або особа, яка затримана за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення [1; 8, с. 768].

Із повідомленням особі про підозру закінчується початковий етап розслідування злочину, коли слідство збило певний обсяг доказів, який дозволяє зробити висновок про необхідність визнання певної особи підозрюваною та надання їй особливого процесуального статусу.

Із цього моменту також згідно з практикою рішень Європейського суду з прав людини особа набуває процесуального статусу обвинуваченого, оскільки, як зазначає Європейський суд, звинувачення може визначитися як офіційне повідомлення, що виходить від компетентної влади, про докір про вчинення кримінального злочину, який відповідає також поняттю «наслідки, що відбилися на положенні «підозрюваного» [2].

Забезпечення дотримання законності під час повідомлення особі про підозру є важливим напрямком діяльності прокурора, оскільки після такого повідомлення та набуття статусу підозрюваного обсяг прав особи значно звужується, а в слідчого з'являється більше повноважень та можливостей застосування до особи заходів забезпечення кримінального провадження, розшуку підозрюваного тощо.

Крім того, згідно зі ст. 219 КПК України відлік строків кримінального провадження починається з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або злочину. Недотримання цих строків є порушенням Конвенції про захист прав та основних свобод людини, ратифікованої Верховною Радою України Законом № 475/97 від 17 липня 1997 року, де закріплено право на судовий розгляд впродовж розумного строку [3; 8, с. 768].

Розкриваючи це питання, необхідно визначитися зі змістом форм та методів прокурорського нагляду під час цієї процесуальної дії. Отже, змістом, як правило, вважають сукупність елементів, процесів, зв'язків, які утворюють певний феномен, а формою – спосіб існування, зовнішній прояв, структуру змісту [4, с. 4; 12, с. 205]. Зміст прокурорського нагляду за повідомленням особі про підозру включає в себе наглядові повноваження за дотриманням вимог закону під час складання повідомлення про підозру, за власне повідомленням про підозру та за його врученням чи за зміною повідомлення про підозру.

Згідно з КПК України саме прокурор як сторона обвинувачення або – як виняток – слідчий за погодженням із прокурором складає та в день складання вручає особі письмове повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. Перед цим прокурор самостійно оцінює наявність відповідних підстав для письмового повідомлення про підозру, тобто: законність затримання особи на місці вчинення кримінального провадження чи безпосередньо після його вчинення; законність обрання до особи одного з передбачених вказаним Кодексом запобіжних заходів; наявність достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення (п. 11 ст. 36, ст. 276 КПК України).

Щодо третього випадку повідомлення особі про підозру – наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення – КПК не визначає, що необхідно розуміти під «достатніми доказами», які повинні відповідно до вимог закону вказувати на вчинення кримінального правопорушення конкретною особою, тому це також визначається прокурором самостійно.

Підозра – це попередній висновок про причетність особи до вчинення кримінального правопо-

рушення, припущення, яке має бути перевірено та оцінено в сукупності зі всіма доказами перш, ніж обґрунтувати в обвинувальному акті твердження про вчинення цього кримінального правопорушення конкретною особою. У науковій процесуальній літературі зазначається, що достатніми доказами для повідомлення особі про підозру є достовірні відомості, зібрані, перевірені й оцінені слідчим, прокурором у встановленому законом порядку, які в сукупності дають змогу зробити висновок, що на момент розслідування конкретна особа вчинила кримінальне правопорушення, яке передбачене Кримінальним кодексом України, і не підлягає звільненню від відповідальності за нього [5, с. 238–242].

Крім цього, роль прокурора полягає в тому, щоб суб'єктивно оцінити висновок слідчого про достатність доказів чи самому прийняти рішення про достатність доказів та про необхідність складання повідомлення про підозру та обґрунтувати його, зібраними під час досудового розслідування відповідними доказами.

Перед погодженням повідомлення про підозру прокурор вивчає матеріали кримінального провадження, підстави для підозри, в необхідних випадках особисто допитує особу. Так, кожен вид злочину вимагає встановлення різних обставин для того, щоб мати достатньо підстав для повідомлення особі про підозру [6, с. 89; 11, с. 11–16].

Наприклад, під час розслідування кримінального правопорушення за фактом викрадення людини необхідно перевірити правильність встановлення складу кримінального правопорушення, при цьому правильна кваліфікація діяння вимагає звернення до норм статті 146 КПК України, де визначено поняття незаконного позбавлення волі або викрадення людини, суспільна небезпечність, види незаконного позбавлення волі тощо. У певних випадках розслідування злочину вимагає від слідчого дослідження норм міжнародного законодавства. Перевірочні дії прокурора на етапі звернення слідчого за погодженням клопотання про повідомлення про підозру попереджують такі порушення закону слідчим. Чинний КПК України встановлює також вимоги до змісту повідомлення про підозру. Завданням прокурора є перевірка дотримання законності під час складання слідчим такого повідомлення щодо дотримання ним вимог до змісту повідомлення. Зокрема, таке повідомлення має містити відомості, зазначені в ст. 277 КПК України.

Так, наприклад, процесуальним керівником у кримінальних провадженнях прокуратури Луганської області встановлено, що 06.12.2014, приблизно о 01 годині 10 хвилин т.в.о. начальника РВ ГУМВС України в Луганській області А за попередньою змовою із заступником начальника – начальником кримінальної міліції РВ ГУМВС України в Луганській області Б та заступником начальника відділення міліції РВ ГУМВС України в Луганській області К, продовжуючи свої протиправні дії, перебуваючи в приміщенні кафе-бару, розташованому за адресою Луганська область, у порушення ст.ст. 1, 2, 3, 5 Закону України

«Про міліцію», ст. 7 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України № 3460-IV від 22.02.2006, усвідомлюючи суспільно-небезпечний характер свого діяння, передбачаючи його суспільно-небезпечні наслідки і бажаючи їх настання, заповінуючи фізичні страждання І, обмежуючи потерпілого у свободі вибору місця свого знаходження, включаючи його вільне переміщення, протиправно відкрито захопили І, перемістивши його з місця, де він знаходився – кафе-бару, викрали потерпілого, вивівши І під руки із застосуванням фізичної сили проти його волі та на автомобілі марки АУЕО, чорного кольору, державний номерний знак ВВ СІ, вивезли в невідомому напрямку.

Після цього, діючи умисно, переслідуючи мету протиправного обмеження І у свободі пересування, достовірно знаючи та усвідомлюючи, що в результаті їх дій можуть виникнути перешкоди вільному вибору І місця перебування, незаконно утримували останнього у вказаному автомобілі більше двох годин, при цьому здійснювали психічне насильство з нанесенням ударів та інших насильницьких дій, які завдали фізичного болю І. Разом із цим висказували погрози вивезення до м. Щастя Луганської області, у зв'язку із чим І була позбавлена можливості вільно пересуватися.

За результатом досудового розслідування та збирання доказів із даного кримінального провадження процесуальним керівником прийнято рішення про вручення повідомлення про підозру (А, Б, К) за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ст. 146 ч. 2 КК України.

Прокурорський нагляд за дотриманням вимог закону під час власне повідомлення про підозру, його вручення, а також процесуальний порядок повідомлення особі про підозру регламентується в ст. 278 КПК України. За загальним правилом письмове повідомлення про підозру вручається слідчим чи прокурором у день його складання. Для цього особа викликається до слідчого, прокурора.

Водночас чинне законодавство недостатньо чітко регламентує порядок виклику особи для повідомлення їй про підозру, у зв'язку із чим на практиці в слідчих та прокурорів виникають певні труднощі. Так, відповідно до ч. 1 ст. 133 КПК України слідчий, прокурор вправі викликати під час досудового розслідування тільки підозрюваного, свідка, потерпілого або іншого учасника кримінального провадження для допиту чи участі в іншій процесуальній дії. Але ч. 1 ст. 42 КПК України встановлює, що підозрюваним є лише особа, якій вже повідомлено про підозру, або особа, яка затримана за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. Тобто чинне законодавство не регламентує, в якому статусі викликається особа для повідомлення про підозру. Тому необхідне внесення змін до чинного КПК України для вирішення цієї проблеми.

Незрозумілим також є порядок вручення письмового повідомлення про підозру у випадку неможливості такого вручення (ч. 1 ст. 277 КПК України). Наприклад, особа може не з'явитися на виклики до

слідчого, прокурора без поважних причин, навмисно уникати одержання повідомлення про підозру. У цьому разі до такої особи не можна застосувати привід, оскільки він застосовується до підозрюваного, обвинуваченого або свідка (ч. 3 ст. 140 КПК України), а ця особа також ще не набула офіційного статусу підозрюваного. Проте у випадку ухилення особи від явки до слідчого, прокурора існує можливість обрання щодо неї на підставі ухвали слідчого судді тимчасового запобіжного заходу у вигляді затримання (ч. 2 ст. 176 КПК). Після затримання особи та доставлення її до місця проведення офіційного розслідування їй впродовж 24 годин вручається повідомлення про підозру та виконуються всі інші передбачені законом дії [9, с. 417].

Невирішеним у КПК питанням залишається таке: чи може прокурор вручити повідомлення про підозру, складене слідчим, і чи може прокурор доручити слідчому вручити своє повідомлення. Виходячи з положення кримінального процесуального закону щодо здійснення прокурором нагляду у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування, можна зробити висновок: прокурор має повноваження щодо вручення повідомлення про підозру, складеного слідчим, і має право доручити йому вручити таке повідомлення, складене прокурором [10, с. 71].

КПК України також передбачає вимогу, щодо якої прокурор або слідчий зобов'язані невідкладно після повідомлення особі про підозру повідомити підозрюваному про його права, передбачені КПК України (ч. 2 ст. 276 КПК), а також, на його вимогу, роз'яснити суть кожного з них. Відповідно, роль прокурора – в тому, щоб особисто виконати цей обов'язок або ж проконтролювати його своєчасне виконання слідчим.

Оскільки повідомленням про підозру закінчується початковий етап розслідування злочинів, на подальшому етапі розслідування висунута підозра у вчиненні кримінального правопорушення підлягає перевірці для її підтвердження і перетворення в подальшому в обвинувальний акт або ж спростування. Сформульована підозра на подальшому етапі розслідування повинна бути перевірена в сукупності зі всіма доказами та з усіма можливими слідчими версіями, в тому числі разом із версією про невинуватість особи, про непричетність її до вчинення кримінального правопорушення.

У випадку виникнення підстав для повідомлення про нову підозру або у випадку зміни первинної підозри слідчий, прокурор зобов'язані знову вручити особі повідомлення про підозру з виконанням вимог ст. 278 КПК України.

Зміна повідомлення про підозру необхідна в разі: 1) непідтвердження частини повідомлення про підозру; 2) доповнення раніше врученого повідомлення про підозру; 3) повної зміни раніше врученого повідомлення про підозру.

Завдання прокурора в цьому випадку – перевірити законність та обґрунтованість нового повідомлення про підозру.

У всіх вищезазначених випадках прокурор, слідчий зобов'язані скласти нове повідомлення про підозру, навіть незважаючи на те, що частково підозра збереглася в первинному вигляді. На цьому прямо наголошує законодавець, зобов'язавши прокурора, слідчого виконати всі дії, передбачені ст. 278 КПК України, тобто скласти письмове повідомлення про підозру. При цьому в справі зберігається і раніше складене повідомлення про підозру, проте воно втрачає свою юридичну силу.

У зв'язку з викладеним можна зробити висновок: зміст прокурорського нагляду за повідомленням особі про підозру за фактом викрадення людини включає наглядові повноваження за дотриманням вимог закону під час складання повідомлення про підозру, за власне повідомленням про підозру та за його врученням чи за зміною повідомлення про під-

озру. При цьому прокурор наділений досить широкими контрольними повноваженнями та може застосовувати заходи реагування на будь-які порушення слідчим законодавства під час вчинення такої процесуальної дії. Повідомленням про підозру завершується лише початковий етап розслідування злочину, тому на подальшому етапі розслідування після повідомлення особі про підозру в кримінальному провадженні повинні бути висунуті всі можливі версії, які повинні бути повно, всебічно, детально та чітко перевірені. Після повідомлення особі про підозру на подальшому етапі повинно бути зібрано таку сукупність допустимих та достовірних доказів, яка дозволяє зробити однозначний висновок про вчинення кримінального правопорушення саме цією особою або про невинуватість особи у вчиненні кримінального правопорушення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 року № 4651-VI // *Голос України*. – 2012. – № 90–91.
2. Постанова Європейського суду з прав людини від 31.03.1998 року. Справа «Рейнхардт і Сліман-Каїд проти Франції» (Reinhardt and Slimane-Kaid v. France) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docs.pravo.ru/document/view/19382264/17527351/>.
3. Конвенція про захист прав та основних свобод людини від 04 листопада 1950 року, ратифікована Верховною Радою України Законом № 475/97 від 17 липня 1997 року/ Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе / С. А. Альперт. – Х. : Харьковский юридический институт, 1974. – 58 с.
5. Капліна О.В. Підозра у кримінальному провадженні: поняття, ознаки, сутність / О.В. Капліна // *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. – 2013. – № 1. – С. 238–242.
6. Толочко О.М. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування / О.М. Толочко, О.В. Геселев, М.І. Боргун, Л. В. Вигівська, О.Б. Комарницька, І.Є. Мезенцева, О.І. Назарук, Є.О. Наливайко, В.Г. Неділько, С.М. Скрипниченко, Г.В. Щербакова. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 194 с.
7. Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні від 15.05.2009 року № 1334-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2009. – № 38.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. Т. 1/ К82 О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.: за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х.: Право, 2012. – 768 с.
9. Татаров О.Ю. Досудове провадження у кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) / О.Ю. Татаров. – Донецьк : ПРОМІНЬ, 2012. – 639 с.
10. Бабкова В. Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування / В. Бабкова // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – 2012. – № 3. – С. 71–73.
11. Литвак О. Функції прокуратури на сучасному етапі реформування правоохоронних органів / О. Литвак, С. Однолько // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – 2014. – № 2(35) – С. 11–16.
12. Жогин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным Расследованием уголовных дел / Н.В. Жогин. – М., 1968. – 205 с.

Жмихов Є. С.,
аспірант кафедри адміністративного і кримінального права юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗЛОЧИННИХ ДІЯНЬ СУДДІВ В УКРАЇНІ ТА США

CRIMINALLY-LEGAL ANALYSIS OF CRIMINAL ACTS OF JUDGES IN UKRAINE AND THE USA

Стаття присвячена аналізу злочинних діянь суддів в Україні та США. У статті розкриваються особливості механізмів боротьби з незаконними діяннями суддів у США з метою визначення шляхів вдосконалення кримінально-правових механізмів боротьби з незаконними діяннями суддів в Україні.

Ключові слова: незаконні діяння суддів, кримінальна відповідальність, завідомість судді, правосуддя, незаконне рішення, постановлення.

Стаття посвящена аналізу преступных деяний судей в Украине и США. В статье раскрываются особенности механизмов борьбы с незаконными действиями судей в США с целью определения путей совершенствования уголовно-правовых механизмов борьбы с незаконными действиями судей в Украине.

Ключевые слова: незаконные действия судей, уголовная ответственность, заведомость судьи, правосудие, незаконное решение, постановление.

This article analyzes the criminal acts of judges in Ukraine and the USA. The article describes the features of mechanisms to fight illegal actions of the judges in the United States in order to develop ways to improve the criminal-legal mechanisms to combat the illegal actions of judges in Ukraine.

Key words: illegal actions of judges, criminal responsibility, deliberation, judges, justice, unlawful award, resolution.

Процес побудови в Україні правової, демократичної, соціально орієнтованої держави, формування громадянського суспільства передбачає захист прав людини, законних інтересів та задоволення потреб, що є основним завданням усіх демократичних перетворень, які відбуваються з моменту набуття Україною державної незалежності. Правовою вважається держава, якщо вона не лише визнала природні права людини, але й забезпечила правовий режим неухильного дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 3 Конституції України встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [9]. Відтак забезпечення прав і свобод людини є головним завданням держави. Виконати це завдання неможливо без незалежного та неупередженого правосуддя, яке якісно задовольнятиме запити суспільства.

Курс України на європейську інтеграцію передбачає створення надійної системи правосуддя, протидії злочинним діянням суддів, висуває перед нашою державою високі вимоги щодо відповідності системи вітчизняного законодавства міжнародним принципам і найкращим зразкам демократичної нормотворчості, вироблених у провідних країнах світу.

Проголосивши свою незалежність, Україна успадкувала радянську систему судочинства, яка не відповідає заявленому курсу Європейської інтеграції. Тому здійснення судової реформи в Україні є життєвою необхідністю держави, і її головною метою є підвищення якості правосуддя та забезпечення відповідності суддів за відповідність рішень принципам справедливості та законності.

Конституційне положення, відповідно до якого юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124 Конституції України), знайшло, зокрема, свій розвиток у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», змінах у кримінально-процесуальному законодавстві, інших законах України, поправках до Конституції України. Для того, щоб суди України об'єктивно, всебічно, справедливо та неупереджено виконували свою високу соціальну місію, Конституція України надала судовій системі статус самостійної гілки влади, поряд із законодавчою і виконавчою (ст. 6), а також передбачила систему нормативно-правових гарантій її здійснення, закріплених як у Розділі VIII Конституції України «Правосуддя», так і в інших законах України.

Гарантом забезпечення правосуддя від злочинних посягань є і Кримінальний кодекс України, але на сьогодні всі ці норми не забезпечують належної ефективності судової влади, про що свідчать багато фактів, зокрема те, що станом на 31.12.2013 р. на розгляді Європейського суду з прав людини знаходилося 13 284 заяви, подані проти України, що складає 13,3% від загальної кількості заяв у Суді. Із цим показником наша держава посіла третє місце [18]. Згідно зі статистичними даними Європейського суду за 2015 р. Україна вже стала лідером у кількості справ, які розглядає ЄСПЛ: із майже 65 тисяч справ 21,4% подані проти України [19].

Головною причиною такого стану речей є те, що судді залишаються безкарними за свої незаконні діяння. Такий принцип, що служитель Феміди може безкарно помилятися, оскільки він є живою людиною і не застрахований від прийняття помилкового

рішення, є неприпустимим. Українська практика свідчить: якщо це кому-небудь вигідно і щедро винагороджується, то цей принцип широко використовується суддями у власних інтересах, що є однією з головних причин зневіри українців у чесності винесення вироків суддями [6].

При цьому питання кримінальної відповідальності за незаконні діяння суддів проти правосуддя належать до числа найменш досліджених проблем курсу Особливої частини КК України, хоча є підстави вважати, що їх вирішення має дуже важливе політико-правове значення для українського суспільства [7, с. 4–7].

Проблема боротьби із злочинними діяннями суддів у сфері правосуддя актуальна в усіх країнах світу, в тому числі і в США, де вивчається і досліджується ця проблематика на високому науковому і професійному рівні. Тому вивчення американського досвіду з цієї проблематики, безумовно, позитивно вплине на процес вдосконалення кримінально-правової охорони правосуддя від незаконних діян суддів в Україні.

В юридичній літературі дослідження окремих теоретичних аспектів кримінально-правової охорони правосуддя від незаконних посягань суддів в Україні та зарубіжних країнах здійснювали такі вчені, як П.П. Андрушко, Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.О. Глушков, С.Є. Дідик, С.В. Дрьомов, О.І. Залісько, В.С. Зеленецький, О.М. Костенко, О. М. Литвинов, П.С. Матишевський, А.В. Савченко, О.Я. Светлов, В.В. Сташис, М.І. Хавронюк, В.І. Шакур, С.А. Шалгунова та інші. Усі ці науковці зробили значний внесок у дослідження питань формування та розвитку інституту кримінально-правової охорони правосуддя від незаконних діян суддів в Україні.

Так, ученими досліджено такі важливі аспекти, як процес становлення законодавства, яке регламентує кримінально-правову охорону правосуддя в Україні, здійснено спроби наукового визначення та обґрунтування важливих понять у сфері боротьби із незаконними діяннями суддів (наприклад, поняття «завідомо неправосудне судове рішення»); здійснено порівняльно-правовий аналіз окремих норм, що передбачають охорону правосуддя від незаконних посягань суддів за національним та зарубіжним законодавством, проведено кримінально-правовий аналіз об'єктивних і суб'єктивних ознак злочинів проти правосуддя, що вчиняються суддями, досліджувались окремі аспекти зарубіжного досвіду в боротьбі з незаконними діяннями суддів у сфері правосуддя.

Водночас, незважаючи на велику кількість напрацьованих вітчизняних та зарубіжних науковців із питань кримінально-правової охорони правосуддя, значна кількість проблем не знайшла свого теоретичного закріплення, а викладені позиції науковців потребують додаткового комплексного висвітлення та з'ясування.

Крім того, існує досить великий обсяг нерозроблених теоретичних проблем, які потребують свого висвітлення та системного дослідження. Зокрема, потребують дослідження питання, пов'язані з розробкою механізмів виявлення незаконних діян суддів,

вивчення причин та умов вчинення суддями незаконних діян, пошуку превентивних заходів з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, класифікації видів незаконних діян суддів та їх кваліфікації, розробкою системних механізмів протидії незаконним діянням суддів у сфері правосуддя, дослідження проблем притягнення суддів до встановленої законом відповідальності за незаконні дії або рішення.

У цьому контексті вважається корисним вивчення наукових та практичних здобутків США, де рівень довіри населення до системи правосуддя є досить високим. Особливістю кримінально-правової охорони правосуддя від незаконних діян суддів у США є те, що вона здійснюється як на федеральному рівні, так і на рівні штатів, які мають повну автономію у визначенні судового устрою і виборі методів комплектування суддівських кадрів, покарання й усунення з посади [12]. Тому є доцільним проведення порівняння на основі правового досвіду США у сфері боротьби на федеральному рівні з незаконними посяганнями суддів.

Судова корупція була зареєстрована в США та по всьому світу. У доповіді Організації Об'єднаних Націй зазначено: «...Корупція універсальна. У теперішній час всі держави, чи то розвинуті, чи ті, які розвиваються, потерпають від цього явища в тій чи іншій мірі». У Каліфорнії, наприклад, адвокат та три державних судді вищого суду штату були засуджені за участь у корупційних злочинах. Судді отримали в загальному обсязі близько 100 тис. доларів подарунків від адвоката, який мав справи, що були на розгляді цих суддів [26, с. 342].

Немає жодної країни, повністю вільної від корупції з її негативним наслідком підризу верховенства закону. Завдання, яке стоїть перед всіма державами, – це викорінення корупції в судах, не втручаючись у незалежність судової системи. Вимоги до судової відповідальності продовжують зростати по всьому світу [26, с. 341].

Починаючи з 1789 року Палатою Представників було проведено 15 процедур імпичменту відносно федеральних суддів, і лише 8 були засуджені та усунені з посади [23].

Правовою основою притягнення суддів до кримінальної відповідальності у США на федеральному рівні є Конституція США, судові прецеденти (наприклад, у корупційних злочинах), Закон США «Про організації, що діють під впливом рекету й корупції» (Закон Ріко), федеральна програма боротьби із хабарництвом та інші.

Конституція США містить ряд положень, які відносяться до питань дисципліни та процедури усунення суддів. Наприклад, ст. 3 Конституції США передбачає, що «...доки судді перебувають на своїх посадах, вони мають дбати про свою хорошу поведінку...». Стаття 2 розділу 4 Конституції США встановлює, що «...Президент, віце-президент, а також всі посадові особи США можуть бути усунені від посади у порядку імпичменту за зраду, хабарництво або інший серйозний злочин або проступок» [24, с. 22].

У статті Джона Гарві «Судова дисципліна та імпичмент» слушно зазначено, що «...якими б не були при-

чини, ми звичайно прагнемо попередити та покарати неправильну поведінку суддів. Конституція чітко передбачає декілька шляхів для того, щоб це зробити. Перша лінія оборони – це уважний підбір суддів під час призначення на посаду, друга – це процедура усунення шляхом застосування імпичменту. Третій механізм боротьби – кримінальне переслідування. Однак цього недостатньо. Якщо функції призначення працюють справно, то в цьому випадку можна говорити про прогнозування, а не контроль за поведінкою судді. Імпичмент, у метафорі лорда Брюса, є стотонним пістолетом та погано підходить для корекції гріхів суддів, які ми постійно пробачаємо. У кримінальному переслідуванні свої універсальні ускладнення. Виникає невпевненість у тому, що ця процедура може бути використана до імпичменту. Усі ці види протидії незаконним діям суддів не ідеально підходять для боротьби з широким спектром незаконної поведінки судового корпусу» [23].

З огляду на це особливої уваги заслуговує Закон США «Про поведінку суддів та їх нездатність» (Judicial Conduct and Disability Act of 1980). Прийняття даного Закону мало на меті забезпечення відповідальності суддів за вчинення ними незаконних діянь, а також залучення до цього процесу громадськості.

Джиммі Картер у своїй промові з нагоди прийняття даного Закону зазначив, що «...тепер законодавство створює єдину процедуру розгляду скарг на дії нечесних суддів. Громадяни можуть бути впевнені в тому, що скарга, подана в рамках даної системи, отримає справедливий і серйозний увагу протягом всього процесу. Із цих причин нова процедура повинна підняти суспільне довір'я до якості Федеральної судової система» [22].

Цікавим є те, що приймаючи процедури розгляду скарг по відношенню до федеральних суддів, Конгрес США не встановив різниці між скаргами про неправомірні дії та скаргами про «психічну чи фізичну нездатність», яка впливає на здатність судді виконувати свої судові обов'язки [27].

Відповідно до Закону будь-хто може подати письмову скаргу на окружного або іншого суддю (крім суддів Верховного Суду США). При цьому Закон не передбачає чіткого визначення поведінки або дії, яка вважається такою, що наносить шкоди ефективності правосуддя. У будь-якому випадку, приклади можуть включати використання повноважень суддею для того, щоб отримати спеціальне лікування для друзів чи рідних, для отримання хабара, упередженість, фаворитизм та інші зловживання під час виконання своїх обов'язків [24, с. 24].

У 1990 році Конгресом США створена Національна Судова комісія з питань дисципліни та усунення суддів. Комісії були надані повноваження розслідувати та вивчати проблеми, а також питання, пов'язані з дисципліною та усуненням федеральних суддів, призначених безстроково. Також завданням Комісії була оцінка поточних та запропонованих механізмів боротьби з незаконною поведінкою та усунення суддів.

Проведені Комісією дослідження показали, що Закон США «Про поведінку суддів та їх нездатність»

не перешкоджає реалізації судової незалежності. Комісія також дійшла до висновку про те, що даний Закон «працює достатньо добре» та буде працювати ще краще із запропонованими до нього змінами.

Із прийняттям офіційного дисциплінарного механізму судді почали розуміти загрозу санкції за свої неправомірні дії. Таким чином, дана процедура є серйозним превентивним механізмом у боротьбі з незаконною поведінкою суддів у сфері правосуддя [24, с. 31].

Разом із цим практикою застосування Закону США «Про поведінку суддів та їх нездатність» виявлено ряд недоліків, на яких зосередили свою увагу критики закону. Серед недоліків вказується на те, що Закон передбачає лише секретну дисциплінарну процедуру. Крім того, рівень засудження також розглядається як небажання накласти санкцію суддями на своїх колег.

За даними річного звіту, опублікованого на сайті Верховного Суду США, чітко видно, що, наприклад, у 2015 р. близько 99% скарг, поданих на дії суддів, відхиляються [25], і як звертають увагу критики, досить часто відхиляються безпідставно [20].

Однак зі статті Памели Маклієн «Федеральна система правосуддя має дисциплінарну проблему» видно, що застосування механізму Закону США «Про поведінку суддів та їх нездатність» має свої позитивні результати.

Так, у статті вказано, що за час існування федеральної судової системи імпичмент та усунення з посади було єдиним засобом покарання неправомірних дій із боку федеральних суддів, які призначаються безстроково. За цей період лише 15 суддів були піддані процедурі імпичменту, лише 8 були засуджені та усунені з посади. У той же час авторка зазначає, що механізм дисциплінарної відповідальності федеральних суддів за незаконну поведінку – новий, започаткований Законом лише в 1980 р. За період дії даного механізму було засуджено ще п'ятьох суддів за злочини проти правосуддя. Троє з них пройшли через процедуру імпичменту, а два подали у відставку [20].

Отже, можна зробити висновки про те, що в США задіяний комплексний підхід до вирішення проблеми незаконних діянь суддів у будь-якому їх прояві. Цей підхід втілюється в тому, що: по-перше, в штатах існують превентивні заходи, які спрямовані на попередження незаконної поведінки суддів (зокрема, уважний підбір суддів під час призначення, превентивна дія процедури, запровадженої Законом «Про поведінку суддів та їх нездатність» 1980 р.); по-друге, в Америці реально діють механізми усунення з посад та кримінального переслідування; по-третє, в США запроваджено особливу процедуру, відповідно до якої кожен має право подати скаргу на незаконну поведінку суддів, що є одночасно стримуючим механізмом, інституцією контролю та методом боротьби з протизаконними діями суддів.

Важливо також відзначити, що весь цей арсенал є збалансованим і таким, що не порушує незалежність суддів в їхній діяльності, що є особливо важливим для збереження системи правосуддя. Тому дослідження цих інституцій, а також їх позитивний вплив на якість

правосуддя у США заслуговує на особливу увагу та дослідження.

В Україні ж на сьогодні відсутня гнучка й ефективна система реагування на незаконні діяння суддів у сфері правосуддя, а незаконні корупційні схеми суддів є всеохоплюючими та розвиненими.

Основою правового регулювання боротьби з незаконними діяннями суддів в Україні є норми Кримінального Кодексу України, а саме стаття 375 КК України «Постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови», ст. 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 366 КК України «Службове підроблення», ст. 367 КК України «Службова недбалість» та інші.

Проте практика показує, що наявної в Україні нормативно-правової бази для боротьби із протизаконними діяннями суддів недостатньо.

Зокрема, соціологічні дослідження констатують те, що довіра громадян до вітчизняного суду є критично низькою (лише 3% довіряють судам). Відповідно до тих же соціологічних досліджень судова влада в Україні є найкорумпованішою сферою з-поміж інших [15]. До основних проявів корупційних зловживань в судовій владі можна віднести наступні:

1. Зловживання, пов'язані з корисливою зацікавленістю судді:

а) хабарництво – отримання суддею грошей чи інших матеріальних благ в обмін на використання суддею своїх владних повноважень із метою виконання прохання особи, що дає хабара, як-то: винесення неправосудного судового рішення; створення процесуальних перешкод у захисті своїх прав та інтересів іншим особам, а також здійснення суддею інших дій, що входять до його компетенції, для забезпечення захисту за допомогою суду інтересу хабародавця;

б) зустрічається також «корупція за правилами», коли суддя внаслідок усталених «традицій» (презумпція необхідності «подяки») отримує хабара за належне (згідно із законом) виконання обов'язків (винесення законного судового рішення чи вироку за хабар).

2. Зловживання, не пов'язані безпосередньо з корисливою зацікавленістю судді:

а) зловживання «під тиском обставин» – порушення закону (винесення завідомо неправосудного рішення чи вироку, навмисні процесуальні порушення), що скоюються суддею на прохання особи, від якої суддя має або «відчуває» службову залежність (народні депутати, посадові особи органів виконавчої влади, члени кваліфікаційних комісій суддів, голова суду, голова судової палати тощо), без винагороди або в обмін на отримання тих благ, що передбачені для судді по закону (обрання на посаду, надання житла, оплата санаторно-курортного лікування тощо);

б) зловживання з особистих міркувань – використання суддею своєї посади для отримання особистих немайнових благ, як-то отримання інформації, до якої законодавчо встановлений обмежений доступ, безкоштовне сприяння родичам та знайомим тощо [8, с. 20].

3. До опосередкованих («складних») форм корупційної поведінки суддів належать такі ситуації, що мають місце в реальному житті:

а) «суддя-утриманець» – суддя, який отримує щомісячно певні кошти або інші блага від будь-кого на випадок допомоги під час виникнення проблем, що потребують судового «втручання»;

б) «суддя-садженець» – використовуючи недосконалість процедур призначення суддів на посаду, народні депутати, бізнесмени та інші особи сприяють проходженню на посади суддів залежних від них осіб, які в подальшому впливають на прийняття «потрібних» судових рішень. Кар'єра таких суддів може бути достатньо швидкою, а дії із захисту інтересів осіб, що забезпечили їх службову кар'єру, – досить активні;

в) налагодження тісного зв'язку між судьями різних судових інстанцій з метою впливу на прийняття «потрібного» рішення, зменшення контролю за судовими рішеннями;

г) домовленість суддів із будь-ким із зацікавлених осіб про направлення коштів на рахунки різних громадських Фондів, об'єднань громадян тощо як спосіб оплати за прийняте судове рішення. Статистика свідчить, що знайти докази судової корупції в таких випадках практично неможливо: прямих доказів майже немає, оскільки вони знаходяться в стороні, що перемогла в суді, і ця сторона не зацікавлена в розкритті своїх «методів»;

д) домовленість між суддею і стороною в справі про законне вирішення справи на її користь за надання послуг: отримання фінансової допомоги для ремонту кабінету, приміщення суду, оновлення оргтехніки, комп'ютерної техніки, мобільного зв'язку, отримання послуг із ремонту автотехніки як своєї, так і службової, та інше [8, с. 21].

Однією з особливостей корупції в судових органах є її *латентний характер*. Інша риса судової корупції – її клановість, якою можна пояснити відсутність кримінальних справ, порушених за фактами корупції в судах. Практично виключається ситуація, коли суддя сам особисто натякає на необхідність дачі хабара, а тим більше – бере його від зацікавленої особи. За оцінками деяких з експертів, що були опитані в процесі дослідження, в чистому вигляді хабарі беруть не більше 2-5% суддів [8, с. 22].

Офіційна статистика говорить про те, що випадків притягнення до відповідальності суддів або їх усунення з посади трапляються надзвичайно рідко: в 2013 р. повідомлено про підозру лише 2 особам і не передано до суду з обвинувальним актом жодної справи; в 2014 р. повідомлено про підозру 3 особам, до суду з обвинувальним актом передано 1 справу [11].

Такому стану речей значним чином сприяв діючий донедавна особливий порядок притягнення суддів до кримінальної відповідальності з метою забезпечення їх незалежності та недоторканості [3, с. 84], гарантований положеннями ст. 126 Конституції України та нормами ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими передбачалось, що суддя є недоторканим у більш широкому плані [14]. Згідно із цим

Законом суддя без згоди Верховної Ради України не міг бути заарештований до винесення судом обвинувального вироку. Крім того, суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена, в тому числі, кримінальна відповідальність, повинен був негайно звільнений після з'ясування його особи.

2 червня 2016 року Верховна Рада України схвалила в другому читанні і в цілому президентський законопроект «Про судоустрій і статус суддів», а також Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який має деполітизувати судову систему та створює механізм для оновлення суддівського корпусу.

У нових нормах змінилося положення суддів у частині притягнення їх до відповідальності. Тепер згоду на затримання або утримання під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку суду, за винятком затримання судді під час або ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, надає Вища рада правосуддя. У законі з'явилася цікава стаття щодо моніторингу способу життя судді, в якій передбачено право встановлення відповідності рівня життя судді наявному в нього та членів сім'ї майну і одержаним ними доходам.

Звичайно, це необхідна норма, але незрозуміло, як її виконувати та які санкції накладаються на суддів у разі невідповідності доходів рівню життя. Можливо припустити, що за результатами моніторингу Вищої кваліфікаційної комісії суддів або Вищої ради правосуддя суддя отримає так зване «громадське засудження» за спосіб життя, який, на суб'єктивний погляд оцінювача, не буде відповідати невідомим критеріям. Окрім самого судді та членів його родини (дітей, дружин, чоловіків), чиновники також можуть перевірити батька, матір, вітчима, мачуху, брата, сестру, діда, бабу, прадіда, прабабу, онуків, зятів, невісток, племінників та навіть двоюрідних родичів суддів [2].

Цікавим нововведенням є створення громадської ради доброчесності, яка утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Залишається багато питань, наскільки ця перевірка на доброчесність буде об'єктивною та чи не буде це простою формальністю [2].

У Вищому адміністративному суді України вважають, що запропоновані законом зміни, спрямовані на нівелювання закріпленого в ст. 126 Конституції України положення про незалежність і недоторканність суддів, гарантуються Конституцією і законами України [1].

Зі свого боку вважаємо, що ці кроки є позитивним сигналом, однак яким чином вплинуть нові зміни на функціонування судової системи, покаже час.

Усе це дозволяє зробити наступні висновки: *по-перше*, національна нормативно-правова база не відповідає запиту суспільства на захист від існуючих кримінальних викликів щодо діянь суддів у сфері правосуддя; *по-друге*, слід відмітити те, в Україні від-

сутні як превентивні заходи у боротьбі із цими негативними кримінальними явищами, так і самі механізми боротьби з ними; *по-третє*, в практиці панує багато невизначеності та складності, що пов'язане як із проблемами в чинному законодавстві, так і з небажанням суддів притягувати до відповідальності своїх колег; *по-четверте*, для вирішення проблем боротьби з незаконними посяганнями суддів проти правосуддя необхідно запровадити комплексний підхід, який буде спрямований на системну охорону правосуддя від незаконних діянь суддів та включати весь арсенал правової зброї для подолання цього кримінального явища.

Загалом, підсумовуючи проведений аналіз кримінально-правової охорони правосуддя від незаконних діянь суддів в Україні та США, можна дійти наступних важливих висновків.

На сьогодні в житті українського суспільства існує багато претензій щодо якості та справедливості правосуддя, що пов'язане як із потужним впливом всеохоплюючого корупційного чинника в системі судової влади, так і з рівнем професійності суддів. Збільшенню чисельності та видів кримінальних діянь суддів у сфері правосуддя сприяє відсутність відповідальності суддів за свої незаконні діяння.

Низький рівень довіри до правосуддя в Україні, корупція, безвідповідальність суддів за вчинення незаконних діянь – це проблеми, які пов'язані з такими ключовими причинами, як: відсутність політичної волі для їх вирішення (як правило, всі реформи, в тому числі судові, є формальними та не тягнуть за собою суттєвих змін); недосконалість нормативно-правова база; недостатність наукових досліджень у сфері охорони правосуддя від незаконних діянь суддів та інші.

Розглядаючи досвід США та проводячи паралель з Україною, необхідно зауважити, що наші країни мають багато відмінностей у сфері протидії незаконним посяганням суддів проти правосуддя. Це обумовлено особливостями державного устрою, а також правової системи України та США. Поряд із цим слід відмітити те, що в Україні громадянське суспільство фактично лише формується та не здатне реагувати на негативні кримінальні явища так само, як американське.

Однак, не дивлячись на всі відмінності наших країн, досвід США з піднятої проблеми для України буде важко переоцінити. На особливу увагу заслуговує сам підхід та основні ідеї США, які полягають у запровадженні системного та багаторівневого ступеня захисту правосуддя від незаконних діянь суддів, які є злочинами з високим рівнем суспільної небезпеки.

Вважається, що позитивним для України буде введення американського законодавчого досвіду боротьби з незаконною поведінкою суддів. Зокрема, корисним було б введення у вітчизняне законодавство положень, спрямованих на виявлення незаконних діянь суддів, здійснення превентивних заходів, а також цінним буде запровадження гнучкого механізму для боротьби із будь-якими проявами незаконної поведінки суддів.

Водночас необхідно зазначити, що запровадження в Україні механізмів боротьби проти незаконних посягань суддів у сфері правосуддя, а також інших інституцій, має бути чітко збалансованим та не зашкодити незалежності судової гілки влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вищий адмінсуд просить Порошенка ветоувати закон про статус суддів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.depo.ua/ukr/politics>.
2. Влада знищила судову систему в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://znaj.ua/news/regions/>.
3. Гончаренко О.В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (частина перша) / О.В. Гончаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – №1 (5). – С. 77–92.
4. Гродзинська К. Окремі питання притягнення суддів до кримінальної відповідальності за ухвалення завідомо неправосудного рішення / К. Гродзинська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4729/>.
5. Заліско О.І. Правосуддя в Україні як об'єкт кримінально-правової охорони : дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / О.І. Заліско, 2015. – С. 5.
6. Збільшення зарплат суддів – не гарантія їх чесної роботи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uapress.info/uk/news/show/133469>.
7. Злочини проти правосуддя / за заг. ред. проф. В.І. Борисова, проф. В.І. Тютюгіна. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 155 с.
8. Канадсько-Український проект сприяння доброчесності. Підсумковий звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauch.com.ua/pravo/7590/index.html>.
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
11. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gp.gov.ua/ua/stat.html.
12. Пігенко В. Відкликання суддів на рівні штатів у США / В. Пігенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdf.org.ua/analytics/authorities/940-141-a4>.
13. Погорецький М.А. Притягнення суддів до кримінальної відповідальності за ст.375 КК України: Проблемні питання матеріального та процесуального права / М.А. Погорецький // Вісник кримінального судочинства. – 2015. – № 2. – С. 223–234.
14. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>.
15. Результати дослідження «Барометр Світової Корупції», яке проводив Міжнародний дослідницький центр Gallup International Association з літа 2012 року до зими 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/new/2815.html>.
16. Савченко А.В. Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства Сполучених Штатів Америки : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / А.В. Савченко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 36 с.
17. Савченко А.В. Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки: комплексне порівняльно-правове дослідження: монографія / А.В. Савченко. – К. : КНТ, 2007. – 594 с.
18. Статистика щодо України (2013 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/court/information>.
19. Україна лідирує за кількістю позовів у Євросуді з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/politika/ukrayina-lidiruye-za-kilkisty-pozoviv-u-yespl-580088.html>.
20. Federal Judiciary has Discipline Proplem Pamela A. Maclean. February 25, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tulanelink.com/>.
21. Impeachment of federal judges // Ballotpedia The Encyclopedia of American Politics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ballotpedia.org/Impeachment_of_federal_judges.
22. Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act of 1980 // Statement on Singing. 1873 Into Law. October 15, 1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.presidency.ucsb.edu>.
23. Judicial Discipline and Impeachment John H. Garvey // The Catholic University of America, Columbus School of law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent>.
24. Mechanism for Handling Complaints Against Judges in Overseas Places 8, July 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/english/sec/library/0102rp07e.pdf>.
25. Report of Complaints Commenced and Action Taken Under Authority of 28 U.S.C. §§ 351-64 During the 12-Month Period Ending September 30, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uscourts.gov/statistics/>.
26. Resolving judicial corruption while preserving judicial independence: comparative perspectives // California western international law journal. Volume 28, spring 1998, number 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://scholarlycommons.law.cwsl.edu/cgi/viewcontent>.
27. The Federal Judicial Conduct and Disability System: Unfinished Business for Congress and for the Judiciary. // Statement of Arthur D.Hellman University of Pittsburg School of Law // Legal Studies Research Paper Series Working Paper No. 2014-19, May 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>.

Забарний М. М.,
здобувач кафедри кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Університету державної фіскальної служби України

АНАЛОГІЯ ЗАКОНУ ТА АНАЛОГІЯ ПРАВА ЯК СПОСОБИ УСУНЕННЯ ПРОГАЛИН У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ПРАВІ

LAW ANALOGY AND ANALOGIES LAW AS A WAY TO ELIMINATE GAPS IN CRIMINAL PROCEDURAL LAW

Стаття присвячена з'ясуванню сутності аналогії закону та аналогії права як способів усунення прогалин у кримінальному процесуальному праві. Доведено, що питання встановлення прогалин у праві загалом, як і в кримінальному процесуальному праві зокрема, а також способів їх усунення (подолання) мають значення як для законотворчої, так і правозастосовної діяльності. Особливе значення ця проблема має у сфері кримінального процесуального права як галузі публічного права, для якого характерним є спеціально-дозвільний тип правового регулювання. Встановлено, що у сфері кримінального провадження законодавець у загальному виді допускає процесуальну аналогію і у формі аналогії закону, і у формі аналогії права, що можуть застосовуватись за дотримання певних умов.

Ключові слова: кримінальне процесуальне право, кримінальне процесуальне законодавство, прогалини в праві, усунення прогалин у праві, аналогія закону, аналогія права.

Стаття посвячена установленню сущности аналогии закона и аналогии права как способов устранения пробелов в уголовном процессуальном праве. Доказано, что вопросы установления пробелов в праве в целом, как и в уголовном процессуальном праве в частности, а также способов их устранения имеют значение как для законотворческой, так и для правоприменительной деятельности. Особое значение эта проблема имеет в сфере уголовного процессуального права как отрасли публичного права, для которого характерным является специально-разрешительный тип правового регулирования. Установлено, что в сфере уголовного производства законодатель в общем виде допускает процессуальную аналогию и в форме аналогии закона, и в форме аналогии права, которые могут применяться при соблюдении определенных условий.

Ключевые слова: уголовное процессуальное право, уголовное процессуальное законодательство, пробелы в праве, устранение пробелов в праве, аналогия закона, аналогия права.

The article is devoted to establishment of essence of analogy of the law and analogy of the right as ways of elimination of gaps in a penal procedural law. It is proved that questions of establishment of gaps in the right in general, as well as in a penal procedural law in particular, and also ways of their elimination matter, both for legislative, and for law-enforcement activity. This problem has special value in the sphere of a penal procedural law as branches of public law for which the special and allowing type of legal regulation is characteristic. It is established that in the sphere of criminal proceedings the legislator in a general view allows procedural analogy and in the form of analogy of the law, and in the form of analogy of the right which can be applied at observance of certain conditions.

Key words: criminal procedural law, criminal procedural legislation, gaps in the right, elimination of gaps in the right, analogy of the law, analogy is right.

Постановка проблеми. Сучасна правозастосовна діяльність, зокрема й у сфері кримінального провадження, є доволі багатоаспектною, що пов'язано зі значною кількістю факторів, які впливають на результативність, дієвість, ефективність виконання правових приписів у межах цієї діяльності.

Як відомо, ефективність права визначається трьома основними факторами: якістю нормативного акту; відповідністю правореалізації та правозастосування; рівнем правосвідомості та правової культури [1, с. 93; 2, с. 22].

Безперечно, що всі ці фактори є однаково необхідними та важливими для забезпечення ефективності права. Водночас якість нормативного акту, особливо в тій сфері суспільних відносин, яка врегульована за принципом «дозволено тільки те, що передбачено законом», відіграє особливу роль, оскільки саме в змісті нормативного акту закладена воля законодавця, мета правового врегулювання суспільних відносин та правильний спосіб її досягнення.

Норми кримінального процесуального права, що є охоронними за своїм змістом, містять значний, у

порівнянні з іншими галузями права, ступінь державного примусу, у зв'язку з чим будь-який недолік у механізмі кримінального процесуального врегулювання тягне за собою труднощі в правозастосовній діяльності та інші негативні наслідки.

При цьому норми кримінального процесуального права, як і будь-якої іншої галузі права, діють не ізольовано, а взаємодіють з іншими нормами як у межах самої галузі, так і поза її межами. Збалансованість такої складної системи залежить, насамперед, від системності законодавця, дотримання ним правил законодавчої техніки, своєчасної реакції на зміну суспільних відносин та ін.

Водночас доводиться визнати існування, зокрема й у кримінальному процесуальному праві, прогалин, які слід сприймати як данину об'єктивної дійсності, що є невід'ємною складовою сучасного нормативного врегулювання суспільних відносин, які всебічно та динамічно розвиваються і ставлять перед законодавцем нові й нові завдання.

Це пов'язано з тим, що законодавець не в силі передбачити всі ці обставини та створити «бездо-

ганний закон». Часто закон приймається без достатніх знань, а тому прогалина може не потрапити в очі правотворцеві. Така прогалина вже виявляється під час правозастосування [3, с. 37]. Як зазначає В.С. Нерсисянц, неможливе існування безпрогальної регламентації життя та превентивного контролю за нею [4, с. 490].

Кримінальний процесуальний кодекс (КПК) України, що був прийнятий у квітні 2012 року, як і попередній закон 1960 року, не позбавлений прогалин. Чинний КПК України не усунув деякі прогалини, що містились у попередньому законі, а в окремих випадках – містить й інші, на що, до речі, вказано й у самому законі. Так, відповідно до ч. 6 ст. 9 КПК України у випадках, коли положення КПК України не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження, застосовуються загальні засади кримінального провадження, визначені ч. 1 ст. 7 КПК України.

Разом із тим законодавцеві слід намагатись вирішувати найбільш важливі правові питання вже під час прийняття нормативно-правових актів. Якщо ж певне питання не було вирішено безпосередньо під час створення закону, то оперативність подолання прогалини, що виникла, стає необхідною складовою нормотворчої та правозастосовної практики задля повноцінної реалізації поставлених перед законом цілей і завдань.

Слід враховувати, що специфіка предметів і методів регулювання різних галузей права обумовлює й особливості прогалин у них, а також підходів до їх усунення, подолання.

Разом із тим питання щодо способів усунення прогалин, зокрема в кримінальному процесуальному праві, належить до числа дискусійних. Йдеться, насамперед, про судовий прецедент як джерело кримінального процесуального права, правову аналогію та її межі.

Ступінь розробленості теми. Дослідженню проблеми прогалин у праві загалом і в кримінальному процесуальному праві зокрема були присвячені праці багатьох юристів. Відповідні питання досліджувались як у площині загальної теорії права, так і в розрізі конкретної галузі права. Тією чи іншою мірою ці питання розглядалися у роботах С.С. Алексєєва, Ф. Бекона, А.Т. Боннера, М.І. Бажанова, С.І. Вікторського, С.І. Вільнянського, Ю.М. Грошевого, В.Г. Даєва, Д.С. Карєва, В.М. Савицького, В.К. Случевського, М.С. Строговича, Д.Г. Тальберга, А.Я. Фойницького, Г.Ф. Шершеневича та багатьох інших.

Серед сучасних вітчизняних науковців питанням прогалин у праві та способам їх усунення свої праці на монографічному рівні присвятили В.Д. Бабкін, С.В. Бобровник, Я.М. Брайнін, Ж.О. Дзейко, Л.М. Кельман, О.В. Колотова, Л.А. Луць, Т.В. Малярчук, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, П.М. Рабінович, І.О. Рощина, О.О. Серєда, О.Ф. Скакун, З.А. Тростюк, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко, С.В. Шмалєня, О.І. Ющик та ін. При цьому можна зазначити, що практично кожне наукове дослідження, присвячене проблемним питанням нормативного врегулювання

тих чи інших суспільних відносин, зокрема й кримінальних процесуальних, певною мірою торкається питань прогалин у праві, формулювання способів їх усунення та подолання.

Водночас розвиток кримінальних процесуальних відносин, реформування кримінального процесуального законодавства, особливо останніми роками, зумовлює необхідність більш глибокого аналізу та поглиблення знань про прогалини в кримінальному процесуальному праві, способи їх усунення та подолання, який би відповідав потребам сьогодення.

Безперечним є те, що дослідження цієї проблематики потребує комплексного підходу, врахування нових напрямів розвитку вітчизняної юридичної науки, з одночасним переосмисленням наукових поглядів минулого, висвітленням прикладних аспектів цього напрямку дослідження.

Метою цієї статті є з'ясування сутності аналогії закону та аналогії права як способів усунення прогалин у кримінальному процесуальному праві.

Виклад основного матеріалу. Дослідженню та з'ясуванню сутності аналогії закону та аналогії права як способів усунення прогалин у кримінальному процесуальному праві, безперечно, сприятиме їх загальнотеоретичне визначення.

Як вказує О.В. Колотова, інститут аналогії в праві передбачає застосування аналогії закону і аналогії права, які обмежені, з одного боку, нормою закону, з іншого, – принципами права, мають врегулювати суспільні відносини, неврегульовані законом відповідно до принципів права [5, с. 15–16].

При цьому аналогія права визначається як врегулювання суспільних відносин, щодо яких існують прогалини в праві, на підставі принципів права, що закріплені в законодавстві, виводяться з його змісту та сутності, сформульовані в правовій доктрині та судовій практиці, походять із правової системи та міжнародного права. Застосування принципів права до врегулювання суспільних відносин за аналогією передбачає відсутність у законодавстві необхідних у цих випадках норм або принципів права, що можуть прямо їх врегулювати [5, с. 16].

Таким чином, існують два основні види аналогії: аналогія закону та аналогія права. Аналогія закону – застосування до неврегульованих у конкретній нормі відносин тієї норми закону, що регулює подібні відносини. Аналогія права – застосування до неврегульованих у конкретній нормі спірних відносин за відсутності норми, що регулює подібні відносини, загальних начал (принципів, засад) і змісту закону.

Слід зазначити, що інститут аналогії має давню історію, що пов'язується з історією становлення та розвитку системи права. Зазвичай гостра потреба в аналогії виникала в період ґрунтовної зміни в системі суспільних відносин внаслідок значних подій (війна, революція тощо), коли органи правозастосування вимушені вирішувати завдання та діяти в умовах ситуацій, не врегульованих законом. У період стабільності суспільних відносин, а відповідно і їх нормативного врегулювання, потреба в аналогії зникає, однак не зникає повністю.

Тривалий час позиція законодавця щодо застосування аналогії у сфері кримінального провадження залишалась і залишається доволі невизначеною (закон не містить ані дозволу на застосування аналогії, ані прямої заборони). КПК УРСР 1922 року у ст. 2 містив норму, що забороняла суду зупиняти розгляд справи у зв'язку з відсутністю, неповнотою, незрозумілістю або суперечністю законів, тим самим непрямо спонукаючи суд до застосування аналогії.

До цього ж часу питання застосування аналогії не знайшло свого однозначного вирішення в кримінальному процесуальному законодавстві. Єдиним виключенням можна вважати норму ч. 6 ст. 9 КПК України, відповідно до якої у випадках, коли положення КПК України не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження, застосовуються загальні засади кримінального провадження, визначені ч. 1 ст. 7 КПК України.

Тим самим, як вказується в науково-практичних коментарях КПК України, встановлюються правила застосування аналогії кримінального процесуального закону щодо правовідносин, які не врегульовані або неоднозначно врегульовані нормами КПК України або іншими законами чи підзаконними актами [6, с. 46; 7, с. 46].

Незважаючи на відсутність у КПК України 1960 року положень стосовно можливості застосування аналогії, а в чинному КПК України – наявність лише в загальному виді задекларованої можливості застосування аналогії під час здійснення кримінального провадження, питання щодо правомірності застосування процесуальної аналогії вже давно позитивно вирішено більшістю учених-процесуалістів у процесуальній теорії та науці.

Так, вказується на те, що, на відміну від кримінального законодавства, де аналогія закону чи права заборонена, в кримінальному провадженні вона можлива в силу різноманітного характеру діяльності і неможливості передбачити всі ситуації, що можуть виникнути під час провадження [7, с. 46]; робиться навіть висновок про те, що звернення до аналогії під час кримінального провадження засноване на нормах кримінально-процесуального права [8, с. 18].

Разом із тим недостатньо дослідженими та з'ясованими залишаються питання видів процесуальної аналогії, що можуть бути застосовані в кримінальному провадженні (аналогія права та аналогія закону), підстави, умови та порядок її застосування.

Насамперед, варто зазначити про те, що аналогія права у сфері кримінального провадження, на відміну від аналогії закону, не мала і не має великої кількості прихильників, як така, що суперечить самій ідеї законності, адже однією з головних умов законності й обґрунтованості застосування норм кримінального процесуального права є точна відповідність норми її змісту і фактичним обставинам конкретного випадку, у зв'язку з яким норма права застосовується [9, с. 248].

Розкриваючи зміст засади законності, законодавець зобов'язує суд, слідчого суддю, прокурора,

керівника органу досудового розслідування, слідчого, інших службових осіб органів державної влади до неухильного додержання вимог кримінального процесуального закону (ч. 1 ст. 9 КПК України), водночас допускаючи застосування загальних засад кримінального провадження, коли положення КПК України не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження.

То чи є положення, закріплене в ч. 6 ст. 9 КПК України, дозволом законодавця на застосування аналогії? Якщо так, то якого її виду – аналогії закону чи аналогії права?

Як бачимо, на відміну від ЦПК України, ч. 8 ст. 8 якого містить положення про те, що якщо спірні відносини не врегульовані законом, суд застосовує закон, що регулює подібні за змістом відносини (аналогія закону), а за відсутності такого суд виходить із загальних засад законодавства (аналогія права), в КПК України згадки про аналогію як таку немає.

Тим не менше, можна дійти висновку, що застосування загальних засад кримінального провадження, коли положення КПК України не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження, за змістом є процесуальною аналогією, про що, згідно з принципом законодавчої визначеності, слід прямо вказати в тексті відповідної норми.

Для того ж, щоб визначитись із видом аналогії, яка допускається законодавцем у кримінальному провадженні, варто зазначити, що за умов процесуальної аналогії закону складається така ситуація:

1) є відносини, що вимагають правового регулювання;

2) відсутні процесуальні норми, що регламентують ці відносини;

3) є процесуальні норми, що передбачають регламентацію подібних відносин [10, с. 394].

При цьому подібний – це той, який має спільні риси з ким-, чим-небудь, схожий на когось, щось; такий самий; такий, як той (про якого йде мова) [11].

Таким чином, можливість використання аналогії закону за наявності прогалини нормативного врегулювання обумовлюється наявністю правової норми, що регулює подібні, схожі відносини, такі, що у своїй структурі мають спільні риси, елементи. У тих же випадках, коли спеціальні норми, що регулюють подібні відносини, відсутні, рішення приймається, виходячи із загальних принципів, основних засад і змісту відповідної галузі права або права загалом, тобто застосовується аналогія права.

Нескладно помітити, що норма ч. 6 ст. 9 КПК України в загальному виді допускає процесуальну аналогію і у формі аналогії закону, і у формі аналогії права.

Так, у випадку, коли для вирішення неврегульованої або неоднозначно врегульованої кримінальним процесуальним законом ситуації можливо застосувати норми, що є змістом загальних засад кримінального провадження і передбачають регламентацію подібних відносин, застосовується аналогія закону. У разі, коли для вирішення неврегульованої або неоднозначно врегульованої кримінальним процесуаль-

ним законом ситуації неможливо застосувати норми, що передбачають регламентацію подібних відносин, через їх відсутність застосовуються загальні засади кримінального провадження, тобто аналогія права.

Як і будь-яке право, повноваження, аналогія може бути використана в дійсно необхідних і допустимих межах, або ж навпаки. Забезпеченню застосування аналогії в дійсно необхідних випадках і допустимих межах сприяє встановлення умов її застосування.

Основними умовами застосування аналогії зазвичай визнаються: існування прогалини в законодавстві; наявність законодавчого регулювання схожих відносин [12, с. 125].

Безперечно, відсутність прогалини в кримінальному процесуальному законі виключає можливість застосування будь-якої аналогії. Суб'єкт правозастосування повинен переконатись, що прогалина дійсно існує (відсутня процесуальна норма, що регулювала б відносини, які потребують регулювання). Відповідно, важливою є професійна компетентність суб'єкта правозастосування, системне знання ним нормативно-правових актів у сфері регулювання кримінальної процесуальної діяльності та правильне адекватне їх тлумачення.

Тому професійна компетентність суб'єкта правозастосування, на наш погляд, є складовою встановлення прогалини в законі, а не самостійною умовою застосування аналогії [13, с. 12; 14, с. 29].

Наступною умовою застосування аналогії в кримінальному провадженні слід визнати наявність норми, що регулює подібні відносини, тобто відносини, що у своїй структурі мають спільні риси, елементи (об'єкт, суб'єкти) з тими відносинами, що потребують врегулювання та вирішення.

Умовою застосування аналогії також є відповідність загальним засадам кримінального провадження з тим, щоб повноваження (права) та обов'язки відповідних учасників правовідносин не були розширені, на них не покладалось виконання невластивих для них функцій, завдань.

Недопустимість застосування аналогії в окремих випадках також слід визнати загальною умовою її застосування. Так, варто погодитись із тим, що аналогія не повинна застосовуватись у виключних випадках, які є винятком із загального правила, або якщо законодавець обмежує сферу дії цього правила [14, с. 29].

Висновки і перспективи подальших наукових пошуків. Питання щодо встановлення прогалин у праві загалом, як і в кримінальному процесуальному праві зокрема, а також способів їх усунення (подолання) мають важливе значення як для законотворчої, так і правозастосовної діяльності. Особливе значення ця проблема набуває у сфері кримінального процесуального права, як галузі публічного права, для якого характерним є спеціально-дозвільний тип правового регулювання.

Правова аналогія – це тимчасовий, допоміжний спосіб усунення прогалин, оскільки основним способом усунення прогалин у правовій сфері є правотворчість.

Правова аналогія ґрунтується на тісному зв'язку та подібності фактичних обставин і відносин, які зазвичай належать до одного класу. Застосування аналогії передбачає реалізацію органами правозастосування на стадії застосування права існуючих норм, але до казусів, на які ці норми не розраховані [15, с. 20].

У сфері кримінального провадження законодавець у загальному виді допускає процесуальну аналогію і у формі аналогії закону, і у формі аналогії права (ч. 6 ст. 9 КПК України). Разом із тим задля визначеності законодавчої термінології, зокрема в питанні застосування аналогії, вважаємо за доцільне ч. 6 ст. 9 КПК України викласти в такій редакції: «У випадках, коли норми цього Кодексу не містять прямого, однозначного врегулювання відносин, які виникають під час здійснення кримінального провадження, застосовується норма (норми), що регулює подібні за змістом відносини, а в разі відсутності такої норми (норм) застосовуються загальні засади кримінального провадження, визначені частиною першою статті 7 цього Кодексу».

Нормативного врегулювання вимагають і умови застосування аналогії в кримінальному провадженні як правові запобіжники її свавільного та необґрунтованого використання. Поряд із загальновизнаними умовами застосування правової аналогії в кримінальному провадженні слід виокремити і специфічні умови, наукове дослідження та формулювання яких є актуальним і важливим напрямком наукового пошуку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст. – М. : Зерцало-М, 2002. – 288 с.
2. Кудрявцев В.Н. и др. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
3. Калашник О.М. Прогалини в праві: юридична природа, їх ознаки та види / О.М. Калашник // Юрист України. – 2013. – № 1. – С. 36–42.
4. Нерсисянц В.С. Философия права / В.С. Нерсисянц. – М. : Норма, 1997. – 652 с.
5. Колотова О.В. Прогалини у праві та шляхи їх подолання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.В. Колотова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2010. – 19 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / відп. ред. С.В. Ківалова, С.М. Міщенко, В.Ю. Захарченка. – Х. : Одиссей, 2013. – 1104 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред. В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.
8. Вовк І.В. Порядок застосування аналогії у кримінальному судочинстві України / І.В. Вовк // Адвокат. – 2010. – № 5. – С. 18–22.

9. Бондар О.В. Поняття і значення застосування аналогії в кримінальному судочинстві / О.В. Бондар // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2009. – Вип. 21. – С. 246–251.
10. Рубля О. Аналогія закону та аналогія права в цивільному процесі України / О. Рубля // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 58. – С. 392–396.
11. Укрліт.org : публічний електронний словник української мови. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrlit.org/slovnyk/>.
12. Клім С.І. Доктринальні підходи до вирішення проблем реалізації регулятивного впливу аналогії закону / С.І. Клім // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 5. – С. 123–127.
13. Леушин В.И. Динамичность Советского права и восполнение пробелов в законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Леушин. – Свердловск, 1971. – 22 с.
14. Белоносов В.О. Теория и практика применения аналогии в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук / В.О. Белоносов. – Саратов, 1999. – 199 с.
15. Фомина Л.А. Аналогия закона и аналогия права в системе способов преодоления пробелов гражданского права / Л.А. Фомина : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 27 с.

Коломієць Н. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права та правосуддя
Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету

ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «ВИПРАВЛЕННЯ», «РЕСОЦІАЛІЗАЦІЯ» ТА «ЗАОХОЧЕННЯ»

RATIO DEFINITIONS «CORRECTION», «RESOCIALIZATION» AND «PROMOTION»

У статті здійснюється аналіз таких понять, як «виправлення», «ресоціалізація», «заохочення». Здійснюється співвідношення даних наукових категорій. Уточнюється їх значення та взаємозв'язок у руслі науково-теоретичного розуміння та інтерпретації в кримінально-виконавчому законодавстві. Досліджується проблеми їх практично застосування.

Ключові слова: виправлення, ресоціалізація, заохочення, кримінально-виконавче право.

В статье проводится анализ таких понятий, как «исправление», «ресоциализация», «поощрение». Осуществляется соотношение данных научных категорий. Уточняется их значение и взаимосвязь в русле научно-теоретического понимания и интерпретации в уголовно-исполнительном законодательстве. Исследуются проблемы применения их на практике.

Ключевые слова: исправление, ресоциализация, поощрение, уголовно-исполнительное право.

This article analyses such terms as «correction», «resocialization», «promotion», performs a ratio of scientific data categories. It itemizes their meaning and interdependence in the scope of scientific and theoretical understanding and interpretation in penal law. It analyzes the problems of their practical application.

Key words: correction, resocialization, promotion, penal law.

Постановка проблеми. Кримінально-виконавче право є публічною галуззю права, предметом правового регулювання є суспільні відносини, що виникають під час та у зв'язку з виконанням та відбуванням покарань. Це, у свою чергу, обумовлює те, що в кримінально-виконавчому праві домінують такі способи правового регулювання, як заборона та зобов'язання. Разом із тим цілий ряд норм чинного КВК України передбачають правові заохочення, які можуть бути застосовані до засуджених. Вони мають важливе значення, на думку О.В. Ільїної, для виправлення засудженого, яке відповідно до ст. 6 КВК визначається як процес позитивних змін, які відбуваються в його особистості та створюють у нього готовність до самокерованої правослухняної поведінки [1, с. 472–473].

Виправлення, у свою чергу, є необхідною умовою ресоціалізації засуджених. Ресоціалізація відповідно до КВК визначається як свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства; повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві. Виправлення і ресоціалізація засуджених в Україні посідає ключове місце в кримінально-виконавчому праві та є складовим елементом досягнення мети виконання покарання.

Слушно зауважує О.І. Зубков: «Виправлення засудженого – генеральна лінія законодавства про виконання кримінальних покарань» [2, с. 2]. Саме тому аналіз таких понять, як «виправлення», «ресоціалізація» дасть можливість з'ясувати значення заходів заохочення для виправлення і ресоціалізації засуджених.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На теренах незалежної України над проблемами кримінально-виконавчого права досить плідно працюють такі вчені, як: К.А. Автухов, В.А. Бадира, І.Г. Богатирьов, О.І. Богатирьова, Т.А. Денисова, О.М. Джу́жа, В.Г. Ємельянов, О.Г. Колб, І.С. Михалко, М.С. Пузирьов, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, О.Г. Фролова, С.В. Царюк, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець та ін.

Постановка завдання. Мета – дослідити та деталізувати понятійний апарат для істинного розуміння зазначених термінів, визначити логічно-структурну сторону таких понять, як «виправлення», «ресоціалізація», «заохочення», уточнити їх значення та взаємозв'язок у руслі науково-теоретичного розуміння, інтерпретації в кримінально-виконавчому законодавстві, проблемного аналізу їх практично застосування.

Виклад основного матеріалу. Вирішення поставленого завдання розпочнемо з аналізу поняття «виправлення», з огляду на те, що воно, на відміну від терміну «ресоціалізація», використовується в науці кримінально-виконавчого права (виправно-трудова до незалежності) досить тривалий час, а також була законодавче закріплена у ВТК України. Законодавче закріплення поняття виправлення знайшло своє відображення в новому КВК України 2003 року в ст. 6 КВК, де зазначено, що виправлення засудженого – це процес позитивних змін, які відбуваються в його особистості та створюють у нього готовність до самокерованої правослухняної поведінки.

Думку, що виправлення є лише внутрішнім процесом позитивних змін в особистості засудженого, розділяють не всі науковці в галузі кримінально-

виконавчого права. Так, В.М. Любченко розуміє виправлення і ресоціалізацію як напрямок діяльності співробітників УВП та засуджених, який сприяє формуванню соціально-адекватних якостей в осіб, що відбувають покарання [3, с. 143]. Проте, на нашу думку, таке розуміння виправлення і ресоціалізації є дещо сумнівним.

А.Д. Глоточкін, В.Ф. Пірожков у відомій праці «Исправительно-трудова психология» писали, що виправлення включає три складові:

– мету діяльності органів і установ, які виконують покарання;

– процес перебудови особистості засудженого та змін у його особистості під впливом системи виховних заходів;

– результат роботи органів і установ виконання покарання [4, с. 106–109].

Як бачимо, кримінально-виконавче законодавство розглядає виправлення як процес, проте серед вчених відсутня єдність поглядів щодо розгляду поняття виправлення засуджених як результату певної дії чи процесу в досягненні певної мети, зокрема мети покарання. Позиції науковців можуть бути різними, але ми схильні до позиції законодавця.

О.І. Богатирьова зауважує, що наука кримінально-виконавчого права розглядає виправлення як один із напрямів діяльності органів і установ виконання покарань, який сприяє вихованню в засуджених соціально адекватних якостей, відновленню та розвитку соціально корисних зв'язків і відносин, і тлумачить можливість виправлення лише шляхом двох взаємопов'язаних складових: 1) періоду відбування покарання засудженим, 2) періоду після звільнення від покарання засудженого [5, с. 150].

М.О. Беляєв зазначає, що виховання в дусі правослухняної свідомості під впливом останньої буде чинити дії, що повністю відповідають вимогам законів та норм моральності. Поряд із цим учений ставить питання: чи можна знищити властивості характеру, що склалися в злочинця, і замість них виховати інші? Даючи однозначну позитивну відповідь, звертаючи увагу, що таке виховання має відбуватися за умов нейтралізації тих факторів, які призвели до появи у свідомості злочинця вад, що штовхнули його на шлях злочину, і замість цих факторів використовувати ті, що будуть сприяти появі позитивних рис характеру засудженого [6, с. 44–45].

На думку М.О. Беляєва, виправлення засудженого є оптимальним завданням, що повинно бути вирішене під час виконання покарання, і може бути досягнуто лише тоді, коли під впливом покарання у свідомості засудженого відбуваються зміни, за наявності яких він хоча і не перетворюється на активного, свідомого члена суспільства, проте вже стає безпечним для нього [6, с. 45]. Тому виправлення засуджених як мета покарання полягає в тому, щоб шляхом впливу на свідомість засудженого за допомогою заходів заохочення виховати в нього властивості характеру особистості, притаманні свідомим учасникам правослухняного суспільства.

Слушно зауважує Б.Б. Казак, що на сьогодні завдання виправлення засуджених не може обмежуватись лише впливом пенітенціарної системи. Виправлення засуджених є комплексним загальнодержавним завданням, у вирішенні якого повинні брати участь як державні, так і недержавні органи, організації, що мають відношення до її реалізації [7, с. 254].

Відомий український учений А.Х. Степанюк, досліджуючи питання становлення науки кримінально-виконавчого права України, зазначав, що виправлення засудженого є комплексною проблемою, яка є першочерговим завданням педагогіки та психології [8, с. 46]. Автор скептично ставиться до такої мети покарання, як виправлення. Зазначаючи, що теоретичні й емпіричні дослідження показують недосяжність подібних цілей, оскільки виправлення і перевиховання як ідеал виправно-трудового права – це прекраснодушна мрія, недосяжний зразок, що знаходиться в повному розриві з дійсністю [9, с. 57].

Ми не розділяємо дану позицію А.Х. Степанюка і вважаємо, що визначення, яке знайшло місце в КВК України, продиктоване баченням процесу виправлення і ресоціалізації вітчизняними науковцями в області пенітенціарної педагогіки та психології як єдиного процесу відновлення та розвитку соціально корисних зв'язків та відносин у період відбування покарання і після звільнення, а також подальшої адаптації засудженого до самостійного життя на волі. Окрім того, вплив заохочень на процес позитивних змін у свідомості та поведінці засудженого неможливо розглядати осторонь від пенітенціарної педагогіки, бо соціально-виховна робота, яка є засобом виправлення, – це діяльність учасників педагогічного процесу, а заохочення є важливим засобом виховання. Для того, щоб проаналізувати значення заохочення для виправлення та ресоціалізації, доцільно охарактеризувати методи виховання, які застосовують у пенітенціарній педагогіці і з'ясувати місце заохочень в їх системі.

Прихильником протилежної точки зору є С.В. Познишев, який вважав, що якщо виправлення людини взагалі можливе, то воно можливе і в місцях позбавлення волі. Тюрма повинна виправляти; це означає, що людину, яка була піддана режимним обмеженням, вона повинна випустити настільки зміненою, соціально придатною, щоб колишній засуджений міг жити незлочинно, сумлінно працювати [10, с. 24–25].

Із позиції пенітенціарної педагогіки основними методами виховання засуджених є переконання, навіювання, корекція поведінки та ін.

Метод переконання є основним у виховному процесі. Він має певну специфіку, оскільки застосовується в рамках державного примусу і часом психологічно сприймається засудженим негативно. Метод переконання реалізується з використанням словесних (пояснення, роз'яснення, навчання тощо) і поведінкових (у вигляді прикладу самого вихователя) засобів.

Метод навіювання (сугестії) з його основним засобом впливу – словом – може досить успішно

допомогти засудженим в їх психологічній підготовці до життя в нових умовах. Навіювання, на відміну від переконання, – це психологічний вплив, розрахований на некритичне сприйняття засудженим виховної інформації та визнання авторитетності особистості, що проводить вплив. Але, крім прямого мовленнєвого впливу на засудженого, треба використовувати і непряме, опосередковане навіювання, через створення зразків для наслідування [11, с. 440].

Методи корекції поведінки гальмують розвиток негативних якостей особистості і стимулюють розвиток позитивних. До цих методів належать метод стимулювання (заохочення) та метод гальмування (покарання).

Переконання – пояснення, виклад, роз'яснення, повчання, наставляння, іронія, жарт, навіювання, приклад; метод стимулювання (заохочення) – схвалення, похвала, довіра, вдячність, організація перспектив, заміна невідбутої частини покарання більш м'яким, умовно-дострокове звільнення, помилування; метод гальмування (покарання) – зауваження, навіювання, осуд, переведення до виправної установи з більш суворим режимом утримання та ін. [12; 13].

Цікаво, що фахівці в галузі пенітенціарної педагогіки (І.В. Пахомов, В.М. Синьов та ін.) до методу стимулювання відносять тільки заохочення.

С.П. Баранов виділяв метод заохочень. Він полягає, на його думку, в широкому застосуванні заходів заохочень. Однак автор вважав, що його доцільно застосовувати під час виправлення умовно засуджених [14, с. 203].

Отже, під виправленням слід розуміти законодавчу дефініцію, закріплену в ст. 6 КВК України, як процес позитивних змін, які відбуваються в особистості правопорушника та створюють у нього готовність до самокерованої правослухняної поведінки.

Далі здійснимо спробу аналізу терміну «ресоціалізація». Названий термін знайшов законодавче закріплення в 2004 році в ст. 6 КВК України. Представляє собою свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства; повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві. Етимологічне значення слова «ресоціалізація»: лат. ге. – префікс, виражає, як правило, повторність дії, isocialisation – усупільнення, від. socialis – суспільний. Отже, ресоціалізація засуджених – це процес підготовки засудженого до повернення в суспільство.

Ресоціалізація – поняття багатоманітне в плані його розуміння. Наприклад, Л.І. Казміренко розглядає поняття ресоціалізації з позиції психології як систему заходів протидії десоціалізації особистості, а з іншого боку, – процес повторного внутрішнього пристосування до життя в суспільстві [15].

А.М. Столяренко під ресоціалізацією засуджених уявляє тривалий процес, що має у своїй основі складний комплекс психолого-педагогічних, економічних, медичних, юридичних і організаційних заходів, спрямованих на формування в кожного засудженого здібності й готовності до включення у звичайні

умови життя суспільства після відбуття покарання [16]. Означені вчені ресоціалізацію розглядають як якусь дію, тобто те, що відбувається в часі і просторі, маючи свою форму та зміст.

О.І. Осауленко називає ресоціалізацію процесом формування в особи позитивних рис та якостей, які сприяють поважному ставленню до людини, суспільства, праці, норм моралі, звичаїв, традицій та стимулюють правослухняну поведінку, тобто ресоціалізація в такому розумінні є своєрідним змістом процесу виправлення [17, с. 60–61]. В.А. Львовчкін розглядав процес ресоціалізації як мету виправлення засудженого [18, с. 8].

У науці кримінально-виконавчого права термін «ресоціалізація» використовується разом із терміном виправлення. Це пов'язано з тим, що особа, яка вчиняє злочин, втрачає зв'язок із соціумом, вона діє проти нього. Поведінка такої особи потребує виправлення. Виправлення в частині відносин із суспільством і є так званою ресоціалізацією особи злочинця.

Щодо співвідношення цих двох понять цікава точка зору О.І. Богатирьової, яка зазначає, що дослідники вкладають у зміст понять виправлення та ресоціалізації різні за змістом нюанси, що призводить до невикористання великої кількості трактувань та інтерпретацій їх сутнісних характеристик. Одночасно це породжує плутанину і непорозуміння серед практичних працівників. А тому необхідно дійти до єдиного розуміння цих понять і користуватися остаточно правильним, чітким, однаково зрозумілим для всіх тлумаченням [5, с. 150].

Далі означений автор, полемізуючи з питання розуміння вказаних термінів, зазначає, що до засуджених, які відбувають покарання, не пов'язані із позбавленням волі, можна застосовувати лише термін «виправлення». Головним аргументом на користь такої позиції є законодавче визначення ресоціалізації, закріплене в ст. 6 КВК України. Тобто засуджені, які відбувають покарання, не пов'язані з позбавленням волі, під час відбування покарання залишаються в суспільстві і є його повноправними членами, а тому, на думку О.І. Богатирьової, в них і не виникає потреби повертатися до життя в суспільстві. Таке розуміння змісту поняття ресоціалізації, на нашу думку, має право на існування, хоча і не позбавлене певних недоліків.

Покарання, не пов'язані з позбавленням волі, як зазначає О.І. Богатирьова, дозволяють залишити засудженого в суспільстві і дати йому можливість свідомо довести своє виправлення, не втративши при цьому соціально корисних та родинних зв'язків. Свою позицію авторка обґрунтовує тим, що відповідно до ст. 50 КК України метою покарання є виправлення засудженого, а не ресоціалізація [5, с. 152].

Співзвучною із зазначеною позицією є думка В.А. Воронова, який наголосив на необхідності введення в кримінальне законодавство поняття ресоціалізації засуджених в якості мети кримінального покарання [19, с. 70–73].

М.С. Рибак також для позначення процесу виправлення засуджених пропонує використовувати

термін «ресоціалізація». Крім того, ресоціалізацію автор бачить в якості мети застосування кримінального покарання, пропонуючи тим самим поняття виправлення засуджених взагалі замінити на їх ресоціалізацію [20, с. 30–32].

Р.В. Ващенко і В.В. Сулицький вважають, що ресоціалізація представляє собою процес виправлення засудженого, формування в нього правослужняної поведінки, стимулювання до такої життєвої позиції, що відповідає соціальним нормам, на основі відновлення, збереження та розвитку соціально корисних якостей і відносин, подальшої адаптації до самостійного життя на волі [21, с. 30].

І.І. Євтушенко не вважає доцільним заміну термінів «виправлення засуджених» на «ресоціалізацію». Обґрунтовуючи свою позицію тим, що виправлення засуджених має самостійне значення і є однією з необхідних умов ресоціалізації. Така норма має законодавче закріплення в ст. 6 КВК України. Важко не погодитись із позицією І.І. Євтушенко, яка зазначає, що без досягнення виправлення процес ресоціалізації буде безрезультатним і безглуздим, тому що неможливо примусово адаптувати до життя в нормальному суспільстві особу, чий помирли й інтереси направлені проти самого суспільства, не дивлячись на всі застосовані до нього заходи виправлення [22, с. 54].

Аналіз наведених точок зору відносно досліджуваних термінів дає нам можливість говорити про те, що питання правової природи зазначених термінів досить тривалий час є предметом наукових дискусій. У цьому контексті ми підтримуємо точку зору вчених, які вважають, що складовою мети покарання має бути виправлення засуджених.

У контексті нашого дослідження найбільш повно охарактеризувала та пов'язала між собою такі поняття, як «виправлення», «ресоціалізація» та «заохочення» Н.Б. Хлистова. Учений під виправленням розуміє процес, пов'язаний із формуванням у засудженого суспільно корисної мотивації, тобто здійснення комплексу заходів психологічного, морального, культурного, заохочувального впливу на мотиваційну діяльність особи для переорієнтації її негативної мотивації на суспільно корисну з метою запобігання рецидиву злочинів та успішної ресоціалізації після звільнення з місць позбавлення волі [23, с. 166].

Ресоціалізація осіб, звільнених із місць позбавлення волі, знаходиться в прямій пропорційній залежності від роботи із засудженими в період від-

бування ними покарання: чим якісніше проводилась виховна та просвітницька робота, тим більше прискорюється і полегшується процес пристосування особи до нових умов життєдіяльності в суспільстві [23, с. 169].

У процесі виконання кримінального покарання здійснюється систематична, цілеспрямована реалізація комплексу заходів виховного впливу на засуджених, до яких входять і заходи заохочення. А застосування на практиці заходів заохочення є важливим інструментом, за допомогою якого досягається мета виправлення і ресоціалізації засуджених [24, с. 117].

Відома теза С.В. Познишева, що серед рушійної сили, яка спонукає ув'язнених до виправлення, головну роль відіграє нагорода [10, с. 213], підтверджує нашу думку про те, що заходи заохочення є стимулюючими факторами виправлення засуджених.

З огляду на те, що метою нашого дослідження є співвідношення термінів «ресоціалізація», «виправлення» та «заохочення», цікавим є питання, чи впливає застосування заходів заохочення на виправлення і ресоціалізацію засуджених. Із цією метою ми здійснили опитування практичних працівників, яким поставили наступні запитання. Чи здійснює вплив на поведінку засудженої особи інформація про те, що за умов дотримання певних правил поведінки можливе застосування більш м'якого покарання на заміну невідбутої частини: 170 (84,2%) опитаних вважають, що так; 12 (5,9%) вважають, що ні; 16 (7,9%) опитаних не готові дати відповідь. Майже аналогічні результати отримані на питання, чи здійснює вплив на поведінку засудженої особи інформація про те, що за умов дотримання певних правил поведінки можливе застосування УДЗ: 279 (92,1%) опитаних вважають, що так; 0 – вважають, що ні; 24 (7,9%) опитаних не готові дати відповідь.

Висновки. Як бачимо, ці поняття – взаємозалежні. Якщо керуватися КВК України, то очевидно, що законодавець вважає поняття «ресоціалізація» більш ширшим, ніж поняття «виправлення». Отже, процес ресоціалізації включає процес виправлення. Виправлення досягається різними методами, засобами. Кожний метод охоплює цілу групу заходів. А заохочення, у свою чергу, – це заходи впливу, що виражені в заохочувальних нормах КВК, які застосовуються до засуджених за виконання обов'язків, визначених законодавством, виявляються в зовнішньому схваленні відповідних дій засудженого і дають можливість звільнитися від подальшого відбування покарання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ільїна О.В. Заходи заохочення, які можуть застосовуватися до засуджених за кримінально-виконавчим законодавством України, Російської Федерації та республіки Білорусь: порівняльно-правове дослідження / О.В. Ільїна // Держава і право. – 2010. – Вип. 48. – С. 472–477.
2. Зубков А.И. Комментарий к ст. 1 УИК РФ / А.И. Зубков // Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / руководитель авторского коллектива А.И. Зубков. – М. : ИНФРА–НОРМА, 1997. – 42 с.
3. Любченко В.М. Сутність засобів впливу на засуджених / В.М. Любченко // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – К. : КІВС, 2000. – № 5. – С. 140–143.
4. Глоточкин А.Д. Исправительно-трудова психологія. Учебник / А.Д. Глоточкин, В.Ф. Пирожков ; под ред. К.К. Платонова К.К. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1974. – 426 с.

5. Богатирьова О.І. Проблемні питання застосування засобів виправлення та ресоціалізації до засуджених, які перебувають на обліку в кримінально-виконавчій інспекції / О.І. Богатирьова // Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії (економіка, право). Вип. 2. – 2013. – С. 149–153.
6. Беляев Н.А. Цели наказания и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях / Н.А. Беляев. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1963. – 186 с.
7. Казак Б.Б. Безопасность уголовно-исполнительной системы / Б.Б. Казак ; под ред. С.А. Дьячковского, С.Н. Пономарева. – Рязань : Академия права и управления Минюста России, 2002. – 324 с.
8. Степанюк А.Ф. Сущность исполнения наказания / А.Ф. Степанюк. – Харьков : Фолио, 1999. – 256 с.
9. Степанюк А.Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження) : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / А.Х. Степанюк ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 393 с.
10. Познышев, С.В. Очерки тюремного воспитания / С.В. Познышев. – М. : Изд-во Г.А. Лемана, Б.Д. Плетнева, 1915. – 300 с.
11. Орбан-Лембрик Л.Е. Соціальна психологія / Л.Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 448 с.
12. Пархомов І.В. Пенітенціарна педагогіка в роботі персоналу ВКВСР / І.В. Пархомов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://i-rc.org.ua/index.php/pedagogika/23-pahomov-rop-pedagogika>.
13. Синьов В.М. Основи пенітенціарної педагогіки та психології / В.М. Синьов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=1550&lang=book>.
14. Педагогика. Учеб. пособие для студентов пед. ин-тов / Под ред. С.П. Баранова и др. – М. : Просвещение, 1986. – 608 с.
15. Казміренко Л.І., Кудерміна О.І., Мойсеєва О.С. Психологія / За ред. Л.І. Казміренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/up/pidrych_psuxologiya.pdf.
16. Столяренко А.М. Прикладная юридическая психология / за ред. А.М. Столяренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.vsu.ru/structure/criminalistics/books/stolyarenko.pd>.
17. Осауленко О.І. Диференціація та індивідуалізація виконання кримінальних покарань у виді позбавлення волі / О.І. Осауленко // Проблеми пенітенціарної теорії та практики. – К. : «МП Леся», 2002. – № 7. – С. 60–61.
18. Львовичкін В.А. Концептуальні питання реформування кримінально-виконавчої системи / В.А. Львовичкін // Проблеми пенітенціарної теорії і практики: щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ. : [редкол.: В.М. Синьов (голов. ред.) та ін.]. – К. : КІВС, «МП Леся», 2002. – № 7. – С. 3–12.
19. Воронов В.А. Ресоциализация преступника – основная цель нового уголовного наказания / В.А. Воронов // Цели уголовного наказания. Уголовно-методические материалы по итогам межкафедрального теоретического семинара, состоявшегося в декабре 1989 г. – Рязань : НИИРИО РВШ МВД СССР, 1990. – С. 70–73.
20. Рыбак М.С. Ресоциализация осужденных к лишению свобод: проблемы теории и практики / М.С. Рыбак. – Саратов, 2001. – 276 с.
21. Ващенко Р.В. Організаційно-правові питання ресоціалізації засуджених / Р.В. Ващенко, В.В. Сулицький // Проблеми пенітенціарної теорії і практики: щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ. : [редкол.: В.М. Синьов (голов. ред.) та ін.]. – К. : КІВС, «МП Леся», 2002. – № 7. – С. 29–37.
22. Евтушенко И.И. Условно-досрочное освобождение осужденных к лишению свободы и их ресоциализация / И.И. Евтушенко ; ВолгГТУ. – Волоград, 2005. – 174 с.
23. Хлистова Н.Б. Заохочення суспільно корисної мотивації: кримінально-правові та кримінологічні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н.Б. Хлистова. – Київ, 2008. – 250 с.
24. Богатирьов І.Г., Царюк С.В. Кримінально-виконавчі засади виконання та відбування кримінальних покарань у виправних колоніях максимального рівня безпеки / І.Г. Богатирьов, С.В. Царюк. – Чернігів : КП «Видавництво «Чернігівські обери», 2010. – 210 с.

Новосад Ю. О.,

*кандидат юридичних наук, начальник управління нагляду в кримінальному провадженні
Прокуратури Волинської області***ПРО ДЕЯКІ ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ
ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ****SOME HISTORICAL ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE AS A SUBJECT OF CRIME PREVENTION**

У статті розглянуті основні концептуальні моменти, пов'язані з виникненням, становленням та розвитком прокуратури як одного з елементів у системі державної влади, а також визначені головні тенденції та закономірності функціонування зазначеного державного органу в історичному аспекті.

Ключові слова: тенденція, закономірність, функціонування, історія, прокуратура, орган, держава, влада, аспект, система.

В статье рассмотрены основные концептуальные моменты, связанные с возникновением, становлением и развитием прокуратуры как одного из элементов в системе государственной власти, а также определены главные тенденции и закономерности функционирования данного государственного органа в историческом аспекте.

Ключевые слова: тенденция, закономерность, функционирование, история, прокуратура, орган, государство, власть, аспекты, система.

The article describes the main conceptual issues related to the origin, formation and development of the prosecution as one of the elements in the system of government and identified key trends and patterns of functioning of the state authority in historical perspective.

Key words: trend, regularity, functioning, history, Prosecutor's Office, body, state, power, aspect, system.

Постановка проблеми. Як показують результати вивчення доктринальних джерел та правоохоронної практики, в суспільстві сьогодні по-різному підходять як до оцінки діяльності прокуратури України, так і до її ролі та місця в механізмі держави. При цьому, апелюючи до міжнародного досвіду із цих питань, окремі автори у виді законопроектів взагалі ігнорують історичну генезу виникнення, розвитку та функціонування прокуратури в Україні, відводячи їй лише функцію процесуального керівництва. У свою чергу, інші дослідники вважають, що прокуратура має бути структурними підрозділом судової системи або органів Міністерства юстиції України. Третя група науковців і практиків переконані, що прокуратура має й надалі здійснювати наглядові функції, що визначені в Конституції України та законі України «Про прокуратуру». У науковій літературі можна зустріти й інші різноманітні варіанти вирішення цієї теоретико-прикладної проблеми.

Саме тому, щоб наблизитись до істини та дати найбільш правильну відповідь на зазначене питання, слід звернутись до історичних джерел виникнення та генезу розвитку інституту прокуратури в Україні.

Такий підхід і визначив предмет, завдання і мету даної наукової статті, а також обумовив у цілому зміст цього дослідження.

Стан дослідження. Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби із злочинністю досить плідно займаються науковці як прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, в цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як:

В.С. Бабкова, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.М. Говоруха, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, Л.С. Жилина, І.М. Козьяков, О.Г. Колб, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Кулаков, М.Й. Курочка, М.П. Курило, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Середа, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Поряд із цим в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016 р.р.) [1], питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби із злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним у визначенні предмета даного дослідження.

Виклад основних положень. Забезпечення належного функціонування органів прокуратури об'єктивно передбачає необхідність проведення порівняльного аналізу з питань організації та діяльності аналогічних органів в інших зарубіжних країнах. Таке вивчення зарубіжного досвіду часом здійснюється як із позиції можливого його використання в нашій країні, так і з метою розширення кругозору з даного питання, оскільки активізація співпраці із зарубіжними країнами вимагає хоча б загального знання порядку функціонування в них тих чи інших державно-правових інститутів.

На даний час деякі вчені-юристи та політичні державні службовці при посиленнях на закордонне законодавство про прокуратуру підходять до цього питання упереджено. Наприклад, досвід однієї передової країни переносять мало не на всі демократичні

країни, що в реалії не відповідає дійсності; говорячи про яку-небудь зарубіжну модель прокуратури, її прихильники відзначають лише позитивні сторони, залишаючи поза увагою негативну практику; пропагуючи зарубіжний досвід, його прихильники ігнорують вітчизняну практику із цього питання. Зазначені помилки вводять в оману представників депутатського корпусу, практичних і наукових працівників про функції прокуратури за кордоном, її місце в системі державних органів, взаємодії з іншими суб'єктами кримінальної та адміністративної юстиції. Крім того, як показує практика державного будівництва та проведення правової реформи в нашій країні, з ряду причин, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, інформація про закордонний досвід нерідко підноситься в спотвореному вигляді, пристосовується до окремих відомчим думок та оцінок. Так, наприклад, прихильники різкого обмеження сфери діяльності прокурора в суді і зрівняння прав обвинувачення і захисту посиляються на досвід зарубіжних країн, де, на їхню думку, функції прокурора рівні з функціями захисту. У той же час реальна практика зарубіжних країн у цьому питанні показує, що це далеко не так. Наприклад, прокурор у суді Франції – фігура особлива. Він повністю незалежний, у тому числі й по відношенню до суду, не підлягає відводу, на відміну від суддів та присяжних. На прокурора не поширюється кримінальне і цивільно-процесуальне поняття «сторони», і, отже, суд не вправі з ним поводитися як зі стороною в процесі й застосовувати до нього санкції [2; 3; 4, с. 7; 5, с. 9].

Однією з головних стратегічних цілей України є входження в європейський простір, а тому демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави вимагають політичної, соціальної, економічної, культурної модернізації сучасного українського суспільства та вдосконалення механізму державної влади. І одне з найскладніших завдань цієї суспільно-політичної реформи полягає в зміні взаємовідносин влади і людини, налагодженні між ними дійового зворотного зв'язку. Одним із найважливіших елементів державного механізму, покликаним сприяти дотриманню законності, а в кінцевому результаті – і забезпеченню повноцінної реалізації прав і свобод людини, є прокуратура. Особливо актуальним у цьому плані є вивчення європейського та світового досвіду функціонування органів прокуратури.

Формування інституту прокуратури в різних державах відбувалося протягом тривалого історичного періоду часто в суперечливих умовах, що призвело до існування в наш час декількох основних моделей її організації та діяльності. У зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України виникає необхідність узгодження принципів організації, напрямів, форм та методів діяльності прокуратури України з прокуратурами європейських держав. Саме тому існує потреба дослідити загальні особливості становлення інституту прокуратури в європейських країнах,

визначивши ті чинники, що сприяли формування сучасної загальноєвропейської моделі прокуратури.

Після вступу України до Ради Європи питання виконання Україною своїх зобов'язань щодо реформування прокуратури обговорюється і після 2005 року неодноразово відображалось в документах цієї міжнародної організації, зокрема в Резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи. У зазначених документах Парламентська Асамблея Ради Європи постійно нагадує про тверде зобов'язання України на основі змін до Основного Закону чітко визначити її місце в механізмі державної влади, роль у суспільстві, правовий статус, принципи та механізми взаємодії з іншими гілками влади, відповідно до принципів та стандартів Ради Європи, маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури та органів досудового розслідування, які не відповідають Конституції України. Постає цілком логічне питання щодо «відмирання» двох зазначених вище функцій як однієї з умов еволюції органів прокуратури України. Але проблема полягає в зовсім іншому аспекті.

Будучи визначальною рисою повного, всебічного та ефективного досудового розслідування як базису для ухвалення правосудного вироку, законність його проведення в усі часи становила предмет науково-практичного інтересу, в тому числі й у частині забезпечення її додержання прокурором як суб'єктом запобігання злочинам. На сьогоднішнє питання не лише не втрачає актуальності, але й набуває все більшого значення в контексті перебування системи кримінальної юстиції на стадії реформування, що супроводжується трансформацією поглядів на роль прокурора, зміст і межі його наглядових повноважень у кримінальному провадженні, зокрема й у світлі аналізу історичних витоків цього виду діяльності. Окреслене спонукає до розгляду процесу становлення даного інституту на українських землях із точки зору законодавства, що регламентувало його здійснення, сутнісних характеристик зазначеного, що дозволить ідентифікувати певні його риси, сформовані впродовж століть.

Безумовно, в додержавний період зарано було вести мову про виокремлення власне кримінального процесу, а оскільки вирішення спорів покладалось на ради старійшин, то про розмежування функцій запобігання злочинам та досудового розслідування говорити не доводиться. Разом із тим відсутні й фактичні підстави для заперечення участі у відповідних процедурах суб'єктів, які за своїми повноваженнями були наближені до сучасного прокурора, як і для того, щоб достеменно стверджувати про відсутність проведення дій, подібних за сутністю до сучасного запобігання злочинам. В умовах раннього обвинувального процесу збирання доказів здійснювалось сторонами, обвинувачем виступав потерпілий [6, с. 9], а суд в такому разі синтезував у собі функцію нагляду за законністю проведених ними дій і вирішення справи. Те саме стосується кримінального процесу часів Київської Русі: аналіз положень Руської правди свідчить, що окремо виділяти

запобігання злочинам, усунення причин та умов, досудове розслідування і судовий розгляд можна лише умовно, за змістовою ознакою. При цьому, як зауважує В.Г. Неділько, жодне з тогочасних джерел не містить згадки про термін «прокурор» [7, с. 96–97], що, з урахуванням об'єктивних обставин, не викликає здивування. Те саме стосується й питання визначення у відповідних статтях повноважень, де принаймні віддалено згадувалися б подібні до його сучасної компетенції в рамках досудового розслідування.

До кінця XIV ст. судочинство на українських землях, що входили до Литовського князівства, походило на судочинство княжої доби, а вся повнота судової влади належала князю [8, с. 14]. Така постановка питання дозволяє стверджувати, що в цей період недоречно вказувати на дійсний поділ процесу на досудовий, запобіжний і судовий, а отже, князь та його намісники продовжували синтезувати в собі функції, притаманні нині прокурору як суб'єкту нагляду за додержанням законів на досудовій стадії провадження та запобігання рецидиву. Зосереджуючи увагу на Литовських статутах як нормативній основі кримінального процесу, слід зазначити, що ними порівняно чітко було врегульовано повноваження прокурора з дослідження даних щодо кримінальних правопорушень, взаємовідносин зі сторонами, окреслено право складати документи за своїм підписом та подавати до суду [9]. Особливий інтерес дослідників був прикутий до вказівки В. Свербигузом на створення у 1578 р. на Сеймі Речі Посполитої Луцького трибуналу, дія якого поширювалась на Київське, Волинське, Брацлавське воєводства, за чим слідувало створення Батуринського трибуналу [10, с. 104], прокурор у складі якого обирався щорічно й вивчав подані поміщиками дані про правопорушення [11, с. 12]. Є.М. Попович акцентує й на такому організаційному аспекті діяльності зазначеного, як визнання офіційною мовою суду української як ознаки його автономного характеру [11, с. 18]. На сьогодні дані, що дозволили б більш-менш повно окреслити повноваження останнього з метою виокремлення характерних рис діяльності, не є вичерпними.

Норми Литовського статуту продовжували діяти і за часів Гетьманщини. Сучасні науковці доходять висновку про те, що на цьому етапі цілком можливим стало виокремлення подібних до сучасних стадій кримінального процесу, а гетьмани не лише самостійно реалізували наглядові повноваження з перевірки скарг та направлення за належністю для розгляду [12, с. 121, 123], але й мали гаранта законності в особі прокурора [13, с. 121]. Поза тим ми схильні вважати, що в заданий період як стадія досудового розслідування, так і повноваження прокурора щодо забезпечення законності, запобігання злочинам у цьому контексті мали настільки специфічний, порівняно із сучасністю, характер, що не дозволяв з упевненістю віддиференціювати ці напрями діяльності в межах кримінально-процесуальної діяльності. Як зазначає О.К. Струкевич, пізніше, за часів функ-

ціонування 2-ї Малоросійської колегії, прокурор виступає її заочним членом, до повноважень якого належить перевірка журналів останньої. Водночас під наглядом прокурора відбувалась діяльність полкових канцелярій із тим, щоб забезпечити участь у вирішенні справ полкових старшин [14, с. 50, 55]. Залишаючи поза увагою власне історичне значення та напрями роботи згаданої, слід думати, що саме це повноваження можна вважати первинною повноцінною проекцією на зміст діяльності прокурора в межах розслідування в частині забезпечення його повноти та повноважності суб'єктів.

Значний ступінь наукового інтересу з погляду становлення інституту прокурорського нагляду за додержанням законів на стадії досудового розслідування на сучасних українських землях складає період перебування західноукраїнських територій протягом 1772–1918 рр. у складі Австро-Угорщини. Це пов'язано, насамперед, із високим рівнем розвитку австрійського КПК. Слід акцентувати, що прокуратура в Австрії веде свій відлік із 1850 р. При цьому тимчасовий КПК Австро-Угорщини 1849 р. відносив до відання прокурора як нагляд за розслідуванням, усунення причин та умов злочину, так і складення обвинувального висновку. КПК 1873 р., за оцінками правників, мав більш ліберальний характер [15, с. 37], регламентував інститут слідчого судді, який здійснював повноваження на стадії попереднього слідства, тоді як прокурор вступав у провадження на стадії слідства. У частині обрання та зміни запобіжних заходів окремі аспекти досліджуваного законодавства є спорідненими з чинним. Так, продовження тривалості арешту здійснювалось за поданням прокурора ухвалою суду. Крім того, на прокурора покладалось з'ясування визначальних векторів руху справи після закінчення дізнання та слідства [16, с. 420–421]. На наш погляд, наведена норма не просто зміщувала акценти досліджуваної діяльності в прогресивному напрямку, але й може вважатися однією з перших спроб становлення сучасного механізму прокурорського нагляду в досудовому провадженні, запобігання злочинам шляхом усунення їхніх причин та умов.

В окреслений період на українське Лівобережжя поширювалась дія норм Статуту кримінального судочинства 1864 р., відомого як зразково демократичного закону Російської імперії. На думку О. Поповича, ще з 1857 р. «Закон про судове провадження у справах про злочини та проступки» вносить прообраз сучасного процесуального керівництва, оскільки містить дані про право прокурора давати вказівки щодо дослідження окремих обставин справи [17, с. 120]. Така позиція видається справедливою і далі продовжує розвиватись вже на рівні Статуту кримінального судочинства. При цьому з його прийняттям утверджувалось негласне письмове попереднє розслідування, в якому як обвинувачем, так і захисником виступав слідчий [6, с. 16]. Що ж стосується ролі прокурора на досудовому слідстві, то саме зазначений правовий акт найбільш наближено за змістом до сучасних норм утверджував його запобіжні повноваження шляхом наглядової функції. Як

слушно відзначає Р. Савуляк, нагляд за дізнанням і досудовим розслідуванням стає основним завданням прокуратури [18, с. 105]. Разом із тим недоречно говорити про «людино-мірний» напрям прокурорського нагляду, що обумовлено гострою потребою царизму спрямовувати зусилля на максимальне зміцнення власних позицій, тоді як будь-яка законотворча необачність загрожувала втратою контролю над ситуацією у суспільстві. Так, до нашого часу збереглися деякі інструкції про порядок дій прокурорів, що входили до складу судових палат. Є всі підстави стверджувати, що за своїм змістом вони мало відрізнялись між собою, незалежно від місця прийняття, оскільки базувались на загальних нормах Статуту кримінального судочинства та циркулярах міністерства юстиції. Перш за все йдеться про те, що діяльність прокурорів полягала в початку судового переслідування, нагляді за дізнанням і досудовим слідством, складенні обвинувального акту, наданні застережень за недоліки в роботі поліцейським чином та роз'ясненні їм порядку діяльності з провадження дізнання та досудового розслідування [19, с. 2]. Крім того, звертається увага на те, що відповідальність за неповноту дізнання покладається на прокурора, який здійснював нагляд, та міститься вказівка на необхідність проводити його особисто в разі, коли можна очікувати, що в такий спосіб може бути усунуто перешкоди для успішного ходу слідства й переглядати всі справи, що перебувають у судового слідчого з наданням відповідних пропозицій із паралельною постановкою вимог дотримання законності та обґрунтованості [20, с. 6–7]. Примітним є те, що, попри обов'язок виконання законних вимог прокурора, окремі акценти ставились і в контексті забезпечення самостійності слідчого. Поворотним моментом у розвитку прокурорського нагляду стало 24 листопада 1917 р., коли було вирішено відмовитись від зазначеного «буржуазного інституту» і тимчасово перекласти всю повноту повноважень на суди. Як стверджує В.М. Савицький, на той час не йшлося про нагляд за здійсненням досудового розслідування як про сформовану функцію, натомість лише означались певні елементи такого нагляду [20, с. 41], поряд із чим підкреслюється, що основи процесуального інституту нагляду закладались першими декретами радянської влади. З огляду на норми Статуту кримінального судочинства 1864 р. цілком впевнено можна визнати, що вони містять вже достатні повноваження прокурорів і вимоги до слідчих, що їм кореспондують, а відповідні акти радянської влади варто вважати не стільки основоположними, скільки констатуючими вже давно реально існуючий стан справ. Очевидно, за таким трактуванням стояло не більше, ніж прагнення наголосити ніби на високому рівні новизни запроваджених радянським законодавцем норм. Водночас на території УНР у цей час вже функціонував Надвищий суд УНР, в якому в складі прокураторів виконував свої повноваження прокурор, що поставало більш прийнятним, аніж на території революційної Росії. Те саме стосується положень новоприйнятого КПК від

25 травня 1922 р., норми якого згодом поширилися на землі України. Так, на прокурора покладалось повноваження з нагляду за слідством, що знаходили вияв у праві ознайомлення зі справою, надання вказівок, контролю за порушенням кримінальної справи та вибором запобіжних заходів, наданні дозволів на виїмку поштово-телеграфної кореспонденції, встановленні причин затримки закінчення слідства та усунення причин правопорушення [20, с. 54]. Загалом суд на той час наділявся ширшими повноваженнями, ніж прокурор, що супроводжувалось певною хаотичністю у викладі прав обох. На сьогодні суд реалізує комплекс взаємообумовлених повноважень, що охоплюються категорією «судовий контроль», прокурор же провадить нагляд, і його діяльність далеко не завжди є дотичною до судового контролю. При цьому КПК 1924 р. децю розширив компетенцію прокурора повноваженнями вирішувати питання про відвід слідчого, що доти стояло на межі відомчого й судового контролю, а нагляд за проведенням дізнання відніс до сфери відання слідчого. Варто брати до уваги й той факт, що у 1928 р. прокуратура здобула повний контроль над сферою досудового розслідування, а в 1934 р. підкреслювалась необхідність відповідального ставлення до збирання речових доказів, та й узагалі головною метою прокурорської діяльності оголошувалась робота над справами в межах досудового провадження [21, с. 18–19]. Суттєвого значення в контексті висловленого набула стадія порушення кримінальної справи як правова передумова досудового розслідування. З огляду на це обґрунтованим видається рівень уваги, що приділялась відповідному колу повноважень прокурора. У такому розрізі виникнення процесуальних відносин слідчого і прокурора О.Р. Михайленко цілком логічно пов'язав з обов'язком слідчого направляти прокурору копію постанови про порушення справи або відмову в її порушенні [22, с. 13–14]. Незважаючи на збереження каральної спрямованості кримінального процесу, відносно розширювались права підозрюваного, що вимагали забезпечення в контексті здійснення прокурорського нагляду. Характеризуючи загальне становище прокуратури в період 20–30 рр. ХХ століття, доводиться констатувати активну участь прокурорів на досудовій і судовій стадіях у діяльності, предметом якої стало знищення українського націоналістичного руху, що, безумовно, становив неабияку загрозу для міцності польської та радянської влади на українських землях [23, с. 64].

Висновок. Таким чином, прокуратура виступала частиною державного механізму, метою якого було формування безнаціонального населення, управління яким у власних інтересах стало легкою задачею, а відтак на той момент еволюція прокурорського нагляду зупинялась, а його зміст було деформовано. На тлі окреслених кроків влади привертає увагу той факт, що незалежно від рівня розвитку законодавства, задекларованих пріоритетів й історичних передумов органи прокуратури часом стоять не лише на сторожі законності, а отже, й досі викликають у суспільстві асоціацію з каральним, а не правозахисним державним органом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Баев О.Я. Прокурор как субъект уголовного преследования / О.Я. Баев. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 144 с.
3. Маляренко В.Т. Прокурор у кримінальному судочинстві: деякі проблеми та шляхи їх вирішення / В.Т. Маляренко, І.В. Вернидубов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 240 с.
4. Шемшученко Ю.С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір / Г.О. Мурашин, Ю.С. Шемшученко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 12–16.
5. Шумило М. Структура кримінально-процесуальної діяльності очікує на зміни / М. Шумило // Вісник Державної судової адміністрації України. – 2009. – № 4. – С. 7–11.
6. Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів / В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 512 с.
7. Неділько В.Г. Організація роботи прокурорського нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах та інших примусових заходів / В.Г. Неділько // Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : матер. навч.-метод. семінару (Київ, 4–7 квіт. 2006 р.). – К. : Академія прокуратури, 2006. – С. 4–6.
8. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Литвинов ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 275 с.
9. Другий (Волинський) Статут Великого князівства Литовського 1566 року : Статут Вялікага княства Літоускага 1566 года. – Мінск, 2003. – 263 с.
10. Савуляк Р. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні та сучасні перспективи її реформування / Р. Савуляк // Вісник Львів.ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 52. – С.104–109.
11. Свербигуз В. Старосвітське панство / В. Свербигуз. – Варшава, 1999. – 247 с.
12. Журавель М. Наглядові повноваження Гетьмана у сфері кримінального судочинства Гетьманщини в другій половині XVII – середині XVIII ст. : історичний досвід / М. Журавель // Вісник прокуратури. – 2010. – № 6(108). – С. 121–125.
13. Педик Я. Основні аспекти розвитку прокуратури як правоохоронної системи / Я. Педик // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 2. – С. 120–124.
14. Струкевич О.К. Україна-Гетьманщина та Російська імперія протягом 50-80-х рр. XVIII століття (політико-адміністративний аспект проблеми) / О.К. Струкевич – К. : Інститут історії України НАН України, 1996. – 100 с.
15. Бирюков П.Н. Прокуратура Австрійської республіки / П.Н. Бирюков // Електронне приложение к Российскому юридическому журналу. – 2011. – № 4. – С. 37–44 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://electronic.ruzh>.
16. Худоба Н.В. Австрійський кримінально-процесуальний кодекс 1873 року та його застосування на території Галичини II Форум права / Н.В. Худоба. – 2009. – № 2. – С. 417–422.
17. Попович О. Становлення інституту процесуального керівництва прокурора у кримінальному провадженні у XIX ст. / О. Попович // Вісник прокуратури. – 2012. – № 6(132). – С. 119–125.
18. Алексеев А.И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы / А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, А.Я. Сухарев. – М. : Норма, 2011. – 310 с.
19. Инструкция прокурора Казанской судебной палаты С. Гончарова «О порядке действий лиц прокурорского надзора Округа Казанской судебной палаты, а также чинов Полиции по участию последних в про-изводстве предварительного следствия». – Казань : Тип. штаба Казанского военного округа, 1880. – 44 с.
20. Савицкий В.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия / В.М. Савицкий. – М. : Гос. изд. юрид. лит., 1959. – 262 с.
21. Курочка М.Й. Прокурорський нагляд в Україні : [підручник] / [М.Й. Курочка, П.М. Каркач та ін.] ; за ред. проф. Е. О. Дідоренка ; МВС України, Луганська акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 424 с.
22. Михайленко А.Р. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе / А.Р. Михайленко. – Саратов : Изд. Саратовского ун-та, 1975. – 150 с.
23. Мірчук П. Нарис історії ОУН : Т. 1 : 1920–1939 рр. / П. Мірчук. – Мюнхен – Лондон – Нью-Йорк : Українське видавництво, 1968. – 354 с.

Пазинич Т. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри криміналістики та судової експертології факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ***ОСОБЛИВОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ ВБИВСТВ ІЗ МОТИВІВ РАСОВОЇ, НАЦІОНАЛЬНОЇ ЧИ РЕЛІГІЙНОЇ НЕТЕРПИМОСТІ****FEATURES OF INVESTIGATION OF MURDERS ON REASONS OF RACIAL, NATIONAL OR RELIGIOUS INTOLERANCE**

Представлена робота присвячена аналізу проблем, що виникають під час виявлення та розслідування вбивств, вчинених на ґрунті расизму та ксенофобії. Запропоновані рекомендації щодо розслідування таких злочинів. Рекомендації викладаються у вигляді алгоритму початкових і подальших слідчих (розшукових) дій та організаційних заходів.

Ключові слова: ксенофобія в Україні, вбивства на ґрунті расизму, вбивства з мотивів нетерпимості, проблеми розслідування, особливості розслідування.

Данная работа посвящена анализу проблем, которые возникают при выявлении и расследовании убийств, совершенных на почве расизма и ксенофобии. Предложены рекомендации относительно расследования таких преступлений. Рекомендации изложены в виде алгоритма начальных и последующих следственных (розыскных) действий и организационных мероприятий.

Ключевые слова: ксенофобия в Украине, убийства на почве расизма, убийства по мотивам нетерпимого отношения, проблемы расследования, особенности расследования.

This work is devoted to analysis of the problems that arise in the detection and investigation of murders committed on the basis of racism and xenophobia. Recommendations concerning the investigation of such crimes. The recommendations set out in the form of an algorithm of the initial and subsequent investigative actions and organizational measures.

Key words: xenophobia in Ukraine, murders motivated by racism, murder on the grounds of intolerance, investigate problems, especially the investigation.

Майже кожна країна стикалась із проблемою заго-стрення міжетнічного, расового протистояння між корінним населенням і так званими «приїжджими», або «іншими». Дискримінація і вороже ставлення населення до людей, які відрізняються за кольором шкіри, формою очей, національністю, релігійними переконаннями іноді обумовлені законними явищами. Наприклад, перенаселенням території або неконтрольованою еміграцією, але грамотна, зважена соціально-економічна політика керівництва держави, міжнародних організацій, разом із чітким реагуванням правоохоронної системи, здатні своєчасно загасити подібні настрої серед населення.

Для нашої країни настав час визнати існування проблеми ксенофобії в суспільстві і почати приймати превентивні заходи, адже проблема вчинення насильницьких злочинів, у тому числі вбивств на цьому ґрунті, постала за останні роки особливо гостро [1; 2].

Особливе занепокоєння викликає той факт, що розпалювання настроїв ворожнечі і ненависті, нав'язування негативних стереотипів у суспільстві – це бомба уповільненої дії, яка може призвести до соціального вибуху в державі, навіть до громадянської війни [3; 4].

Чинним Кримінальним кодексом України (далі – КК України) встановлено цілий перелік злочинів, мотивом яких виступає упереджене ставлення до окремих представників суспільства. Серед них передбачено й умисне вбивство з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості (п. 14 ч. 2 ст. 115). Кожен випадок таких вбивств викликає неабиякий резонанс у суспільстві, і в той же час багато трудно-

щів у доказуванні постає перед слідчими в таких провадженнях. Саме на розкритті особливостей досудового розслідування цих злочинів зосереджено увагу в представлений роботі.

Окремі аспекти особливостей розслідування злочинів, що пов'язані з проявами расової, національної чи релігійної нетерпимості, були предметом дослідження кількох робіт вітчизняних авторів, зокрема Дьоміної-Волок Н.В., Осики І.М., Канюс В.М., Корж Є.М., Лемешко О.М., Гора І.Ю., Тіщенко Ю.А., Савченко А.В. та інших [4; 5; 6]. Проте на сьогодні залишається ціла низка невіршених проблем у цій сфері.

Досудове розслідування вбивств із мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, звісно, повинно проводитись відповідно до загальних наукових рекомендацій і методик розслідування вбивств [7; 8]. Але слідчі повинні розуміти, що основою процедури розслідування таких злочинів виступає доказування і детальне відображення в матеріалах кримінального провадження елементу суб'єктивної сторони злочину – спеціального мотиву нетерпимості підозрюваного до представників певної раси, національності чи релігійної групи.

Як показує аналіз слідчо-оперативної практики, на початковому етапі розслідування під час прийняття рішення про відкриття провадження про вбивство дуже рідко є дані, які вказують на специфічний мотив вчинення цього злочину. Тому первинно рекомендується кваліфікувати такі факти за ч. 1 ст. 115 КК України або за іншими частинами. Для встановлення ж спеціального мотиву нетерпимості на подальшому етапі необхідно провести комплекс відповідних

слідчих (розшукових) та організаційних дій, а потім додатково кваліфікувати вбивство за ознакою п. 14 ч. 2 ст. 115 (умисне вбивство з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості).

Відкриття провадження про вбивства, як правило, пов'язані з надходженням заяви або повідомлення про вчинення цього злочину від свідків або родичів загиблого або з надходженням рапорту члена чергової слідчо-оперативної групи, патрульних поліцейських, які виїжджали на місце події за викликом і виявили труп з ознаками насильницької смерті чи інші ознаки цього злочину.

Оперативний черговий територіального підрозділу національної поліції

(далі – оперативний черговий), отримавши по телефону заяву чи повідомлення про виявлення трупу з ознаками насильницької смерті, повинен виконати наступні дії:

- з'ясувати анкетні данні (прізвище, ім'я, по-батькові, рік народження, адреса, за якою проживає, місце роботи) особи, що заявляє або повідомляє про злочин;
- з'ясувати основні обставини злочину, про який повідомлено;
- зареєструвати отриману інформацію в журналі Єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події;
- негайно направити на місце події слідчо-оперативну групу (далі – СОГ) для перевірки повідомленої інформації про злочин, з'ясування обставин події та документування ознак складу злочину [9].

У разі виявлення ознак вчинення вбивств із мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості начальник МРЛО або особа, яка виконує його обов'язки, зобов'язаний особисто виїхати на місце події для організації встановлення та затримання злочинців, своєчасного подання до ГУМВС, УМВС об'єктивних відомостей про цю резонансну подію.

Начальник слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС особисто повинен виїхати на місце події за кожним фактом умисного вбивства, якщо наявні ознаки вищевказаного мотиву спричинення смерті людини (в разі неможливості виїзду начальника слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС на місце події виїздить його заступник).

Для огляду місця події за такими фактами обов'язково залучаються слідчі-криміналісти слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС, а також задіюються криміналістичні лабораторії.

СОГ виїжджає на місце події в складі слідчого, співробітника оперативного підрозділу, спеціаліста-криміналіста. Крім того, до складу групи в обов'язковому порядку включається слідчий територіального підрозділу національної поліції, який спеціалізується на розслідуванні вбивств (він є старшим СОГ), а також, за необхідності, кінолог зі службово-розшуковою собакою, психолог.

Для проведення огляду трупа (частин трупа) людини обов'язково залучається судово-медичний експерт, а також експерти Науково-дослідного експертно-криміналістичного центру відповідної спеціалізації: криміналісти, біологи, балісти тощо [10].

Якщо на місці події присутня особа, яка заявила або повідомила про злочин, слідчий або інша уповноважена особа повинні прийняти усну заяву від неї, склавши про це протокол прийняття усної заяви, одночасно попередивши її про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину за ст. 383 КК України.

Слідчий повинен організувати проведення на місці події комплексу дій та заходів направлених на вирішення таких тактичних завдань:

- виявлення, фіксація та вилучення слідів злочину та інших речей і документів, що можуть мати значення для встановлення істини в справі;
- встановлення часу, місця і способу вчинення злочину;
- встановлення потерпілих від події злочину;
- встановлення виду і характеристики засобів та зброї, якщо такі використовувались під час вчинення злочину;
- встановлення характеру нанесеної злочинцем шкоди, а також приблизний розмір матеріальних збитків (якщо такі на цей момент виявлені);
- встановлення всіх можливих свідків та очевидців події злочину;
- встановлення обставин скоєння злочину, що мають значення для початкової кримінально-правової кваліфікації події, визначення кола підозрюваних осіб, напрямків організації роботи з розшуку, перевірки, затримання причетних до вчинення злочину осіб і притягнення їх до кримінальної відповідальності (в рамках виконання даного завдання необхідно встановити ознаки зовнішності і особливі прикмети підозрюваних, дані про використовуваний транспортний засіб, індивідуальні ознаки інших використовуваних злочинцями об'єктів);
- необхідно встановити шляхи можливого підходу злочинців на місце вчинення злочину і відходу з нього, а також місць розташування на цих шляхах технічних засобів спостереження і фіксації (стаціонарних камер відеоспостереження);
- необхідно прийняти заходи із затримання злочинця одразу після вчинення злочину (наприклад, із залученням сил і засобів патрульної поліцейської служби, ДСО чи інших служб, підрозділів).

Для вирішення вищевказаних тактичних завдань слідчий повинен організувати проведення огляду місця події та трупу; скласти протокол огляду місця події та додатки до нього (план-схему місця події з пояснювальними надписами, план-схему розташування тілесних ушкоджень на трупі); відібрати пояснення в потерпілого (потерпілих), очевидців та можливих свідків злочину; витребувати документи чи окремі данні шляхом направлення вимог чи запитів до відповідних установ, підприємств чи організацій; вилучити речі і документи, які мають значення для кримінального провадження, та речі, вилучені з обігу, в тому числі матеріальні об'єкти, придатні для з'ясування обставин, що підлягають доказуванню; дати усні вказівки або письмові доручення співробітникам оперативних підрозділів на виконання дій та заходів, направлених на вирішення вказаних тактичних завдань.

Зібрані й оформлені відповідним чином матеріали перевірки інформації про злочин по прибуттю СОГ негайно необхідно передати оперативному черговому.

Якщо особисто виїжджає начальник слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС, він заслуховує звіти членів СОГ, перевіряє якість складання протоколу огляду місця події та повноту фіксації обставин учинення кримінального правопорушення. У разі встановлення неповноти цієї слідчої дії негайно організовує проведення повторного або додаткового огляду за своєю участю [10].

Оперативний черговий зобов'язаний негайно надати інформацію (матеріали перевірки) про злочин начальнику слідчого підрозділу для визначення виконавця й організації досудового розслідування (відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України).

Начальник слідчого підрозділу визначає слідчого для проведення такого розслідування (відповідно до ч. 2 ст. 39 КПК України).

Слідчий, якого визначено для виконання розслідування, невідкладно, але не пізніше 24 годин після отримання інформації про злочин зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування (відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України).

Начальник слідчого підрозділу перевіряє внесені слідчим до ЄДРВ відомості і в разі наявності підстав підтверджує їх, після чого кримінальне провадження набуває порядковий номер, і починається досудове розслідування [9].

Слід звернути увагу на те, що до невідкладних слідчих (розшукових) дій, що проводяться на початковому етапі розслідування вбивств, що мають ознаки вчинення з мотиву расової, національної чи релігійної нетерпимості, відносяться такі:

1) огляд місця події (якщо не був проведений первинний огляд або мали місце певні прогалини) з метою пошуку ознак, що свідчать про ксенофобський мотив злочину – наявність певних специфічних предметів, атрибутів, надписів, символів тощо;

2) допит свідків і очевидців події щодо обставин, які передували злочину, самих обставин нападу та подій після нього. Слід зазначити, що серед свідків вбивств розглядуваної категорії часто виявляються жителі сусідніх будинків, які спостерігають із вікон власних домівок або знаходяться рядом і намагаються зупинити нападників; таксистів, які або щойно привезли, або очікували клієнтів; лікарів бригад швидкої допомоги, які викликані на місце нападу;

3) запит до підрозділу карного розшуку про перебування особи на відповідному обліку;

4) направлення доручення працівникам карного розшуку щодо відпрацювання молодіжних угруповань із метою пошуку підозрюваних, а також моніторингу відповідних Інтернет-сторінок, де може з'явитися інформація щодо відповідної проведеної акції;

5) особистий обшук, пред'явлення підозрюваних для впізнання після їх затримання;

6) підготовка та призначення судово-медичної експертизи трупу та інших експертиз у залежності

від вилучених об'єктів: трасологічної, дактилоскопічної, балістичної, криміналістичної експертизи холодної зброї, медико-криміналістичної, молекулярно-біологічної експертизи (дослідження ДНК) та інших.

Треба зауважити, що після встановлення і затримання підозрюваної особи в будь-якому разі необхідно перевіряти всі можливі версії щодо інших мотивів цього злочину. У зв'язку із цим необхідно дослідити відносини потерпілого і підозрюваного, чи були вони знайомі, і якщо так, то які були тривалість і характер цих стосунків; чи не виникало між ними конфліктів, і якщо так, які були причини для цього; чи не було між ними укладено угод цивільно-правового характеру, чи були боргові зобов'язання; чи не вчиняв потерпілий щодо підозрюваного будь-яких дій, що могли потягти за собою відповідну реакцію (наприклад, помсту).

На подальшому етапі необхідно провести допит підозрюваного, його освідчування, слідчий експеримент, розглянути необхідність призначення судово-психіатричної, судово-психологічної, наркологічної експертиз, а також, за наявності відповідних об'єктів, – експертиз комп'ютерної техніки і програмного забезпечення та інших, у залежності від обставин події злочину.

У провадженнях представленої категорії підлягають встановленню наступні обставини:

1) обстановка, час та місце вчинення вбивства; які події передували і могли спровокувати напад на людину (особлива увага звертається на агітаційну інформацію в засобах масової інформації, заклики на масових заходах; конфліктні ситуації тощо);

2) спосіб вчинення вбивства, зокрема характер насильства, яке було застосоване, засоби і знаряддя злочину, кількість співучасників і їх ролі;

3) чи мали місце з боку підозрюваного висловлювання чи дії (жести, демонстрація поглядів тощо) ксенофобського характеру до, під час або після вчинення нападу;

4) дані, що характеризують особу підозрюваного, пом'якшують або обтяжують покарання;

5) дані про особу потерпілого, зокрема його приналежність до певної расової, національної чи релігійної групи;

6) детальні обставини щодо того, яким чином і чому опинився на місці вчинення нападу;

7) детально дії потерпілого до і під час нападу (чи мав місце конфлікт, провокація, чи чинився ним опір злочинцям, яким чином і якими засобами намагався захиститись потерпілий);

8) у чому виражалось застосоване насильство до потерпілого, які завдані тілесні ушкодження, що стало причиною смерті.

Підсумовуючи вищевказане, слід зазначити, що в роботі не розкриті всі особливі моменти розслідування вбивств, вчинених на ґрунті ненависті до представників «інших» груп населення, і залишається ще багато проблем і напрямків подальшого вивчення цієї тематики. Представлена робота є лише одним із кроків вирішення комплексного завдання протидії злочинам даної категорії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. В Украине резко участились случаи нападений на иностранных студентов /Издание «Сегодня.ua». Горячая тема. Спецрубрика от 29.02.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/criminal/v-ukraine-rezko-uchastilis-sluchai-napadeniy-na-inostrannyh-studentov-695752.html>.
2. Павленко Е. Иностранцы назвали Харьков опасной точкой мира. После четвертого нападения студенты вышли на площадь, потребовали усилить патрулирование студгородка и наказать виновных / Е. Павленко // Издание «Вести» от 16.06.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vesti-ukr.com/harkov/103613-inostrancy-nazvali-harkov-opasnoj-tochkoj-mira>.
3. Явир В.А. Суспільно-політичний вимір та правові механізми протидії ксенофобії в Україні / В.А. Явир // Бібліотека українських авторефератів [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://librar.org.ua/sections_load.php?id=577&s=policy&start=7.
4. Гора І.Ю. Механізм формування антисоціальної поведінки в осіб, які вчиняють злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості / І.Ю. Гора // Юридична психологія та педагогіка. – 2014. – № 1. – С. 183–192. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urpp_2014_1_21.pdf.
5. Савченко А.В. Вплив мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості на кваліфікацію злочинів / А.В. Савченко // Вісник Академії адвокатури України. – (17)2010. – С. 174–177.
6. Осика І.М. Методичні рекомендації з протидії проявам нетерпимості (ксенофобії) для прокурорів та слідчих прокуратури, представників силових структур, неурядових організацій / Ю.А. Тищенко, О.К. Смірнов, І.М. Осика, О.О. Морозлі ; за заг. ред. Ю. Тищенко. – Укр. незалеж. центр політ. дослідж., Ін-форм.-дослідн. центр «Інтеграція та розвиток». – К., Сімферополь : Агентство «Україна», 2011. – 48 с.
7. Саїнчин О.С. Розслідування умисних вбивств: теорія та практика / О.С. Саїнчин. – Одеса : СПД Бровкін О.В., 2012. – 408 с.
8. Коновалова В.О. Вбивство: мистецтво розслідування / В.О. Коновалова. – Х. : Факт, 2001. – 311 с.
9. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, наказ МВС від 06.11.2015 № 1377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15>.
10. Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень, наказ МВС від 14.08.2012 № 700 (в редакції із змінами від 23.06.2015 № 748) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS391.html.

Патрелюк Д. А.,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Донецького юридичного інституту МВС України

ФОРМИ ПРОТИДІЇ КРИМІНАЛЬНОМУ ПЕРЕСЛІДУВАННЮ

FORMS COUNTER CRIMINAL PROSECUTION

У статті досліджено позиції криміналістів щодо сутності форм протидії кримінальному переслідуванню. Визначено, що існуючі підходи переважно полягають в ототожненні «форми» з різними структурними частинами діяльності як елементу змісту протидії кримінальному переслідуванню – видом, підвидом, способом. Не погоджуючись із жодним із вказаних міркувань, автор виклав власне розуміння сутності форми протидії кримінальному переслідуванню. У статті обґрунтована необхідність поділу форм на прості (дія та бездіяльність) та складні (складні дія та бездіяльність), запропоновано їх класифікацію.

Ключові слова: протидія кримінальному переслідуванню, форма протидії кримінальному переслідуванню, подолання протидії кримінальному переслідуванню, дія, бездіяльність.

В статье исследованы позиции криминалистов касательно определения форм противодействия уголовному преследованию. Определено, что существующие подходы заключаются в основном в отождествлении «формы» с различными структурными частями деятельности как элемента содержания противодействия уголовному преследованию – видом, подвидом, способом. Не соглашаясь с представленными мнениями, автор сформулировал собственное понимание сущности формы противодействия уголовному преследованию. В статье обоснована необходимость разделения форм на простые (действие и бездействие) и сложные (сложные действие и бездействие), предложена их классификация.

Ключевые слова: противодействие уголовному преследованию, форма противодействия уголовному преследованию, преодоление противодействия уголовному преследованию, действие, бездействие.

The article explored criminologists position counter to the essence of forms prosecution. Determined that the existing approaches mainly consist in identifying the «form» of the different structural parts of a content item counter prosecution – species, subspecies, way. Not agreeing with any of these reasons, the author outlined the proper understanding of the nature forms of combating criminal prosecution. In the article the necessity of separation of forms into simple (action or inaction) and indirect (indirect action and inaction) proposed classification.

Key words: counteraction to criminal prosecution, form counter prosecution, overcoming combating criminal prosecution, action, inaction.

Постановка проблеми. Аналізуючи діяльність органів розслідування та суду за останні роки, можна спостерігати поступову зміну форм і способів протидії кримінальному переслідуванню. Дане явище цілком закономірне і логічне, оскільки форми, а як наслідок і способи, вказаної діяльності змінюються залежно від характеристики правопорушників, їх можливостей та загальних особливостей розвитку злочинності. Так, якщо в минулому сторіччі переважали пасивні форми протидії – приховування слідів злочину, неявка на виклик, відмова від надання показань, то на сьогодні все частіше констатуються випадки активного впливу на суб'єктів кримінального переслідування – підкуп, шантаж, погрози тощо.

Визначення тактичних і методичних прийомів подолання протидії кримінальному переслідуванню неможливе без розуміння форм такої діяльності. У зв'язку з чим тема є актуальною та практично необхідною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню форм протидії кримінальному переслідуванню присвячувалась увага такими вченими, як: О. В. Александренко, Е. У. Бабаєва, В. П. Бахін, Є. В. Варфоломєєв, В. В. Дементєв, С. Ю. Журавльов, В. М. Карагодін, Н. С. Карпов, А. М. Кустов, О. Ф. Лубін, О. Р. Рагінов, В. В. Степанов, О. Л. Стулін, В. В. Трухачов, Б. І. Хасан, Р. М. Шехавцов та ін.

Формування цілей. Метою статті є науковий результат у вигляді визначення форм протидії кримінальному переслідуванню. Відповідно до поставленої мети завданнями статті є: 1) визначення сутності форми протидії кримінальному переслідуванню; 2) дослідження різновидів вказаних форм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз криміналістичної літератури показав, що однозначного розуміння поняття «форма протидії кримінальному переслідуванню» не вироблено. У той же час спільною рисою в підходах науковців до визначення сутності вказаної дефініції є її ототожнення з різними структурними частинами діяльності як елементу змісту протидії кримінальному переслідуванню – видом, підвидом, способом [1].

Розглянемо більш детально вказані позиції. Так, **перша позиція полягає в ототожненні понять «форма» і «спосіб»**, прихильниками якої виступають В. В. Трухачов, В. П. Бахін, Н. С. Карпов та інші.

Зокрема, В. В. Трухачов писав, що протидія розслідуванню є основним, але не єдиним способом (формою) приховування злочинної діяльності [2, с. 29].

В. П. Бахін та Н. С. Карпов, анкетуючи правоохоронців, вказували форми протидії, серед яких: приховування слідів злочинів (73,5% справ), надання неправдивих показань (26,5%) та інші [3, с. 335], які являють собою способи протидії кримінальному переслідуванню.

Недоліком вказаного підходу є підміна сутності вказаних дефініцій. Так, форма в загальному значенні розуміється як зовнішні риси, фігура, образ, а також план, модель, штамп [4]. Категорії «форма» і «зміст» є взаємозалежними та взаємопов'язаними як зовнішнє, так і внутрішнє. Так, зміст визначає внутрішню сутність субстанції (матерії, явища, діяльності), форма ж – зовнішню її впорядкованість.

Щодо способу, то він розуміється як певний порядок і послідовність рухів, прийомів, що застосовується суб'єктом діяльності для реалізації її мети.

Таким чином, спосіб представляється як один з елементів вказаної діяльності (зміст протидії), форма ж – його зовнішній вираз.

Друга позиція полягає в порівнюванні понять «форма» і «відвид» діяльності. Її обстоюють О.В. Александренко, Б.І. Хасан та інші.

О.В. Александренко писала, що раніше увагу криміналістів займали питання подолання деяких проявів протидії розслідуванню, переважно у формі приховування злочинів. Практика ж діяльності правоохоронних органів і проведені дослідження свідчать, що приховування злочину є лише однією, далеко не основною формою протидії розслідуванню [5, с. 5].

Схожі ідеї висловлює і Б.І. Хасан, який, класифікуючи протидію за критерієм форми, зазначав, що вона може виражатися в приховуванні елементів злочинної чи незлочинної діяльності, створенні інших перешкод розслідуванню [6, с. 224].

На нашу думку, вказані визначення зводяться до знищення, приховування або зміни матеріальних слідів, засобів і знарядь злочину, предметів, отриманих злочинним шляхом, які вчиняються стороною захисту, що являється підвидом непроцесуального виду протидії кримінальному переслідуванню [1, с. 70]. Оскільки називають не лише зовнішній вираз вказаної діяльності, а її внутрішній зміст.

Третя позиція полягає в порівнюванні понять «форма» і «вид» протидії. Прихильниками є Е.У. Бабаєва, Р.М. Шехавцов та інші.

За визначенням Р.М. Шехавцова, форма протидії – це вид активної поведінки протидіючого суб'єкта, в якій у певних зовнішніх ознаках відбиваються його психофізіологічні реакції на ситуацію, що склалася, під час вчинення злочину або в ході його розслідування [7, с. 9].

У своїх дослідженнях Е.У. Бабаєва використовує в якості синонімів терміни «форми», «види» та «акти» діяльності з протидії кримінальному переслідуванню, не надаючи їх визначення [8, с. 132].

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що, ознайомившись зі змістом запропонованих позицій, вважаємо, що не можна погодитись із жодною з них, оскільки вони містять певні неточності та підміну понять. Зокрема, «форма», за визначенням тлумачного словника С.І. Ожегова, являє собою зовнішній вигляд, зовнішність як дещо, протилежне внутрішньому змісту [9]. Беручи за основу

вказану дефініцію, вважаємо, що «форма» не може ототожнюватися з будь-яким структурним елементом, а також використовуватися в якості окремого структурного елемента будь-якої системи, в тому числі діяльності як складової частини змісту протидії кримінальному переслідуванню.

Враховуючи, що форма являє собою зовнішній вираз протидії кримінальному переслідуванню, необхідно визначити сутність останньої. Протидія, на наш погляд, – це вчинки, дії, рухи, висловлювання суб'єкта протидії, спрямовані на вирішення або нейтралізацію кримінального конфлікту [10, с. 196].

Таким чином, протидія завжди являє собою акт вольової поведінки суб'єкта, його діяльність, яка зовні виражається в певних діях чи утриманні від них (бездіяльності). Виходячи з викладеного, формами протидії кримінальному переслідуванню є дія або бездіяльність.

Наші роздуми частково знаходять своє відображення в криміналістичній літературі. Зокрема, В.В. Дементьев, С.Ю. Журавльов, В.М. Карагодін, О.Ф. Лубін, В.В. Степанов та деякі інші вчені сприймають протидію як «систему дій (або бездіяльність), спрямовану на» [11, с. 135; 12, с. 9–10; 13, с. 18–19; 14, с. 345], проте не вважають це її формами.

Проти використання терміну «бездіяльність» для характеристики протидії виступив Р.М. Шехавцов. На думку науковця, «...якщо немає дій, як загальноновизнано в психології, то немає і діяльності» [15, с. 198–199]. Така позиція прослідковується в наданих автором визначеннях протидії («як своєрідного виду цілеспрямованої активності суб'єктів...») та її форми («як виду активної поведінки протидіючого суб'єкта...») [7, с. 9].

Є.В. Варфоломеев та О.Р. Ратінов не згодні з такою позицією Р.М. Шехавцова. Учені розподіляють протидію розслідуванню на «активну» і «пасивну» форми. До пасивної, яка має характер бездіяльності, відносяться ненадання допомоги, невиконання законних вимог, ненадання запитуємих даних, ненадання предметів, неявка на виклик, неповідомлення про відомі факти, відмова від дачі показань тощо [16, с. 34; 17, с. 188].

Аналізуючи наведені позиції, вважаємо, що поняття «дія і бездіяльність» більш точно відповідають сутності форми протидії, ніж поняття «активна і пасивна». Оскільки бездіяльність може бути як активною, так і пасивною.

На підтвердження наведених позицій можна навести приклад різних видів бездіяльності очевидця, яка полягає в приховуванні інформації про особу злочинця і факт вчинення кримінального правопорушення. Так, активною буде відмова від дачі показань під час допиту на підставі ст. 63 Конституції України; пасивною – неповідомлення правоохоронним органам про наявність інформації або факт спостереження злочину.

Обидва приклади описують саме бездіяльність, оскільки не передбачають жодної дії очевидця чи порушення вимог законодавства. У першому випадку особа під час контакту з правоохоронними

органами (яким відомо про її обізнаність) проявляє активність, заявляючи про своє право відмовитись від надання свідчень; у другому – проявляє пасивність, уникаючи спілкування з правоохоронцями (яким невідомо про її обізнаність).

Таким чином, у даному випадку саме наявність у правоохоронних органів інформації про обізнаність особи є передумовою для обрання активного чи пасивного виду бездіяльності. Аналогічні приклади можна навести і для інших визначених Є.В. Варфоломєєвим і О.Р. Ратіновим форм.

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що поняття «дія» і «бездіяльність» більш повно відображає форму діяльності як зовнішнього виразу протидії суб'єкта, ніж поняття «активна» та «пасивна», які охоплюються кожною з попередньо визначених форм.

Вважаємо за доцільне для означення різновидів форм протидії кримінальному переслідуванню використовувати поняття «дія або бездіяльність». Указані форми за своєю сутністю являються простими.

Проста форма – зовнішнє вираження протидії кримінальному переслідуванню, яке полягає в дії або бездіяльності суб'єкта протидії, спрямованих на вирішення або нейтралізацію кримінального конфлікту.

Дія як проста форма протидії кримінальному переслідуванню може полягати в: знищення слідів кримінального правопорушення; підкупі осіб, які проводять досудове розслідування і судовий розгляд; залякуванні потерпілих та свідків із метою примушення їх відмовитись від викриття злочинців; переховуванні від органів досудового розслідування і суду тощо.

Серед простих форм бездіяльності можна назвати: неявку потерпілого, свідка, підозрюваного на виклик; відмову від дачі показань; приховування відомої інформації про обставини кримінального правопорушення та інше.

Обрання суб'єктами простих форм протидії загрожує їх швидким викриттям і подоланням. Враховуючи це, сучасна злочинність, особливо організовані її види, тяжіє до розробки і використання більш складних форм, які можуть стати суттєвою перешкодою ефективному досудовому розслідуванню і судовому розгляду.

Практиці подолання протидії кримінальному переслідуванню відомі випадки поєднання двох форм протидії (дії та бездіяльності) під час реалізації окремого її способу. Перший приклад стосується *складної бездіяльності* – це використання підрубних документів або інший обман (дія) з метою ухилення від прибуття на виклик із метою приховання відомої інформації про обставини кримінального правопорушення (бездіяльність).

Інший приклад, прямо протилежний попередньому, стосується *складної дії*: ухиляючись від виконання процесуальних дій із документування злочинної діяльності за заявами свідка/очевидця кримінального правопорушення (бездіяльність), працівник правоохоронного органу, використовуючи

погрози або шантаж свідка/очевидця, примушує останніх відмовитися від викриття злочинців (дія).

Указані приклади ілюструють сполучення двох протилежних за характером (дія та бездіяльність) форм протидії. Проте на практиці можливі й інші варіації як за складністю (кількістю елементів), так і за їх характером.

Усі складні форми мають два і більше елементів. Характер такої форми в кожному окремому випадку визначається основною з усіх «задіяних» форм, задля реалізації якої застосовуються інші. Таким чином, за умов складної дії різні поєднання дій та бездіяльності покликані реалізувати головну мету – дію; для складної бездіяльності – навпаки – бездіяльність.

Виходячи з викладеного, **складна форма** – це сукупність однієї або більше простих форм (дія, бездіяльність), які виступають обставиною, способом або умовою для реалізації іншої простої форми.

Пісумовуючи викладене, можна зауважити, що формами протидії кримінальному переслідуванню є:

- 1) проста дія;
- 2) проста бездіяльність;
- 3) складна дія;
- 4) складна бездіяльність.

Таким чином, різниця між простою і складною формами протидії полягає в кількості елементів, що їх наповнюють: для простих – один – дія або бездіяльність; для складних – два і більше – поєднання дії та бездіяльності в різній кількості та послідовності.

Обрання суб'єктом конкретної простої чи складної форми протидії кримінальному переслідуванню характеризує його відношення до процесу досудового розслідування і судового розгляду, а також саму особу суб'єкта, визначає зміст протидії, який реалізуються через її види, підвиди і способи. Знання форми протидії дозволяє сформувати найбільш ефективний комплекс заходів її подолання.

У результаті проведеного дослідження отримано такі **висновки**:

1. Форма являє собою зовнішній вираз протидії кримінальному переслідуванню, за своєю сутністю протилежний її внутрішньому змісту. У зв'язку з чим не може використовуватися в якості окремого структурного елемента або ототожнюватися із будь-яким структурним елементом (вид, підвид, спосіб) діяльності як складової частини змісту протидії кримінальному переслідуванню.

2. Протидія кримінальному переслідуванню може виражатися в: простій формі – зовнішнє вираження протидії кримінальному переслідуванню, яке полягає в дії або бездіяльності суб'єкта протидії, спрямованих на вирішення або нейтралізацію кримінального конфлікту; складній формі – сукупність однієї або більше простих форм (дія, бездіяльність), які виступають обставиною, способом або умовою для реалізації іншої простої форми.

Перспективи подальших наукових розробок нами вбачаються в проведенні наукових досліджень, присвячених характеристиці етапів кримінального переслідування, на яких здійснюється протидія.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Патрелюк Д. Структурні елементи діяльності щодо протидії кримінальному переслідуванню / Д. Патрелюк // Вісник Прокуратури. – 2015. – № 12(174). – С. 64–71.
2. Трухачев В.В. Криміналістический анализ сокрытия преступной деятельности / В.В. Трухачев. – Воронеж, 2000. – 224 с.
3. Бахин В.П. Некоторые аспекты изучения практики борьбы с преступностью (данные исследований за 1980–2002 гг.) / В. П. Бахин, Н.С. Карпов. – Киев, 2002. – 458 с.
4. Белкин Р.С. Криміналістическая энциклопедия / Р.С. Белкин. – 2-е изд., доп. – М. : Мегатрон XXI, 2000. – 334 с.
5. Александренко О.В. Криміналістичні проблеми подолання протидії розслідуванню : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / О.В. Александренко. – К. 2004. – 253 с.
6. Хасан Б.И. Противодействие при расследовании преступлений как объект криміналістического и психологического изучения / Б.И. Хасан // Актуальные вопросы государства и права на современном этапе. – Томск, 1983. – С. 223–224.
7. Шехавцов Р.М. Форми та способи протидії розслідуванню злочинів і засоби їх подолання (за матеріалами) кримінальних справ про вимагання, вчинені організованими групами, злочинним організаціями : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Р.М. Шехавцов. – К., 2003. – 20 с.
8. Бабаева Э.У. Проблемы теории и практики преодоления противодействию уголовному преследованию / Э.У. Бабаева. – М. : Изд. «Юрлитинформ», 2006. – 312 с.
9. Толковый словарь русского языка Д.Н. Ушакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.tolkslovar.ru.
10. Патрелюк Д. Мета і завдання протидії кримінальному переслідуванню / Д. Патрелюк // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 8. – С. 191–196.
11. Дементьев В.В. Соотношение противодействия расследованию, сокрытия и инсценировки преступления / В.В. Дементьев, В.В. Степанов // Материалы международной научной конференции «Актуальные проблемы криміналістики на современном этапе». – Уфа : РИО БашГУ, 2003. – Ч. 2. – С. 133–137.
12. Журавлев С.Ю. Противодействие деятельности по раскрытию и расследованию преступлений и тактика его преодоления : автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс и криміналістика; судебная экспертиза, оперативно-розыскная деятельность» / С.Ю. Журавлев. – Н.-Новгород, 1992. – 19 с.
13. Карагодин В.Н. Преодоление противодействия предварительному расследованию / В.Н. Карагодин. – Свердловск, 1992. – С. 18.
14. Журавлев С.Ю., Лубин А.Ф. Нейтрализация противодействия расследованию // Криміналістика: Расследование преступлений в сфере экономики: Учебник / Под ред. В.А. Грабовского, А.Ф. Лубина. – Ниж. Новгород : Нижегород. ВШ МВД России, 1995. – С. 345.
15. Шехавцов Р.М. Поняття протидії розслідуванню злочину // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. – 2002. – № 3. – С. 192–204.
16. Варфоломеев Е.В. Противодействие расследованию убийств, совершаемых военнослужащими, и криміналістические методы его преодоления : дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс и криміналістика; судебная экспертиза, оперативно-розыскная деятельность» / Е.В. Варфоломеев. – М., 2002. – 184 с.
17. Ратинов А.Р. Теория рефлексивных игр в приложении к следственной практике / А.Р. Ратинов // Правовая кибернетика. – М. 1970. – С. 188.

Пилипенко Є. В.,
здобувач

Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка

ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА ПЕРЕШКОДЖАННЯ ЗАКОННИЙ ДІЯЛЬНОСТІ

THE OBJECTIVE SIDE OF THE OBSTRUCTION OF THE LEGAL ACTIVITY

Стаття присвячена аналізу ознак об'єктивної сторони складів злочинів, що передбачають відповідальність за перешкодження законній діяльності. На підставі проведеного аналізу робиться висновок про порушення вимог системності під час формулювання ознак об'єктивної сторони окремих складів злочинів та необхідність вдосконалення кримінального законодавства в цій сфері.

Ключові слова: перешкодження, законність, діяльність, об'єктивна сторона, реалізація права.

Статья посвящена анализу признаков объективной стороны составов преступлений, предусматривающих ответственность за препятствование законной деятельности. На основании проведенного анализа делается вывод о нарушении требований системности при формулировании признаков объективной стороны отдельных составов преступлений и необходимости усовершенствования уголовного законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: препятствование, законность, деятельность, объективная сторона, реализация права.

The article aims to analyze the features of the objective side of the components of crimes that are in obstructing the legal activity. Based on the conducted analysis the author comes to the conclusion on violation the requirements of consistency while for mulating the features of the objective side of separate components of the crimes and stresses the necessity of improving the criminal legislation in this sphere.

Key words: obstruction, legitimacy, activity, objective side, realization of the right.

Постановка проблеми. Серед усіх ознак складу злочину об'єктивній стороні приділяється чи не найбільша увага, це й не дивно, оскільки в тексті диспозиції норм Особливої частини КК України вона займає найбільше місця порівняно з іншими ознаками, адже розпливчастий, неточний опис ознак об'єктивної сторони може призвести до непотрібного і шкідливого розширення меж кримінальної відповідальності або до їх необґрунтованого звуження [1, с. 59]. Для складів злочинів, що передбачають відповідальність за перешкодження законній діяльності, об'єктивна сторона виступає ознакою, що об'єднує їх, адже всі вони описують однакове діяння – перешкодження законній діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремих проблемам кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, що полягають у перешкодженні законній діяльності, присвятили свої роботи такі вчені, як: Я.С. Безпала, Є.М. Блажівський, Р.В. Вереша, Л.В. Дорош, О.О. Дудоров, І.М. Залялова, І.О. Зінченко, О.О. Кваша, С.Я. Лихова, Л.П. Медіна, М.О. Мягков, В.І. Осадчий та інші. Проте проблема визначення ознак об'єктивної сторони перешкодження законній діяльності навряд чи може вважатися вирішеною.

Формування цілей. Метою цієї роботи є визначення ознак об'єктивної сторони перешкодження законній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Етимологічно «перешкоджати» означає бути перепорою для чогонебудь; створювати завади, заважати, забороняти кому-, чому-небудь [2, с. 935]. Оскільки, на нашу думку, перешкодження законній діяльності посягає на право особи на здійснення певної діяльності, не

забороненої законом, то перешкодження діяльності як ознаку, що об'єднує відповідні склади злочинів, слід розуміти як протиправне створення перешкод (перепон) у реалізації права іншої особи на певну законну діяльність. Така позиція знаходить своє підтвердження і в науковій літературі. Так, на думку Р.В. Вереші, перешкодження законній діяльності журналістів – це діяння, якими створюються перешкоди (обмеження, заборони) щодо реалізації журналістами наданих їм законодавчими актами прав під час здійснення професійної діяльності [3, с. 87]. Під перешкодженням здійсненню виборчого права А. Солдатенко також пропонує розуміти суспільно небезпечні дії або бездіяльність, спрямовані на перешкоду іншій особі в реалізації активного чи пасивного виборчого права [4, с. 426].

Проте зустрічаються в літературі й інші підходи до визначення ознак перешкодження законній діяльності. Так, Л. Костенко, визначаючи перешкодження законній професійній діяльності журналіста, вказує, що воно полягає в умисному порушенні їхніх прав під час виконання ними своїх професійних обов'язків [5, с. 48]. На думку інших авторів, під перешкодженням слід розуміти протиправну поведінку винного, спрямовану на втручання в діяльність особи або групи осіб із метою змусити вчинити або не допустити вчинення певних дій (бездіяльності) з їх боку [6, с. 259]. Окремі дослідники взагалі вирішили відмовитись від загального визначення перешкодження, обмежившись етимологічним визначенням терміну «перешкодження» та розкриттям його змісту через перелік можливих способів вчинення такого діяння в конкретних складах злочинів [7, с. 50].

Із такими підходами важко погодитись. По-перше, винна особа, перешкоджаючи законній діяльності, порушує не всі права відповідної особи, а в першу чергу, право на певну діяльність, не заборонену законом, та ті права, які безпосередньо пов'язані із здійсненням відповідної діяльності. Так, порушуючи право військовослужбовця на укладання шлюбу (наприклад, шляхом безпідставної відмови в його реєстрації), винна особа не перешкоджає діяльності Збройних Сил України, адже таке право не пов'язане з їх діяльністю в особливий період. По-друге, не будь-яке втручання в діяльність особи з метою змусити вчинити або не допустити вчинення певних дій (бездіяльності) з їх боку може визнаватись перешкоджанням законній діяльності. Так, навряд чи можна вважати перешкоджанням втручання в діяльність певної особи з метою примусити цю особу до виконання покладених на неї обов'язків (наприклад, винний примушує голову профспілки до реагування на незаконне звільнення працівника). Таке втручання жодним чином не перешкоджає особі реалізувати своє право на здійснення відповідної діяльності. Перешкоджання не охоплює примушування, саме тому законодавець виділяє примушування як окремий спосіб вчинення злочину поряд із перешкоджанням (як, наприклад, у статтях 174 та 386 КК України). Крім цього, такий висновок випливає також зі змісту поняття діяльності. У літературі справедливо зазначається, що діяльність – це соціально сформована й організована **активність** (виділено нами – *Є.П.*), що передбачає наявність двох обов'язкових елементів: особи, яка діє, і предмета дії, тобто суб'єкта й об'єкта. Суб'єктом діяльності є певні особи, які її здійснюють (наприклад, Збройні Сили України), а об'єктом – функції суб'єктів, які виконуються ними шляхом реалізації наданих їм законом повноважень (прав та обов'язків) [8, с. 160]. Таким чином, перешкоджання може здійснюватись лише по відношенню до активної поведінки (не дати вчинити певні дії), примушування ж – це вплив на особу, яка поводить себе пасивно (спонукати особу вчинити певні дії). По-третє, не дивлячись на те, що перешкоджання має свою специфіку залежно від виду законної діяльності, визначення конкретних способів вчинення такого діяння має ґрунтуватись на єдиному розумінні значення цього поняття.

Аналіз положень кримінального законодавства України показує, що законодавець по-різному підходить до вказівки на ознаку законності в окремих складах злочинів, що полягають у перешкоджанні законній діяльності. В одних злочинах він вказує на те, що діяльність, якій перешкоджає винна особа, має бути законною (статті 114-1, 170, 171 КК України), в інших – ні (статті 180, 340 КК України). В одних складах злочинах визначається, що перешкоджання має бути незаконним (статті 180, 340 КК України), в інших така вказівка відсутня (статті 114-1, 170 КК України). Причому спостерігається цікава тенденція: в статтях, де є вказівка на законність діяльності, як правило, відсутня вказівка на незаконність перешкоджання, і навпаки. Особливе місце займає стаття 171

КК України, в тексті якої по відношенню до одних форм об'єктивної сторони злочину (вилучення певних матеріалів, відмова в доступі до інформації, заборона висвітлення окремих тем тощо) законодавець вказав на незаконність дій, а по відношенню до іншої (інше умисне перешкоджання) – ні.

На наш погляд, ознака законності має використовуватись двічі. По-перше, для позначення законності самої діяльності. Кримінально караним має бути тільки перешкоджання такому виду діяльності, що не заборонений законом. Саме не заборонений, а не регламентований, оскільки деякі види діяльності, перешкоджання яким може тягти за собою кримінальну відповідальність, не мають чіткої законодавчої регламентації. Так, чинне законодавство України не регламентує порядок проведення релігійного обряду, воно може встановлювати лише певні обмеження на право здійснювати релігійні обряди, обумовлені необхідністю забезпечення громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я та моралі, прав і свобод інших громадян. У той же час перешкоджання незаконній діяльності не становить суспільної небезпеки і не може бути кримінально караним. Так, правильно зазначає Анісімов, що не є злочином перешкоджання зловживанню журналістом свободою масової інформації. До таких зловживань відноситься використання засобів масової інформації для вчинення кримінально караних діянь, для розповсюдження відомостей, що становлять державну чи іншу охоронювану законом таємницю, для розповсюдження порнографічних, таких, що пропагують культ насильства та жорстокості, матеріалів тощо [9].

По-друге, ознака незаконності має стосуватись самого перешкоджання, адже не завжди перешкоджання певній законній діяльності суперечить вимогам закону. У цьому випадку має діяти зворотній принцип – легітимне перешкоджання має бути чітко регламентоване нормами законодавства. Так, правильно зазначає Л. Костенко, що не утворюють складу перешкоджання законній професійній діяльності журналіста дії, які хоча фактично і перешкодили журналістові в його діяльності, але були вчинені на законних підставах (наприклад, припинення випуску друкованого засобу масової інформації за рішенням суду, позбавлення журналіста акредитації за перевищення ним своїх повноважень чи невиконання обов'язків) [5, с. 15]. Якщо ж законодавством певна особа не наділена повноваженнями щодо перешкоджання законній діяльності, то таке діяння утворює склад злочину. Так, відповідно до положень Закону України «Про політичні партії в Україні» в разі певних порушень вимог закону з боку політичної партії орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва [10]. Рішення про анулювання реєстраційного свідоцтва приймає тільки суд. Якщо ж орган, який здійснює реєстрацію, самостійно припинить реєстрацію політичної партії без рішення суду, то таке діяння утворює склад перешкоджання діяльності політичної партії.

У той же час врахування такої ознаки, як законність зовсім не означає, що вона має бути обов'язково вказана в тексті закону. У деяких випадках це навіть недоречно. Так, зазначаючи в статті 114-1 КК України, що перешкодження має здійснюватися законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, законодавець ніби допускає, що такі формування можуть здійснювати і незаконну діяльність. Такий підхід по відношенню до державних органів, до яких належить і сам законодавець, виглядає дещо дивним. Як правильно зазначає В.І. Маркін, спеціальні вказівки на незаконність, неправомірність, протиправність тощо діянь допустимі лише в статтях Особливої частини КК України, пов'язаних із сферами суспільного життя, що отримали належне нормативно-правове регулювання. Йдеться про випадки, коли аналіз галузевого законодавства дозволяє сформулювати чіткий перелік діянь, які вважаються законними, коли суб'єкт діє в законодавчому полі, та перелік протилежних, незаконних діянь [11, с. 586].

Аналіз положень КК України показує, що законодавець використовує термін «перешкодження» для позначення як активної поведінки (як правило, вказуючи на певний спосіб, наприклад, у статті 340 КК України), так і пасивної (ненадання певної інформації, невиконання рішень тощо, наприклад, у статті 351 КК України), тож можна зробити висновок про те, що перешкодження може виражатися як у формі дії, так і бездіяльності. Такої ж думки дотримуються і більшість дослідників [8, с. 160; 3, с. 87; 4, с. 426; 12].

Як правильно зазначає Д.О. Олейніков, перешкодження може здійснюватися у двох основних видах: інтелектуальному (погрози, розповсюдження певних закликів, відомостей тощо) та фізичному (вчинення певних дій) [13, с. 56].

Аналіз положень законодавства показує, що в кожному конкретному злочині залежно від виду діяльності, якій перешкоджає винний, принципово не змінюючи зміст цього поняття, законодавець може суттєво обмежувати його обсяг вказівкою на різні способи діяння. Свою специфіку має і перешкодження конкретним видам законної діяльності.

Так, обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого в статті 114-1 КК України, є час вчинення злочину – в особливий період, під яким відповідно до положень статті 1 Закону України «Про оборону України» слід розуміти період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [14].

Я.С. Безпала пропонує тлумачення терміну «перешкодження» навести в примітці до статті 171 КК України, визначивши, що під перешкодженням у цій статті слід розуміти спрямовану на втручання в діяльність журналіста або групи журналістів поведінку

винного з метою змусити вчинити або не допустити вчинення певних дій (бездіяльності) з їхнього боку [15, с. 240]. Із такою пропозицією важко погодитись. По-перше, наводити визначення якогось терміну в тексті кримінального закону, тим більше по відношенню до конкретного складу злочину, доцільно тільки тоді, коли його тлумачення суттєво відрізняється від загально прийнятого. У цьому ж випадку жодної специфічної ознаки, крім адресата перешкодження, автор не наводить. По-друге, в цьому визначенні відсутні вказівки на законність діяльності журналістів і вид діяльності, якій має перешкоджати винний. Під таке визначення підпадають дії особи, яка перешкождала незаконній діяльності журналістів, а також діяльності, не пов'язаній з їх професією.

На думку Д.О. Олейнікова, перешкодження законній діяльності ЗСУ та інших військових формувань може виражатися в блокуванні, перекритті та знищенні шляхів, шляхопроводів за маршрутом пересування підрозділів ЗСУ та інших військових формувань; захопленні, пошкодженні, викраденні, знищенні засобів, необхідних для виконання поставлених перед ЗСУ та іншим військовим формуванням задач; застосуванні фізичного чи психічного насильства (погроз застосування насильства чи шантажу) по відношенню до військовослужбовців задля перешкодження виконання останніми поставлених задач; невиконанні необхідних дій, які залежать від суб'єкта, якщо внаслідок такого невиконання створюються перешкоди законній діяльності ЗСУ та інших військових формувань; застосуванні підкупу чи використанні обману задля припинення чи недопущення здійснення військовослужбовцями законної діяльності в особливий період; унеможливленні застосування військовослужбовцями сил та засобів ведення бою шляхом створення загрози для життя інших осіб або спричинення тяжких наслідків їх здоров'ю, знищення чи пошкодження їх майна [13, с. 56].

Злочин є закінченим із моменту вчинення певних дій (бездіяльності), спрямованих на перешкодження реалізації права іншої особи здійснювати певну діяльність, незалежно від того, чи вдалося винному не дати здійснити потерпілому відповідну діяльність.

Проте не всі дотримуються такої точки зору. Так, перешкодження здійсненню релігійного обряду визнається злочином, якщо воно зірвало або поставило під загрозу зриву релігійний обряд. На підставі цього в літературі робиться висновок, що цей склад злочину є матеріальним, а його обов'язковою ознакою є наслідок, а саме зрив релігійної діяльності, а також причинний зв'язок між зазначеними діями та наслідками. Тому злочин слід вважати закінченим із моменту, коли зазначене незаконне перешкодження здійсненню релігійної діяльності призвело до подальшого її припинення (наприклад, припинення літургії, хресного ходу, незаконна відмова допустити священника до хворого тощо). Що ж до перешкодження, що створило загрозу зриву релігійного обряду, то його слід розглядати як замах на неза-

конне перешкоджання здійсненню богослужіння, а з урахуванням того, що злочин, передбачений ч. 1 ст. 180 КК України, є злочином невеликої тяжкості, такий замах доцільно визнати малозначним діянням [16, с. 216–217].

Із такою точкою зору важко погодитись. По-перше, не тягне за собою кримінальної відповідальності лише готування до злочину невеликої тяжкості, а замах на такий злочин є суспільно небезпечним діянням і не може визнаватись малозначним діянням, оскільки спричиняє істотну шкоду об'єкту злочину – порушує право особи на вільне проведення релігійного обряду. По-друге, якщо в тексті статті вказується на створення загрози зриву релігійного обряду, то таке діяння вже не можна розглядати як замах на вчинення відповідного злочину, адже законодавець переніс момент закінчення злочину на більш ранню стадію. Це все одно, що розглядати як замах на розбій напад із метою заволодіння чужим майном. Принагідно зауважимо, що це єдиний склад злочину в КК України, що передбачає відповідальність за перешкоджання законній діяльності, який містить вказівку на певні наслідки як обов'язкову ознаку об'єктивної сторони. Та й сама дослідниця, проаналізувавши зарубіжний досвід кримінально-правової протидії перешкоджанню здійсненню релігійної діяльності, пропонує замі-

нити таку конструкцію (із вказівкою на наслідки) на формальний склад злочину, який містить лише вказівку на діяння – незаконне перешкоджання здійсненню богослужіння, релігійних обрядів чи інших видів релігійної діяльності [16, с. 222]. На доцільність повернення до злочину з формальним складом у частині 1 статті 180 КК України вказує і В.І. Маркін [11, с. 587].

Висновки. Враховуючи викладене, можна зробити наступні висновки. Під перешкоджанням діяльності як ознакою об'єктивної сторони складу злочину слід розуміти протиправне створення перешкод (перепон) у реалізації права іншої особи на певну законну діяльність. Таке діяння може здійснюватись як у формі дії, так і бездіяльності. Воно може бути інтелектуальним та (або) фізичним. У кожному конкретному злочині залежно від виду діяльності, якій перешкоджає винний, принципово не змінюючи зміст цього поняття, законодавець може суттєво обмежувати його обсяг вказівкою на різні способи діяння, час вчинення злочину тощо. Злочин у формі перешкоджання діяльності є закінченим із моменту вчинення певних дій (бездіяльності), спрямованих на перешкоджання реалізації права іншої особи здійснювати певну діяльність, незалежно від того, чи вдалося винному не дати здійснити потерпілому відповідну діяльність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления / В.Н. Кудрявцев. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1960. – 244 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Вереша Р.В. Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів (коментар до ст. 171 КК України) / Р.В. Вереша // Вісник Академії адвокатури України. – 2009 – Число 2. – С. 86–89.
4. Солдатенко А. Об'єктивна сторона перешкоджання здійсненню виборчого права / А. Солдатенко // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2002. – Вип. 37. – С. 424–429.
5. Костенко Л. Кримінальна відповідальність за перешкоджання журналістській діяльності / Л. Костенко // Юридичний журнал. – 2008. – № 12. – С. 46–49.
6. Костенко О. Деякі проблеми кримінально-правової охорони законної діяльності журналістів та авторів в Україні / О. Костенко // Право України. – 2010. – № 9. – С. 256–262.
7. Семенюк О.О. Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів / О.О. Семенюк, Є.О. Фесенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Вип. 23. – Ч. 2. – Т. 3. – С. 47–51.
8. Чорний Р. Проблеми удосконалення закону України про кримінальну відповідальність за перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань / Р. Чорний // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2015. – Февраль. – С. 159–162.
9. Анисимов Ю.А. Уголовная ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов / Ю.А. Анисимов // Сайт адвоката Анисимова Ю.А. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://anisim.westportal.net/publications/za_vospriyatstvie_prof_dey.html.
10. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
11. Маркін В.І. Ст. 180 «Перешкоджання здійсненню релігійного обряду» Кримінального кодексу України: недоліки та шляхи вирішення / В.І. Маркін // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 585–589.
12. Кундеус В.Г. Правові підстави кримінальної відповідальності за перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань / В.Г. Кундеус // Пріоритети національного реформування держави і права: теорія та практика : зб. матеріалів Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конф. : тези наук. доп. (8 жовт. 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.legalactivity.com.ua/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=887%3A240914-10&catid=107%3A5-1014&Itemid=132&lang=ru.
13. Олейніков Д.О. Кримінально-правова характеристика злочину, передбаченого ст. 114-1 КК України / Д.О. Олейніков // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 27. – Т. 3. – С. 54–58.
14. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
15. Безпала Я. Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів: тлумачення об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого частиною 1 статті 171 КК України / Я. Безпала // Публічне право. – 2013. – № 4. – С. 235–241.
16. Лихова С.Я. Злочини проти громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина за Кримінальним кодексом України (теоретико-правове дослідження) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / С.Я. Лихова. – К., 2006. – 529 с.

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.995: 351/354

Чичерська М. І.,
аспірант

ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права»

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО СУДУ

PROBLEMS OF LEGAL ADJUSTING THE ADMINISTRATIVE COMPONENT OF THE LOCAL COURTS ACTIVITY

У статті проведено аналіз масиву нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання адміністративної складової діяльності місцевого суду. Зокрема, здійснено спроби диверсифікації сукупності нормативно-правових актів з означеної проблематики на групи за ознакою правового впливу. Запропоновано структурну побудову системи правових актів щодо регулювання адміністративної складової діяльності місцевого суду. Проведено аналіз міжнародно-правових актів, зокрема актів ЄС, які спрямовані на визначення загальних засад та окремих процедурних аспектів адміністрування діяльності місцевих судів. Розкрито основні проблеми правового регулювання процесу забезпечення організації роботи місцевого суду в національному законодавстві.

Ключові слова: *правове регулювання, міжнародно-правові акти, адміністративна складова, місцеві суди, організаційне забезпечення.*

В статье проведен анализ массива нормативно-правовых актов, направленных на регулирование административной составляющей деятельности местных судов. В частности, предприняты попытки диверсификации совокупности нормативно-правовых актов по обозначенной проблематике на группы по признаку правового воздействия. Предложено структурное построение системы правовых актов по регулированию административной составляющей деятельности местных судов. Проведен анализ международно-правовых актов, в частности актов ЕС, направленных на определение общих принципов и отдельных процедурных аспектов администрирования деятельности местных судов. Раскрыты основные проблемы правового регулирования процесса обеспечения организации работы местных судов в национальном законодательстве.

Ключевые слова: *правовое регулирование, международно-правовые акты, административная составляющая, местные суды, организационное обеспечение.*

The array of legal acts aimed at regulating of the administrative component of the local courts was analyzed. The attempts to diversify the aggregate normative legal acts on issues indicated in the group on the basis of the legal action were made. A structure of the system of legal acts which regulate the administrative component of the local courts activity was proposed. The analysis of the international legal instruments, in particular the EU legislation aimed at defining common principles and procedural aspects of the local courts administrating was made. The main problems of legal adjusting the process to ensure the organization of the local courts in the national legislation were disclosed.

Key words: *legal adjusting, international legal instruments, administrative component of the local courts, organizational support.*

Актуальність теми. Функціонування системи правосуддя в будь-якій країні вимагає розробки досить детального та обтяжливого правового поля, від законодавчих актів процесуального характеру до вузькогалузевих вузькоспеціальних нормативних актів, що стосуються окремих процедурних аспектів здійснення правосуддя. При цьому безумовний акцент законодавець робить саме на процесі відправлення правосуддя, що пояснюється логікою суспільних відносин та державними гарантіями забезпечення прав на судовий розгляд, а також високою суспільною значущістю процесу захисту власних прав особами приватного права в судах. Однак процесуальне законодавство не забезпечує належних умов для функціонування системи судових органів та організації судової гілки влади в державі, визначаючи лише загальні засади її організаційного забезпечення. Натомість останнім часом у рамках судової

реформи в Україні суттєво підвищується увага до адміністративно-правового забезпечення організації функціонування судових органів і, зокрема, місцевих судів як засобу оптимізації навантаження на суддівський корпус та елемент підвищення ефективності діяльності судової влади в цілому. З огляду на це актуальним є аналіз проблем правового регулювання адміністративної складової діяльності місцевого суду.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика правового забезпечення організаційної складової безпосереднього функціонування місцевих судів у процесі відправлення ним правосуддя знайшла своє відображення в працях таких учених, як В.Д. Бринцев, І.С. Марочкін, Н.В. Сібільова, Е.В. Теліпко та ін.

Мета статті. Метою даної статті є визначення основних проблем правового регулювання адміністративної складової діяльності місцевого суду за

результатами аналізу нормативно-правового забезпечення його роботи.

Виклад матеріалу. Сучасний стан розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративної складової діяльності місцевих судів тяжіє до регулювання в означеній сфері засобами локальних та галузевих нормативних актів. Однак існує достатня кількість законодавчих і навіть міжнародно-правових актів, що містять норми, якими впорядковуються окремі аспекти організаційного забезпечення роботи місцевих судів в Україні.

Узагальнюючи весь масив таких актів, їх сукупність доцільно диверсифікувати на певні групи за ознаками правового впливу:

- першу групу формують міжнародно-правові акти глобального характеру, що містять загальні засади організації роботи судових органів;

- до другої групи входять міжнародно-правові акти регіонального характеру, переважно рекомендації та висновки Ради ЄС, що регламентують окремі процедурні аспекти організаційного забезпечення роботи судових органів;

- третю групу формують акти національного законодавства, в тому числі Основний закон та процесуальні кодекси, які визначають загальні засади організації системи судової влади та окремі аспекти регулювання її організаційного забезпечення;

- до четвертої групи належать нормативні акти, що мають характер законів, які деталізують окремі аспекти адміністративної складової діяльності місцевих судів;

- у п'яту групу об'єднуються підзаконні нормативно-правові акти, що видаються відповідними органами державної влади, на які покладається функція забезпечення судової системи в процесі відправлення правосуддя, в тому числі й акти, що видаються Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА України) та Радою судів України.

Аналізуючи сукупність правових актів щодо регулювання адміністративної складової діяльності місцевого суду, можна зробити одразу два висновки. Перший стосується тісного взаємозв'язку між різними її підсистемами, зокрема міжнародно-правовими актами та нормативно-правовими актами, що формують національне правове поле та приймаються органами держави. Справа в тому, що законодавство демократичної держави повинно формуватися у відповідності з вимогами міжнародних стандартів та принципів побудови системи державного управління, в тому числі системи організації судової влади. Разом із тим основна проблема ефективності функціонування адміністративної підсистеми вбачається в тому, що міжнародно-правові акти носять рекомендаційний, а інколи – рамочний характер, впливають на систему координат, в якій вибудовується національна модель організаційного забезпечення судів, але не впливають на окремі процедурні аспекти, тому ефективність останніх досить часто залишається низькою.

По-друге, слід відмітити, що національне законодавство також не є цілісним із точки зору юридичної

сили актів, оскільки Конституція України, процесуальні кодекси та законодавчі акти напряду впливають та визначають характер нормативно-правових актів, що видаються органами виконавчої та судової гілок державної влади. Крім того, проблема вбачається і в незавершеності судової реформи, в силу чого окремі акти національного законодавства вимагають приведення у відповідність один з одним.

Переходячи до безпосереднього аналізу окремих правових актів щодо регулювання адміністративної складової діяльності місцевого суду слід розпочати з міжнародно-правових актів глобального характеру, до яких відносяться:

- Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 рік), яка, з-поміж іншого, визначає окремі аспекти кадрового забезпечення судів: вимоги до кваліфікації, професійної підготовки суддів; регламентує процедуру призначення на посаду, підвищення в посаді та переведення на іншу посаду; а також деталізує окремі адміністративні питання роботи суддів [7];

- Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 та 13.12.1985 року) та Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15.12.1989 року), в яких підкреслюється, що незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни [9];

- Європейський статут судді (прийнятий Європейською асоціацією суддів у 1993 році), який визначає основні вимоги та професійні якості судді [4].

До міжнародно-правових актів регіонального характеру (а з точки зору України таким прийнятним для імплементації досвіду та норм є правове поле ЄС) відносяться такі:

- Глобальний план діяльності для суддів в Європі, головним завданням якого є зміцнення ролі суддів в Європі шляхом підвищення їх незалежності, неупередженості та компетентності та який спрямований на забезпечення роботи судів та діяльність суддів в Європі [3];

- Велика Хартія суддів (Основні принципи), (прийнята 17-19.11.2010 року), яка закріплює основні вимоги до суддів та їх процесуальну співпрацю [2];

- Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів із попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах, в якій, зокрема, пропонується урядам держав-членів, окрім виділення судовим органам необхідних засобів для ефективного розгляду зростаючої кількості справ в їхньому провадженні і зменшення кола завдань, які не мають відношення до судівництва, дослідити доцільність включення одного або кількох із наступних завдань в їхню судову політику [26];

- Рекомендація № R (2000) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо повторного розгляду або поновлення провадження в певних

справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом із прав людини, яка регламентує окремі аспекти інформаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення процесу судового провадження [24];

– Рекомендація Res (2001) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб, в якій містяться вимоги до стратегії розвитку інформаційних технологій у судах, яка повинна ретельно враховувати особливі вимоги й очікування судової системи [28];

– Рекомендація Res (2001) 3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг із використанням новітніх технологій, в якій, зокрема, закріплюється, що державі слід надавати текст закону як у тому вигляді, в якому він був прийнятий, так і у вигляді тексту з наступними виправленнями й змінами, в електронній формі, легкодоступній для публіки [5];

– Рекомендація № R (2003) 14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо функціональної сумісності інформаційних систем у сфері юстиції, в якій закріплюється обов'язок держави-члена ЄС забезпечити врахування потреби забезпечити функціональну сумісність інформаційних систем різних організацій сфери юстиції в тих інформаційних проєктах, які розгортаються у сфері юстиції [25];

– Рекомендація № R (2003) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо архівації електронних документів у правовому секторі, яка стосується технічних аспектів документообігу та інформаційного забезпечення судів [5];

– Рекомендація № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, в якій указується, що органи влади, які відповідають за організацію та функціонування судової системи, зобов'язані забезпечувати суддям умови, що дають їм змогу ефективно виконувати свою місію. Вказується, що для попередження виникнення та зменшення надмірного робочого навантаження в судах потрібно вжити необхідних заходів для передання вирішення несудових питань від суддів іншим особам із відповідною кваліфікацією [27].

Таким чином, аналізуючи тексти наведених вище міжнародно-правових актів щодо регулювання окремих аспектів організації діяльності судів, вбачаємо за доцільне зробити висновок, що основними акцентами, які розставляють як європейські, так і міжнародні інституції в досліджуваній сфері, торкаються:

– скорочення навантаження на суддів, створення умов для оптимізації їх робочого часу з метою максимально ефективного забезпечення безпосереднього процесу відправлення правосуддя, з делегуванням усіх інших адміністративних повноважень або до спеціальних суб'єктів апарату, або навіть до спеціальних зовнішніх органів;

– спрощення та наближення до населення доступу до судових інстанцій у контексті зменшення

витрат часу та ресурсів на процес судового розгляду справ. У цьому контексті особливе місце виділяється інформаційним технологіям, що обумовлює тенденційність перенесення процедури судового розгляду у віртуальну площину он-лайн судових засідань;

– пошуку альтернативних позасудових засобів вирішення правових конфліктів, у тому числі і кримінально-правових, із метою зменшення навантаження на судові органи та суддів, особливо щодо вирішення конфліктів, які є малозначимими, або шкода в яких має малий вартісний вираз;

– запровадження єдиних стандартів інформаційного забезпечення процесу відправлення правосуддя та діяльності судових органів, а також створення належних умов для інформаційного обміну та доступу до інформації в процесі створення єдиної європейської судової площини.

Стосовно актів національного законодавства України необхідно звернути увагу, що більшість із них увібрали найкращі надбання міжнародного досвіду організації роботи місцевих судів, а сама судова реформа в Україні багато в чому проводилася із врахуванням відповідних рекомендацій Ради Європи. Разом із тим уся сукупність актів національного законодавства також підлягає диверсифікації на окремі групи з причини різності їх юридичної сили та регулюючого впливу.

Так, найбільш важливими нормативно-правовими актами, що регламентують та деталізують окремі аспекти та визначають загальні засади організації роботи місцевих судів в Україні, які формують окрему групу, є:

– Конституція України, яка встановлює гарантії забезпечення державного фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів. Крім того, саме в Конституції України закріплюється положення щодо вирішення питань внутрішньої діяльності судів засобами суддівського самоврядування [6];

– процесуальні кодекси, які визначають загальні засади організації системи судової влади та окремі аспекти регулювання її організаційного забезпечення в процесі відправлення правосуддя окремо в кримінальній, цивільній, адміністративній та господарській сферах.

До наступної групи належать законодавчі акти, зокрема:

– Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 02.06.2016 № 1402-VIII, який є фактично центральним нормативно-правовим актом у системі забезпечення та регламентування функціонування всієї суддівської системи. З-поміж іншого визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні [22];

– Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30.06.1999 № 783-XIV, який визначає загальні стандарти фінансування органів державної влади, в тому числі стандарти фінансового забезпечення діяльності судів [11];

– Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993

№ 3781-ХП, який встановлює систему особливих заходів державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників [10];

– Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 № 3262-IV, який визначає порядок доступу до судових рішень із метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції, прогнозованості судових рішень та сприяння однаковому застосуванню законодавства, регулює відносини щодо забезпечення доступу до судових рішень, ухвалених судами загальної юрисдикції, та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень [12].

В останню групу об'єднуються спеціально-правові та галузеві нормативні акти. Серед них найбільш важливими є:

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 25.05.2006 № 740, яка регламентує процесуальні аспекти та визначає процедуру формування та ведення цього реєстру [18];

– Указ Президента України «Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді» від 06.04.2011 № 380/2011 [20];

– Положення про Державну судову адміністрацію України, затверджене Радою суддів України від 22.10.2010 № 12, відповідно до якого Державна судова адміністрація України (далі – ДСА України) є органом у системі судової влади. ДСА України здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів, представляє суди у відносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування в межах повноважень, установлених законом [15];

– Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності, затверджене Наказом ДСА України від 14.07.2011 № 112, яке визначає порядок створення й організації діяльності служби судових розпорядників. Відповідно до цього положення в кожному суді діє служба судових розпорядників, основними завданнями якої є забезпечення: додержання особами, які перебувають у суді, встановлених правил; виконання учасниками судового процесу та іншими особами, які перебувають в залі судового засідання, розпоряджень головуєчого в судовому засіданні [17];

– Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, затверджене Радою суддів України від 25.03.2011 № 14, яке визначає єдині засади діяльності, правовий статус і умови діяльності особи, яка займає посаду помічника судді суду загальної юрисдикції [16];

– Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30 «Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду» [29];

– Положення про бібліотеку суду, затверджене Наказом ДСА України від 18.03.2011 № 65, яке визначає засади діяльності специфічного органу в системі судів загальної юрисдикції, головним завданням якого є забезпечення інформаційно-аналітичних, науково-дослідних, освітніх потреб суддів та працівників апарату суду з метою підвищення якості судочинства [14];

– Інструкція з діловодства в місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах Києва та Севастополя, Апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ, затверджена Наказом ДСА України від 17.12.2013 № 173 [13];

– Наказ ДСА України № 186 від 21 травня 2003 «Про створення Єдиної комп'ютерної мережі судів України та запровадження централізованого спостереження за потребами місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції», спрямований на забезпечення оперативності розгляду судових справ та інформаційного обміну всередині системи судів загальної юрисдикції [21];

– Наказ ДСА України від 28 вересня 2012 року № 115 «Про затвердження Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів», відповідно до якого апарат місцевого суду здійснює організаційне забезпечення його роботи. При цьому в апараті суду утворюється канцелярія, яка щоденно протягом робочого часу суду забезпечує прийняття та реєстрацію документів, що подаються до суду, а також виконує інші завдання, визначені положенням, що затверджується керівником апарату суду [19].

Висновки. Підводячи підсумки аналізу правового регулювання адміністративної складової діяльності місцевих судів в Україні, можна узагальнити низку проблем, які вимагають оптимізації.

Так, звертає на себе увагу, що нормативно-правове забезпечення функціонування місцевих судів чітко розмежує два аспекти їх роботи: безпосереднє відправлення правосуддя та забезпечення процесу відправлення правосуддя. Більшість нормативних актів, які відносяться до регулювання другого, мають суто розпорядчий та організаційний характер. Натомість слід мати на увазі, що голова суду, який здійснює його керівництво, також наділений повноваженнями видавати локальні нормативні акти, які також формують та доповнюють нормативно-правову складову частину роботи місцевого суду.

Крім того, більшість нормативних актів національного законодавства розроблені із врахуванням міжнародних та європейських стандартів. Натомість провадження судової реформи незавершене, а сукупності нормативно-правових актів регулювання процесу роботи місцевих судів бракує ознак системності, структурності та детермінованості.

Окремо слід виділити проблему щодо відсутності єдиного кодифікованого або навіть інкорпорованого нормативного акту, який би об'єднував у собі правове закріплення механізмів регулювання адміністративної складової діяльності місцевих судів.

Спроба замінити його Законом України «Про судоустрій та статус суддів» розкрило проблему теоретико-методологічного характеру щодо визначення місця адміністративної складової частини забезпечення діяльності судів у системі організаційно-правового забезпечення існування судової влади в цілому. А щодо практичної реалізації означеного

закону у сфері забезпечення адміністративних функцій структурних елементів місцевих судів, то слід зауважити на тому, що самого закону виявилось замало. Закон містить лише бланкетні норми, що відсилають до інших правових актів, а це, у свою чергу, суттєво обтяжує правове поле організаційного забезпечення діяльності місцевих судів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бринцев В.Д. Система організаційного забезпечення судової влади України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. – Х. : [б. и.], 2011. – 39 с.
2. Велика Хартія суддів: комюніке Консультативної ради європейських суддів від 17-19.11.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.
3. Глобальний план діяльності для суддів в Європі: комюніке Комітету Міністрів Ради Європи від 27.02.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.
4. Європейський статут судді [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.
5. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства, Київ, 2015. – 708 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/>.
7. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/article/d5.htm>.
8. Організація судової влади в Україні / За ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – 184 с.
9. Основні принципи незалежності судових органів: резолюція ГА ООН 40/32 від 29 листопада та резолюція ГА ООН 40/146 від 13 грудня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
10. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/3781-12>.
11. Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України від 30.06.1999 № 783-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/783-14>.
12. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>.
13. Про затвердження Інструкції з діловодства в місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, Апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ: Наказ ДСА України від 17.12.2013 № 173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0173750-13>.
14. Про затвердження Положення про бібліотеку суду: Наказ ДСА України від 18.03.2011 № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0065750-11>.
15. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Рішення Ради суддів України від 22.10.2010 № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vr012414-10/paran9#n9>.
16. Про затвердження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції: Рішення Ради суддів України від 25.03.2011 № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/969076/pppszu/>.
17. Про затвердження Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності: Наказ ДСА України від 14.07.2011 № 112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0112750-11>.
18. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2006 № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/740-2006-p>.
19. Про затвердження Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів : Наказ Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 р. № 115 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsa.court.gov.ua/dsa/14/N1152012>.
20. Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді: Указ Президента України від 06.04.2011 № 380/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/380/2011>.
21. Про створення Єдиної комп'ютерної мережі судів України та запровадження централізованого спостереження за потребами місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції: Наказ ДСА України від 21.05.2003 № 186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0173750-13>.
22. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
23. Прошута І. Д. Щодо загальних принципів організації та забезпечення діяльності місцевих загальних судів в Україні / І.Д. Прошута // Науковий вісник Херсонського ДУ. – № 2-5. – 2015. – С. 48–52.
24. Рекомендація № R (2000) 2 щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень ЄСПЛ: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 19.01.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.
25. Рекомендація № R (2003) 14 щодо функціональної сумісності інформаційних систем у сфері юстиції: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 09.09.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.
26. Рекомендація № R (86) 12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 16.09.1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.

27. Рекомендація № R (94) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 17.11.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

28. Рекомендація Rec (2001) 2 щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 28.02.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.

29. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10>.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 347.963

Драган О. В.,
кандидат юридичних наук,
старший радник юстиції, заступник начальника
Департаменту підтримання державного обвинувачення
та представництва інтересів громадянина або держави
в судах Генеральної прокуратури України

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

THE PARTICIPATION OF PUBLIC PROSECUTOR IN EXECUTION PRODUCTION IN THE CONDITIONS OF REFORMATION BY SYSTEM OF THE EXECUTION OF COURT DECISIONS

У статті досліджено сучасний стан реформування системи виконання судових рішень та участь прокурора у виконавчому провадженні в умовах законодавчих змін, виокремлено проблеми у законодавчому регулюванні реалізації повноважень прокурора в цьому провадженні, а також сформульовано пропозиції змін до законодавства щодо усунення цих проблем.

Ключові слова: представництво прокурором інтересів держави під час виконання судових рішень, виконавче провадження, виконання рішень за позовами прокурорів.

В статье исследовано современное состояние реформирования системы исполнения судебных решений и участие прокурора в исполнительном производстве в условиях законодательных изменений, выделены проблемы в законодательном регулировании реализации полномочий прокурора в этом производстве, а также сформулированы предложения изменений в законодательство для устранения этих проблем.

Ключевые слова: представительство прокурором интересов государства при исполнении решений суда, исполнительное производство, исполнение решений по искам прокуроров.

In this article were analyzed the modern position of the reformation by system of the execution of court decisions and the participation of public prosecutor in the execution production in accordance with new legislation changes. Also in the article was researched the problems of realization the prosecutor's powers in accordance with new legislation changes and it is set forth suggestions to the legislation in relation to their removal.

Key words: representation of the state interests by the prosecutor within enforcement of court rulings; enforcement procedures, execution of the court rulings by the prosecutor.

Оскільки виконавче провадження є завершальною стадією судового провадження (ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження»), цілком зрозумілим є те, що реформування судової системи в нашій державі стосується й виконання судових рішень: не тільки утворення змішаної системи виконання рішень – державної та приватної, але й самої процедури виконання. На це звернув увагу заступник міністра юстиції України С. Шкляр під час свого виступу на Міжнародному форумі з виконавчого провадження, який відбувся 6 жовтня 2016 року в м. Києві [1, с. 22]. Відповідно, дослідження останніх новацій у сфері здійснення виконання судових рішень є вкрай актуальними й під час реалізації такої конституційної функції органів прокуратури, як представництво прокурором інтересів держави на стадії виконання судових рішень.

Питанням розроблення теоретичних і практичних положень із питань участі прокурора у виконавчому провадженні приділили увагу такі науковці, як С.О. Белікова [4], М.М. Говоруха [5], С.О. Малахов [6], А. Перепелиця [7], М.В. Руденко [8] В.І. Солод-

кий [9] тощо. Проте всі наукові дослідження із цих питань здебільшого здійснювалися через призму тогочасного нормативно-правового регулювання вказаних відносин, сучасне реформування якого, у свою чергу, потребує відповідного наукового переосмислення та обґрунтування, а також вироблення відповідних пропозицій з урахуванням надбань юридичної науки та вимог міжнародних стандартів.

Враховуючи наявність змін у законодавстві про виконання судових рішень, дослідження прийнятих законодавцем новел потребують подальшого вивчення. Застосування комплексного підходу та порівняльного методу аналізу під час дослідження законодавчих новел у цій сфері надасть можливість підвищити ефективність запровадження їх у практичну діяльність, підвищити рівень виконання судових рішень.

Тому вкрай необхідним для вироблення механізму застосування новел законодавства під час здійснення представництва прокурором на стадії виконання судових рішень є дослідження сучасного стану реформування системи виконання судових

рішень та участі прокурора у виконавчому провадженні в умовах законодавчих змін, виокремлення проблем у законодавчому регулюванні реалізації повноважень прокурора в цьому провадженні, а також формулювання пропозицій до законодавства щодо їх усунення.

Верховною Радою України 2 червня 2016 року ухвалено закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [2] та «Про виконавче провадження» [3] (далі – Закон). Ці два закони набрали чинності з 5 жовтня поточного року, крім ст. ст. 8, 9 Закону України «Про виконавче провадження» та положень, що стосуються діяльності приватних виконавців, які вводяться в дію через три місяці з дня набрання чинності Законом. Одночасно втратили чинність закони України «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 року № 202/98-ВР та «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року № 606-XIV (крім ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження», яка втрачає чинність через три місяці з дня набрання чинності Законом).

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону прокурор є учасником виконавчого провадження та згідно із п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону вправі ініціювати відкриття виконавчого провадження в разі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Законом прокурора, як і інших учасників виконавчого провадження, наділено широким колом повноважень. Зокрема, згідно з положеннями ч. 1 ст. 19 Закону прокурор як учасник виконавчого провадження має такі права: ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження; робити з них виписки; знімати копії; заявляти відводи у випадках, передбачених Законом; має право доступу до автоматизованої системи виконавчого провадження; право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виконавця в порядку, встановленому Законом; надавати додаткові матеріали; заявляти клопотання; брати участь у вчиненні виконавчих дій; надавати усні та письмові пояснення; заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими Законом.

Правильна та ефективна реалізація прокурором зазначених повноважень сприятиме реальному та повному виконанню судових рішень.

Основні положення Закону, що стосуються прав та обов'язків прокурора як учасника виконавчого провадження порівняно з попередньою редакцією Закону України «Про виконавче провадження», наведено у таблиці.

Органами прокуратури України широко використовуються повноваження, надані їм Законом, під час виконання судових рішень. Про це свідчать дані статистичної звітності про роботу прокурора за 9 місяців поточного року (до вступу в дію нового Закону) [10].

Так, з початку року органами прокуратури під час здійснення конституційної функції представництва інтересів громадян та держави в судах розпочато 119 (за 9 місяців 2015 року – 154) кримінальних проваджень у сфері виконання судових рішень, у

т. ч. стосовно службових осіб органів державної виконавчої служби. Задоволено 1 651 скаргу та позов на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби.

При цьому доречно зауважити, що відповідно до ст. 131-1 Конституції України у редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо правосуддя) від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [11], який набрав чинності з 30 вересня 2016 року, органи прокуратури здійснюють представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені Законом. Водночас у п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону передбачено, що виконавець розпочинає примусове виконання рішення на підставі виконавчого документа за заявою прокурора у разі представництва інтересів в суді не лише держави, але й громадянина.

У зв'язку із цим з метою забезпечення належного виконання завдань органів прокуратури вважаємо доцільним привести норми Закону у відповідність до конституційних положень. Для цього у п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону словосполучення «громадянина або» виключити, передбачивши у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону, що прокурор у разі представництва інтересів громадянина у суді продовжує брати участь у відповідних виконавчих провадженнях, розпочатих до набрання чинності Законом, до прийняття рішень про завершення виконавчого провадження.

Щодо інших новел у законодавстві з питань виконання рішень, то слід зазначити таке. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», ст. 5 Закону примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та в передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, передбачених статтею 3 Закону, крім:

1) рішень про відібрання та передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;

2) рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави в статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету;

3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;

4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи;

5) рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;

- 6) рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;
- 7) рішень про виселення та вселення фізичних осіб;
- 8) рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;
- 9) рішень про конфіскацію майна;
- 10) рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання;
- 11) інших випадків, передбачених цим Законом та Законом України "Про органи та осіб, які здійсню-

ють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Таким чином, за винятком перелічених рішень, приватний виконавець має право здійснювати примусоват виконання всіх інших рішень.

Якщо проводити порівняльний аналіз норм редакції Закону України «Про виконавче провадження» з редакцією, яка набрала чинності 5 жовтня 2016 року, слід вказати на суттєві відмінності в багатьох процедурних і процесуальних моментах.

По-перше. Уточнено та розширено перелік рішень, які підлягають виконанню органами державної виконавчої служби та приватними виконав-

Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999	Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016
<p>Стаття 7. Учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій</p> <p>1. Учасниками виконавчого провадження є державний виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності – суб'єкти господарювання. Прокурор бере участь у виконавчому провадженні у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою. Прокурор може вступити у виконавче провадження, відкрите не за його заявою, за умови, що він здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді у відповідній справі. З метою вирішення питання про наявність підстав для вступу у виконавче провадження такий прокурор має право знайомитися з матеріалами такого виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії.</p> <p>Стаття 12. Права і обов'язки сторін та інших учасників виконавчого провадження Сторони виконавчого провадження та прокурор як учасник виконавчого провадження мають право ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених цим Законом, оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця з питань виконавчого провадження у порядку, встановленому цим Законом, подавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у провадженні виконавчих дій, давати усні та письмові пояснення, висловлювати свої доводи та міркування з усіх питань, що виникають у ході виконавчого провадження, у тому числі під час проведення експертизи, заперечувати проти клопотань, доводів та міркувань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.</p> <p>Стаття 19. Підстави для відкриття виконавчого провадження</p> <p>1. Державний виконавець відкриває виконавче провадження на підставі виконавчого документа, зазначеного в статті 17 цього Закону: 2. за заявою прокурора у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді...</p>	<p>Стаття 14. Учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій</p> <p>1. Учасниками виконавчого провадження є виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерт, спеціаліст, перекладач...</p> <p>Стаття 19. Права і обов'язки сторін та інших учасників виконавчого провадження Сторони виконавчого провадження та прокурор як учасник виконавчого провадження мають право ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених цим Законом, мають право доступу до автоматизованої системи виконавчого провадження, право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виконавця у порядку, встановленому цим Законом, надавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у вчиненні виконавчих дій, надавати усні та письмові пояснення, заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.</p> <p>Стаття 26. Початок примусового виконання рішення 1. Виконавець розпочинає примусове виконання рішення на підставі виконавчого документа, зазначеного у статті 3 цього Закону: 2) за заявою прокурора у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді;</p>

цями. Ідеться про постанови приватних виконавців про стягнення основної винагороди, а також рішення інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України.

По-друге. Внесено зміни і до вимог, яким повинен відповідати виконавчий документ. Основною новелою є вилучення обов'язкової вимоги щодо зазначення індивідуального ідентифікаційного номеру стягувача та боржника (для фізичних осіб – платників податків) або номеру та серії паспорта стягувача та боржника для фізичних осіб – громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття ідентифікаційного номера.

Разом із тим обов'язковою вимогою є наявність у виконавчому документі дати народження боржника – фізичної особи.

По-третє. Нова редакція Закону не передбачає такий процесуальний захід, як винесення постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження. Водночас за наявності визначених Законом підстав виконавці повертають стягувачу виконавчий документ без прийняття до виконання.

По-четверте. Певних змін зазнали й строки пред'явлення виконавчих документів до виконання.

Так, згідно зі ст. 12 Закону виконавчі документи можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох років, крім посвідчень комісій по трудових спорах та виконавчих документів, за якими стягувачем є держава або державний орган, які можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох місяців, з наступного дня після набрання рішенням законної сили чи закінчення строку, встановленого в разі відстрочки чи розстрочки виконання, а якщо рішення підлягає негайному виконанню – з наступного дня після його прийняття.

Таким чином, строк пред'явлення органами прокуратури виконавчого документа наразі становить три місяці, а не рік, як це було передбачено попередньою редакцією Закону України «Про виконавче провадження».

По-п'яте. Новелою, яка викликала багато обговорень та спорів серед теоретиків і практиків, зокрема щодо того чи буде належним чином забезпечено захист персональних даних боржників, є створення Єдиного реєстру боржників.

Так, відповідно до ч. ч. 1, 3, 5, 7 ст. 9 Закону Єдиний реєстр боржників – це систематизована база даних про боржників, що є складовою автоматизованої системи виконавчого провадження та ведеться з метою оприлюднення в режимі реального часу інформації про невиконані майнові зобов'язання боржників та запобігання відчуженню боржниками майна. Відомості про боржників, включені до Єдиного реєстру боржників, є відкритими та розміщуються на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України.

Нотаріуси, органи, що здійснюють реєстрацію майна, державні реєстратори речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, до яких із метою вчинення правочину щодо відчуження майна в будь-який спо-

сіб звернувся боржник, внесений на день звернення до Єдиного реєстру боржників, у разі відсутності у них інформації про накладення арешту виконавцем на кошти або майно боржника зобов'язані відмовити у вчиненні реєстраційних дій та в день звернення боржника повідомити зазначений у Єдиному реєстрі боржників орган державної виконавчої служби або приватного виконавця про майно, щодо відчуження якого звернувся боржник.

Відомості про боржника вносяться до Єдиного реєстру боржників (крім відомостей щодо боржників, якими є державні органи, органи місцевого самоврядування, а також боржників, які не мають заборгованості за виконавчим документом про стягнення періодичних платежів більше трьох місяців, та боржників за рішенням немайнового характеру) одночасно з винесенням постанови про відкриття виконавчого провадження.

З Єдиного реєстру боржників відомості про боржника вилучаються одночасно з винесенням постанови про закінчення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу на підставі п. п. 1, 3, 11 ч. 1 ст. 37 Закону, повернення виконавчого документа до суду на підставі ст. 38 Закону чи в день встановлення виконавцем факту відсутності заборгованості за виконавчими документами про стягнення періодичних платежів.

Зміни зачепили й строки здійснення виконавчого провадження. Якщо в попередній редакції ст. 30 Закону України «Про виконавче провадження» було передбачено, що державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а з виконання рішення немайнового характеру – у двомісячний строк, то зараз такі терміни в Законі не визначено.

Водночас новою редакцією Закону передбачено детальна регламентація строків вчинення певних виконавчих дій (щодо перевірки майнового стану боржників, накладення арешту тощо).

Так, якщо в заяві стягувача про відкриття виконавчого провадження зазначено рахунки боржника у банках, інших фінансових установах чи конкретне майно, виконавець зобов'язаний негайно накласти арешт на кошти боржника, а також на майно після встановлення наявності права власності або інших майнових прав на нього.

На відміну від попередньої редакції Закону України «Про виконавче провадження», при відкритті виконавчого провадження строк для самостійного виконання рішення боржнику не надається.

Новою нормою є те, що державний виконавець відкриваючи виконавче провадження зобов'язує боржника подати декларацію про доходи та майно боржника, попереджає його про відповідальність за неподання такої декларації або внесення до неї завідомо неправдивих відомостей.

Новелою є те, що в постанові про відкриття виконавчого провадження за рішенням, примусове виконання якого передбачає справляння виконавчого

збору, державний виконавець зазначає про стягнення з боржника виконавчого збору в розмірі, встановленому ст. 27 Закону.

Нововведення: до заяви про примусове виконання рішення стягувач має додати квитанцію про сплату авансового внеску в розмірі 2 відсотків суми, що підлягає стягненню, але не більше 10 мінімальних розмірів заробітної плати, а за рішеннями немайнового характеру – у розмірі одного мінімального розміру заробітної плати з боржника – фізичної особи та в розмірі двох мінімальних розмірів заробітної плати з боржника – юридичної особи.

Водночас від сплати авансового внеску звільнено державні органи в разі їх звернення до органів державної виконавчої служби, а також стягувачів за рішеннями, що впливають із трудових правовідносин, стягнення аліментів, відшкодування майнової та/або моральної шкоди, завданої внаслідок вчинення кримінального правопорушення, та ін.

Значних змін зазнали норми Закону, що регулюють підстави та порядок зупинення виконавчого провадження:

- суттєво скорочено перелік обставин, які можуть стати підставою для зупинення вчинення виконавчих дій;

- вилучено норму щодо права державного виконавця зупинити виконавче провадження, а натомість передбачено імперативну норму, відповідно до якої зупинення вчинення виконавчих дій в разі настання визначених Законом підстав є обов'язком виконавця.

Законом у новій редакції викладено норми, які визначають підстави та порядок закінчення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу та до суду.

Новели містять норми, що регулюють визначення вартості та оцінку майна боржника, порядок реалізації майна, на яке звернено стягнення, тощо.

Зокрема, визначення вартості майна боржника здійснюється за взаємною згодою сторонами виконавчого провадження, а якщо останні не досягли згоди – виконавцем за ринковими цінами, що діють на день її визначення. Для проведення оцінки за регульованими цінами, оцінки нерухомого майна, транспортних засобів, повітряних, морських та річкових суден, як і раніше, мають бути залучені суб'єкти оціночної діяльності – суб'єкти господарювання.

Реалізація арештованого майна (крім майна, вилученого з цивільного обороту, обмежено оборотоздатного майна та майна, зазначеного у ч. 8 ст. 56 Закону) здійснюється шляхом електронних торгів або за фіксованою ціною.

Так, за фіксованою ціною реалізується майно, оціночна вартість якого не перевищує 50 мінімальних розмірів заробітної плати. Однак така реалізація не застосовується до нерухомого майна, транспортних засобів, повітряних, морських та річкових суден незалежно від вартості цього майна.

На відміну від попередньої редакції наразі рішення та дії виконавця, посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені протягом 10

робочих днів, а рішення про відкладення проведення виконавчих дій – протягом трьох робочих днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи законних інтересів.

Закон містить й інші відмінності в порівнянні з попередньою редакцією.

Згідно з прикінцевими та перехідними положеннями Закону, виконавчі документи, видані до набрання чинності цим Законом, пред'являються до виконання у строки, встановлені цим Законом. Виконавчі дії, здійснення яких розпочато до набрання ним чинності, завершуються у порядку, що діяв до набрання чинності цим Законом.

Вищевказаними законами внесено зміни й до процесуальних кодексів – Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та низки інших законодавчих актів України.

Зокрема, змінено порядок скерування судами виконавчих документів про стягнення судового збору. А саме такі виконавчі документи надсилаються судом до органів державної виконавчої служби (раніше до державних податкових інспекцій).

Наказом Міністерства юстиції України від 29.09.2016 № 2832/5, який зареєстровано в Мінюсті 30.09.2016 за № 1302/29432, внесено зміни й до Інструкції з організації примусового виконання рішень (далі – Інструкція) та викладено її в новій редакції [12].

Інструкцією врегульовано окремі питання організації виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), що відповідно до Закону підлягають примусовому виконанню, створення виконавчих груп, передачі виконавчих документів та проваджень, звернення стягнення на майно боржника, порядок проведення перевірок законності виконавчого провадження тощо.

На відміну від попередньої редакції наразі Інструкцією визначено підвідомчість виконавчих документів. Зокрема, відділу примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України підвідомчі рішення, за якими сума зобов'язання становить 20 та більше мільйонів гривень або еквівалентну суму в іноземній валюті, а відділу примусового виконання рішень управлінь державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – від 6 до 20 мільйонів гривень або еквівалентну суму в іноземній валюті.

Змінено перелік посадових осіб, які мають право перевіряти законність виконавчого провадження. Зараз повноваження щодо проведення таких перевірок надано виключно директору Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, начальнику управління державної виконавчої служби, начальникам відповідних відділів. При цьому передбачено можливість проведення цих перевірок не лише на підставі оригіналів матеріалів, але й їх копій.

Також Інструкцією передбачено, що виконання рішень щодо боржників, які перебувають на території, яка відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» є тимчасово окупованою територією України, здійснюється відділом примусового виконання рішень управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції в Херсонській області.

Розділом XIV Інструкції передбачено порядок притягнення осіб до відповідальності за правопорушення, вчинені під час виконавчого провадження. Зокрема, у разі невиконання законних вимог державного виконавця, приватного виконавця складається протокол про адміністративне правопорушення за ст. 188-13 КУпАП [13] на бланку за встановленою формою, зміст якого повинен відповідати вимогам, викладеним у ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Такий протокол розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання в присутності особи, яка притягається до відповідальності в порядку, визначеному вказаним Кодексом начальником органу дер-

жавної виконавчої служби, який діє за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному, об'єктивному та неупередженому дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись нормами законодавства та правосвідомістю.

За відсутності зазначеної особи справу може бути розглянуто лише в разі, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи та якщо від неї не надійшло письмове повідомлення про відкладення розгляду справи.

Аналіз вищевказаних ухвалених нормативно-правових актів свідчить про деяку неврегульованість окремих питань, що може призвести до певних труднощів у практичній діяльності. Так, не визначено порядок об'єднання виконавчих проваджень про стягнення коштів з одного боржника у зведене в разі відкриття виконавчого провадження органом державної виконавчої служби й приватним виконавцем. Не передбачено можливості повернення стягувачу авансового внеску в разі повернення виконавчого документа до суду, який його видав, та інше.

Тому деякі положення цих актів необхідно удосконалювати вже сьогодні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пошелюжная К. Успех внедрения института частных исполнителей напрямую зависит от добросовестности самих исполнителей, власти и общества – участники Международного форума по исполнительному производству / К. Пошелюжная, А. Насадюк // Юридическая практика. – 2016. – № 41/981. – С. 22–25.
2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів від 2 червня 2016 року № 1403-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
3. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.
4. Белікова С. Деякі питання щодо участі прокурора у виконавчому провадженні / С. Белікова // Вісник прокуратури. – 2014. – № 12. – С. 67–77.
5. Говоруха М.М. Прокурор у виконавчому провадженні: основи організації і діяльності : [монографія] / М.М. Говоруха. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2008. – 175 с.
6. Малахов С.О. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді як підстава набуття прокурором статусу учасника виконавчого провадження / С.О. Малахов // Вісник прокуратури. – 2010. – № 5. – С. 61–65.
7. Перепелиця А. Правовий статус прокурора у виконавчому провадженні / А. Перепелиця // Прокуратура. Людина. Держава. – № 4. – 2005. – С. 79–87.
8. Руденко М.В. Участь прокурора у виконавчому провадженні: теоретико-прикладні проблеми, новачі, шляхи оптимізації : [монографія] / М.В. Руденко, С.О. Малахов. – К. : Правова єдність, 2013. – 204 с.
9. Солодкий В.І. Проблеми повноважень прокурора у виконавчому провадженні. Можливі шляхи їх врегулювання / В.І. Солодкий // Вісник прокуратури. – 2003. – № 10. – С. 13–19.
10. Статистична інформація про роботу прокурора за 9 місяців 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
11. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
12. Інструкція з організації примусового виконання рішень : Наказ Міністерства юстиції України від 29.09.2016 № 2832/5, який зареєстровано в Мін'юсті 30.09.2016 за № 1302/29432 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12>.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 7 грудня 1984 року № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

Задніпряний А. О.,
аспірант

Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ В СПОРАХ З АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ

DEPART OF JURISDICTION IN A DISPUTE WITH THE ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE

У статті розглядається проблема «подвійної» юрисдикції у визначенні підвідомчості справ за участі Антимонопольного комітету України. На підставі аналізу чинного законодавства обґрунтовується належність цієї категорії справ виключно до адміністративного судочинства.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, юрисдикція, адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень.

В статье рассматривается проблема «двойной» юрисдикции в определении подведомственности дел с участием Анти-монопольного комитета Украины. На основании анализа действующего законодательства обосновывается исключительная принадлежность данной категории дел к административному судопроизводству.

Ключевые слова: Антимонопольный комитет Украины, юрисдикция, административное судопроизводство, субъект властных полномочий.

The article deals with the problem of “double” jurisdiction in determining the jurisdiction of cases involving the Antimonopoly Committee of Ukraine. On the basis of current legislation the author justifies the affiliation of this category of cases exclusively to administrative proceedings.

Key words: Antimonopoly Committee of Ukraine, jurisdiction, administrative proceedings, public authorities.

В умовах європейської інтеграції, яка є основою зовнішньополітичної ідентичності України, особливої уваги набуває модернізація держави, формування ефективної та дієвої системи державного управління, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Підпорядкування усіх завдань зовнішньої та внутрішньої політики України зумовить досягнення умов і критеріїв членства в Європейському Союзі.

Можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності Антимонопольного комітету України забезпечує не тільки конституційне право на захист прав фізичних і юридичних осіб, а й реалізує можливість захисту внутрішнього ринку України, забезпечує розвиток конкуренції та підвищує промислову ефективність суб'єктів господарювання.

Наявність «подвійної» юрисдикції негативно впливає на інститут судового захисту прав суб'єктів господарювання, оскільки можливість оскаржити рішення в порядку адміністративного чи господарського судочинства зумовлює різні обов'язки сторін під час розгляду цих категорій справ. Так, якщо в порядку господарського судочинства заявник самостійно доводить неправомірність рішення суб'єкта владних повноважень, то в порядку адміністративного судочинства тягар доказування перекладається безпосередньо на суб'єкта владних повноважень, тобто на Антимонопольний комітет України.

Проблеми подвійної юрисдикції вже розглядалися в роботах ряду українських науковців таких, як М.Д. Погорецький, Д.В. Сергєєва, Л.В. Тацій, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.К. Залюбовська, О.В. Михайлов та О.О. Кот.

Так, зокрема, М.Д. Погорецький та Д.В. Сергєєва у своїй праці під назвою «Проблеми визначення юрисдикції справ за участі органів Антимонопольного комітету» зазначають, що «проблема визначення юрисдикції справ за участю органів Антимонопольного комітету є великою мірою створеною штучно. Чинне законодавство містить достатньо критеріїв для розмежування підсудності цих справ. Тому є безперспективними (а у багатьох вимірах небезпечними за наслідками) й економічно затратними пропозиції щодо змін до законодавства з метою розпорошення адміністративних справ між всіма судовими юрисдикціями» [1, с. 12–13]. Схожої точки зору у своїй статті «Розв'язання колізії законодавства щодо оскарження рішень антимонопольного комітету України» дотримується Л.В. Тацій. Автор зазначає: «Питання юрисдикції є процесуальним, у зв'язку з чим Закон України «Про захист економічної конкуренції», оскільки він не є процесуальним законом, після набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України не може визначати підсудність справ за публічно-правовими справами за участю органів Антимонопольного комітету України. Водночас аналіз судової практики показує, що господарські суди України все ж таки розглядають справи зі спорів про оскарження рішень Антимонопольного комітету України, посиляючись на те, що насамперед предметом розгляду в цих справах виступають господарські взаємовідносини» [2, с. 253–254].

З іншого боку, О.О. Кот в своїй роботі «Оскарження рішень Антимонопольного комітету України: проблеми розмежування юрисдикцій» зазначає: «За

таких умов невизначеність у питаннях розмежування юрисдикцій між господарськими та адміністративними судами, так само як і «розподіл» окремих категорій антимонопольних спорів між судами різних юрисдикцій, є неприпустимою. Законодавець, вирішуючи питання про припинення існування подвійної юрисдикції у справах з оскарження рішень Антимонопольного комітету України, повинен враховувати передусім суто підприємницький характер відносин, з яких приймаються рішення Антимонопольного комітету України та на які вони впливають, а також майже двадцятирічний досвід і практику» [3, с. 41].

Тобто є необхідність дослідити цю проблему з точки зору судової практики та законодавства, що існує сьогодні.

Метою статті є дослідження проблеми подвійної юрисдикції розгляду справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Антимонопольного комітету України та внесення пропозицій щодо відповідного відмежування категорій справ виключно до адміністративної юрисдикції.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

У ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначено, що завданнями Антимонопольного комітету України є:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом і пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2) контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель [6].

Тобто Антимонопольний комітет України є державним органом, функції якого обумовлюються його завданнями, який здійснює повноваження від імені держави та направлений на захист конкуренції на території України, а також у випадках, визначених законом, за її територією.

Антимонопольний комітет України як державний орган відповідно до ст. 19 Конституції України зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5].

У ст. 10 Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. передбачено

обов'язок країн-учасниць забезпечити громадянам цих країн ефективний захист від недобросовісної конкуренції та містить визначення акта недобросовісної конкуренції в промислових і торговельних справах [4].

У ст. 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» визначено як недобросовісну конкуренцію будь-які дії в конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності. Недобросовісною конкуренцією є неправомірне використання ділової репутації суб'єкта господарювання, створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції, неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці. Ці положення засновані на положеннях Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. (Україна приєдналася до неї 25 грудня 1991 р.). Законодавство про недобросовісну конкуренцію є складовою частиною антимонопольно-конкурентного законодавства. Перешкодами в процесі конкуренції вважаються дискредитація суб'єкта господарювання, нав'язування споживачам примусового асортименту товарів (робіт, послуг), схиляння до бойкоту суб'єкта господарювання або дискримінації покупця (замовника) або до розірвання договору з конкурентом, підкуп працівника постачальника або покупця (замовника) [2, с. 253].

Оскільки після розбудови незалежної та демократичної держави виникла необхідність захистити права особи та громадянина, необхідно було забезпечити право кожного на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади.

Так, у ст. 55 Конституції України було передбачено право кожного на оскарження в суді рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, посадових та службових осіб [5].

Також відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

У ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму, зокрема згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-право-

вих актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [7].

Відповідно до ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення органів Антимонопольного комітету України може бути оскаржено повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення [9].

Аналізуючи норми Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), необхідно зазначити, що відповідно до ст. 1 ГПК України підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи та в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності (далі – підприємства та організації), мають право звертатися до господарського суду згідно з установленою підвідомчістю господарських справ за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів, а також для вжиття передбачених цим Кодексом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням [8].

Господарське процесуальне законодавство, як і Цивільне процесуальне законодавство, передбачає юрисдикцію розгляду справ у приватноправовій площині.

З урахуванням Господарського процесуального законодавства, заявнику необхідно доказувати свою позицію відповідною документальною базою, а суд лише створює відповідні умови для доказування.

Так, відповідно до ст. 4-3 ГПК України судочинство у господарських судах здійснюється на засадах змагальності. Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, обґрунтовують свої вимоги і заперечення поданими судом доказами. Господарський суд тільки створює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, необхідні умови для встановлення фактичних обставин справи і правильного застосування законодавства [8].

Відповідно до ч. 2 ст. 71 КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [7].

Також, як свідчить судова практика, на цей час наявна проблема розмежування юрисдикції розгляду відповідної категорії справ у господарській та адміністративній юрисдикції.

Так, наприклад, відповідно до постанови Вищого адміністративного суду України від 11.02.2016р. справа № К/800/35294/15 зазначено, що «норми ст. 60 Закону № 2210-III встановлюють правило щодо оскарження до господарського суду рішень органів Антимонопольного комітету України, прийнятих у процесі або за результатами розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції згідно зі ст. ст. 47, 48, ч. 5 ст. 57, ч. 3 ст. 58 Закону № 2210-III».

Предметом позовних вимог у цій справі є оскарження дій територіального відділення Антимоно-

польного комітету щодо прийняття та розгляду заяви громадянина про порушення законодавства у сфері економічної конкуренції, а положень щодо вирішення спорів цієї категорії в порядку іншого судочинства законодавство, у тому числі Закон № 2210-III, не містить.

Отже, цей спір підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства» [9].

З іншого боку, за аналогічним спором Вищий господарський суд України у своїй постанові від 28.10.2015 р. № 917/162/15 зазначив, що «за змістом ч. 2 ст. 4 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення».

Отже, виходячи з положень наведеної норми, законом може бути передбачено вирішення певних категорій публічно-правових спорів у порядку іншого судочинства.

Так, Законом України «Про захист економічної конкуренції», який визначає правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності та спрямований на забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин, саме і встановлено інший порядок судового вирішення спорів за участі органів Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ).

Так, положеннями частини першої ст. 60 цього Закону передбачено право заявника, відповідача, третьої особи оскаржити рішення органів АМКУ повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк із дня одержання рішення.

У постановах Верховного Суду України від 17.06.2015 р. у господарській справі № 910/1331/14 та від 23.06.2015 р. в адміністративній справі № 21-688а15 зазначено, що, зважаючи на положення статті 12 ГПК України, частини другої ст. 4 КАС України, справи зі спорів про оскарження рішень органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розгляду за правилами ГПК України, за винятком відповідно до положень статті 19 КАС України вирішення справ щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель» [10].

Ця проблематика існує понад 10 років, оскільки, по-перше, КАС України був ухвалений після ГПК України, по-друге, до створення спеціалізованих адміністративних судів усі спори з суб'єктами владних повноважень розглядали саме господарські суди.

Також Вищий господарський суд України у п. 1 листа від 20 серпня 2007 р. № 01-8/741 вказує, що справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розглядові за правилами Господарського процесуального кодексу України. У п. 1 Постанови Пленуму ВГСУ від 26 грудня 2011 р. № 15 зазначено, що справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розглядові за правилами Господарського процесуального кодексу України.

Лист Вишого адміністративного суду України від 28 вересня 2007 р. № 09.02-23/950 доводить до відома правові позиції Верховного Суду України в конкретних рішеннях у справах. Так, ВАС України зазначає, що Закон України «Про захист економічної конкуренції» не є процесуальним законом, а тому після набрання чинності КАС України цей Закон не може встановлювати підвідомчість справ із публічно-правових спорів. Ці правові позиції також використовують адміністративні суди, у тому числі ВАСУ [2, с. 252].

Однак, незважаючи на це, в останньому рішенні Верховний суд України від 23 червня 2015 у справі № 21-688a15 визначив юрисдикцію саме за господарськими судами. Так, у своєму рішенні Верховний суд зазначив: «Частиною другою статті 4 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Закони України можуть передбачати вирішення певних категорій публічно-правових спорів у порядку іншого судочинства, у тому числі господарського».

Такий інший порядок передбачено, зокрема, ч. 1 ст. 60 Закону № 2210-III, відповідно до якої заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів АМКУ повністю або частково до господарського суду.

З огляду на зміст наведених норм справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розглядові за правилами Господарського процесуального кодексу України. Це стосується й розгляду справ за позовами органів АМК про стягнення із суб'єктів господарювання сум штрафів та пені у зв'язку з порушенням конкурентного законодавства, оскільки таке

стягнення здійснюється саме згідно з рішеннями відповідних органів, прийнятими на підставі приписів названих законів України. Водночас і п. 3 ч. 1 ст. 12 ГПК встановлено, що справи за заявами органів АМК із питань, віднесених законодавчими актами до їхньої компетенції, підвідомчі господарським судам. Винятком із цього правила відповідно до положень ст. 19 КАС є вирішення справ щодо оскарження рішень АМК із розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. З такими висновками погодитися неможливо, оскільки для забезпечення однакового застосування норм спеціалізованими судами справу необхідно розглянути на спільному засіданні двох палат Верховного суду України – господарської та адміністративної.

Тому з урахуванням вищевикладеного рекомендуємо встановити, що спори з АМКУ необхідно оскаржувати виключно в порядку адміністративної юрисдикції (або на рівні практики Верховного суду України, або з внесенням відповідних змін до законодавства).

Вищезазначений порядок матиме наслідком доказування безпосередньо АМКУ, що рішення прийняті на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Погорецький М. Проблеми визначення юрисдикції прав за участю органів антимонопольного комітету / М. Погорецький, М. Сергєєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://papers.univ.kiev.ua/1/jurydychni_nauky/articles/tsurkan-m-problems-of-jurisdiction-of-case-with-participation-of-bodies-of-anti_19779.pdf.
2. Тацій Л. Розв'язання колізії законодавства щодо оскарження рішень антимонопольного комітету України / Л. Тацій // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер. : Економічна теорія та право. – 2014. – № 1. – С. 252–259. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_1_28.
3. Кот О. Оскарження рішень Антимонопольного комітету України: проблеми розмежування юрисдикцій / О. Кот [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.antikalaw.com.ua/media/news/2011_3_ukr_kot_2.pdf.
4. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20.03.1883 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_123.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» № 3660-XII від 26.11.93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України № 2875-IV від 08.09.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Господарський процесуальний кодекс України № 1799-XII від 06.11.91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
9. Закон України «Про захист економічної конкуренції» N 380-IV від 26.12.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.
10. Постанова Вишого адміністративного суду України від 11.02.2016 р. справа № К/800/35294/15 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
11. Постанова Вишого господарського суду України від 28.10.2015р. № 917/162/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
12. Постанова Верховного суду України від 23 червня 2015 по справі № 21-688a15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E042FE9D384A36D7C2257E7E0024F229](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E042FE9D384A36D7C2257E7E0024F229).

Корнякова Т. В.,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

КРИМІНОЛОГІЧНА СТРАТЕГІЯ НОВОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

CRIMINOLOGICAL STRATEGY OF THE NEW ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE

У статті визначаються основні напрями подолання корупції в Україні. Детально проаналізовано норми міжнародного законодавства, враховано стан корупційної ситуації в Україні та, беручи до уваги національні особливості, запропоновано кримінологічну стратегію антикорупційної політики України.

Ключові слова: корупція, злочинність, антикорупційна політика, національна безпека, механізм антикорупційного моніторингу.

В статье определены основные направления преодоления коррупции в Украине. Детально проанализированы нормы международного законодательства, учтено существующее положение коррупционной ситуации в Украине и, принимая во внимание национальные особенности, разработана криминологическая стратегия антикоррупционной политики Украины.

Ключевые слова: коррупция, преступность, антикоррупционная политика, национальная безопасность, механизм антикоррупционного мониторинга.

This article identifies the key areas of combating corruption in Ukraine. Detailed analysis of the norms of international law, take into account the current state of corruption in Ukraine and taking into account national peculiarities of criminological strategy developed anti-corruption policy in Ukraine.

Key words: corruption, crime, anti-corruption policy, national security, anti-corruption monitoring mechanism.

Реформи останніх часів, які відбуваються в Україні, розворушили як правове, так і суспільно-політичне життя держави, торкнулись політичного, економічного, соціального та правового становища. Вирішення правових проблем привело до посилення рівня злочинності, криміналізації економіки та політичної корупції. На тлі політичної нестабільності поширились корупційні відносини; суспільні очікування щодо протидії корупції свідчать, що такі заходи перебувають у незадовільному стані, за ефективністю не відповідають реаліям, а лише залишаються наголошеними намірами. Безумовно, така ситуація негативно впливає на суспільство та викликає значне незадоволення.

Антикорупційне законодавство (яке ухвалено в повному обсязі) не спрацьовує через «брак єдності» у владі. Корупція – це сукупність дій, які порушують нормативне регулювання та стабільний розвиток усіх сфер діяльності в державі через використання публічних можливостей щодо реалізації особистих або корпоративних інтересів, незважаючи на нанесення шкоди суспільним інтересам.

Сукупність злочинів, які мають корупційний характер, використовують соціальну службу у вигляді підкупів посадових осіб, лобіювання корпоративних інтересів та інших можливостей, пов'язаних із займаною посадою, є корупційною злочинністю.

Корупція як соціальне явище виникла з часів створення державності та реформування прошарку чиновників, наділених владними повноваженнями.

Ще римський письменник Петроній Арбитр епохи часів імператора Нерона у своєму «Сатири-

коні» вказував на беззаконня та корупцію у владі: «Той, хто гроші бере, тому безперешкодно сприяє вітер-супутник. Праве, як хоче, судьбою, варто йому лише захотіти. Що говорити? Побажай, що хочеш. З грошима та хабарами все ти отримаєш». Тут Петроній довів недовіру та невдоволення громадян Риму щодо незаконного збагачення можновладців: «Чи допоможе нам закон, де правлять лише гроші, де повсюдно готові за винагороду голос пристрасний віддати».

Аналогічні вади бачили громадяни і в Західній Європі під час розповсюдження інквізиційно-розшукового процесу, який виник на підґрунті римського екстраординарного процесу. Англійський драматург Д. Флетчер (1611 р.) писав: «Хто щедро платить, той не програє, червонці вивезуть любую справу, куди буде зручно».

Реформування та розвиток антикорупційної політики в Україні почалися з 2003 року, коли на вимогу ФАТФ було створено Комітет із питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю при Президентів України. Саме на вимогу цього Комітету Кабінетом Міністрів України було направлено в Верховну Раду України пакет документів із супровідним листом, у якому пропонувалось на законодавчому рівні врегулювати цю проблему.

Проект антикорупційної стратегії було винесено на обговорення громадської ради, до того ж пропозиції, які надходили з регіонів у ході обговорення стратегії, вивчалися та узагальнювались Консорціумом неурядових організацій. Після проведення цих заходів на засіданні Національного антикорупційного

комітету було затверджено проект антикорупційної стратегії держави. Проте реальний вплив цього документу на стан корупційних відносин у державі не набув розвитку та взагалі не став ефективним.

Очікування суспільства вкотре були спалюжені, проте в суспільстві народився певний моральний рух, бажання подолати цю проблему. Суспільство зрозуміло, що вирішенням є економічний добробут, естетичне виховання молодого покоління, надійне пенсійне забезпечення. Адже головною проблемою було небажання робити реальні кроки на тлі боротьби з корупцією та організованою злочинністю з боку верхнього ешелону влади. До влади прийшла «сім'я», яка панувала у всьому державному просторі, у всіх без винятку владних інститутах (включаючи і правоохоронні органи). Їхнє правління і призвело до відомих подій.

Таким чином, для стабільного соціального й економічного розвитку України необхідною умовою є мінімізація корупції, яка у свою чергу вплине на вирішення проблем і суперечностей соціальних процесів. Тут слід зазначити, що значною проблемою є безліч можливостей тлумачення нормативно-правових актів «на свій розсуд», яке дозволяє їх лобювати та використовувати у своїх особистих (або корпоративних) інтересах, що звичайно поширює корупційні ризики.

Корупція є суспільними відносинами, які виникають між людьми, котрі мають різний соціальний статус (як наділеними владою, так і не наділеними). Предметом цих відносин стає суспільне благо, яке перебуває у розпорядженні відповідальних осіб. Суспільство та держава встановили морально-правові норми поведінки, а корупційні відносини вносять в них негатив. Слід зазначити, що це явище притаманне всім епохам і державам. Проте рівень корупціогенності відносин був в усі часи різним, бо його визначають безліч факторів, зокрема стан економіки, права, політики та моралі. Безумовно, в Україні цей рівень дуже високий.

В останні роки законодавці «забули» про проведення антикорупційної експертизи законів, не говорячи про повсюдні виявлення проявів корупції в чинних законах. У них спокійно уживаються правові норми та давні корупційні схеми, навіть корупціогенні фактори. У правових нормах закладено реальне сприяння корупційним проявам, які виявляються у процесі реалізації цих норм.

Безумовно, поширення корупції у всіх сферах життєдіяльності є наслідком економічних, політичних, соціальних, культурних процесів. Сьогодні в Україні панують політична нестабільність, економічний занепад, деградація моралі, послаблення системи соціального контролю. Корупція порушує нормативне регулювання та розвиток усіх сфер діяльності держави. Використовуючи публічні можливості для реалізації особистих або корпоративних інтересів завдається шкода суспільним інтересам. Корупційна злочинність, використовуючи соціальний складник через підкуп держслужбовців, посадовців, лобювання корпоративних інтересів та інші

можливості, пов'язані із займаною посадою, призвела до деградації кадрового потенціалу.

У політичному та економічному контексті корупція символізує привласнення посадовими особами матеріальних і нематеріальних активів через отримання влади. Економічна складова частина – привласнення активів. Політична – отримання влади та надання переваг і пільг.

Прагнення отримати владу будь-якою ціною задля можливостей набуття власності зачепило всіх: від звичайних громадян, органів місцевого самоврядування, державних органів до різного роду неформальних об'єднань, у тому числі військових озброєних угруповань. Шляхом традиційного отримання винагород за вчинення законних (або незаконних) дій відбувається вилучення майна у громадян. Папа Римський Бенедикт VI у Ватикані висловився так: «Світ зруйнується, якщо люди будуть шукати повсюдно особисту вигоду».

Корупційні відносини впливають і на фінансову систему держави. Між комерційними й інвестиційними банками все переплуталось. Наступив майже крах фінансової системи. Відбувся відрив гривні від натуральних активів.

Антикорупційна стратегія України потребує значної модернізації передусім політичної волі для створення правових інституцій, задоволення особи, суспільства та держави.

Бажання до суцільного збагачення зводить нанівець всі напрацювання щодо мінімізації корупційних проявів. Суцільне панування «сім'ї» призвело до посилення олігархічних кланів, знецінення суспільних інтересів, деградації моральних цінностей.

Головним має бути прагнення самої держави до вирішення всіх нагальних проблем, які ґрунтуються на інтересах суспільства та громадянина, реалізуються через систему політичних, економічних, правових, соціальних, ідеологічних заходів. Державна антикорупційна політика повинна захищати національні інтереси суспільства та громадянина, бути всебічно витриманою, прозорою, реальною.

Безумовно, світова боротьба з корупцією, ухвалення Конвенції про боротьбу з корупцією держав – членів Ради Європи, заходи Організації Об'єднаних Націй, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Всесвітньої організації торгівлі, впровадження програм дій проти корупції з боку Комітету Міністрів Ради Європи сприяли обговоренню цих питань в Україні, але не привели до реальних ефективних механізмів дій щодо їх мінімізації.

Нині потребує захисту, в першу чергу, правова система держави та здійснення заходів безпеки у різних сферах: військовій, інформаційній, економічній, ідеологічній, правоохоронній, екологічній. Тобто, здійснення реального державного забезпечення національної безпеки.

Українська національна антикорупційна політика, інтегруючись в міжнародну антикорупційну політику, має враховувати особливості принципів правової системи, які обумовлені історичними витоками злочинності й особливостями проявів корупції.

Зараз формується певна історична віха не тільки у становленні та доктринальному розвитку антикорупційної стратегії, але й у становленні української правової системи. Створюється майбутнє України.

Держава уособлює в собі суб'єкта антикорупційного забезпечення національної безпеки. Саме вона й повинна зробити все можливе, щоб підняти моральний стан людей, який має стати віктимологічним виміром соціального імунітету до корупції як частини безпеки держави.

Необхідно посилити громадську свідомість, укріпити моральний настрій населення, здійснити процес очищення суспільства від ганебних дій та їх наслідків. Такі позиції держави слід вважати першочерговими задля забезпечення безпеки української нації. Саме вони й сприятимуть цілеспрямованому викориненню корупції, формуванню нової моралі, що буде базуватися на впевненості у майбутньому, національному почутті гордості, самосвідомості, ввічливості, поваги до своєї історії та стійкої моралі.

Перш за все необхідно мати реальні результати аналізу стану корупції та корупційних чинників. Такий аналіз має здійснюватися фахівцями з економічних питань, правоохоронними органами (включаючи новостворені організації, такі як НАБУ, антикорупційна прокуратура тощо), групою науковців (наприклад, Інститутом злочинності імені В.В. Сташиса), представниками громадського суспільства. Після чого аналіз потребує ретельного вивчення та публічного обговорення.

Необхідно здійснити кримінологічний аналіз ухвалених законів Верховною Радою на предмет наявності у них корупційних чинників. Для виконання рекомендацій міжнародної спільноти необхідно запровадити реальний механізм антикорупційного моніторингу із залученням фахівців та обов'язковим контролем із боку суспільства.

Використовуючи міжнародні європейські рекомендації, необхідно враховувати й національні особливості українців, історичні витоки та суспільно-моральні очікування. У прагненні до європейських цінностей слід пам'ятати, що Україна – європейська держава, яка територіально-географічно розташована в самому центрі Європи. Виховання та підтримання морально-патріотичного настрою в суспільстві є необхідним елементом впровадженої антикорупційної стратегії.

Україна завжди мала інтегровану промисловість і розвинутий аграрний сектор економіки. Налагодження виробництва та аграрного сектору є однією з головних напрямів антикорупційної стратегії держави. Відтворення робочих місць, працевлаштування молоді, яка отримала належну освіту, є обов'язковими.

Саме в цьому мають полягати пріоритети державної антикорупційної політики, реалізація яких створить основу для подальших реформ у цій сфері. Тільки тоді ми зможемо реалізувати міжнародні стандарти антикорупційної стратегії, на якій уже давно наголошують можновладці й так очікує суспільство.

Максіменцева Н. О.,
кандидат юридичних наук, магістр державного управління,
докторант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ НАДР

THE LEGAL NATURE AND THE ESSENCE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN UTILIZATION, RENEWAL AND PROTECTION OF MINERAL RESOURCE (SUBSOIL RESOURCES)

Стаття присвячена аналізу правової природи та змісту поняття державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр. Аналізуються основні підходи до визначення державного управління у зазначеній сфері та використовується комплексний підхід щодо розуміння сутності державного управління у цій сфері.

Ключові слова: державне управління, управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

Статья посвящена анализу правовой природы и содержания понятия государственного управления в сфере использования, воспроизводства и охраны недр. Анализируются основные подходы к определению государственного управления в данной сфере и используется комплексный подход к пониманию сущности государственного управления в данной специальной сфере.

Ключевые слова: государственное управление, управление в сфере использования, воспроизводства и охраны недр.

This article is devoted to the analysis of the legal nature and the essence of the public administration in utilization, renewal and protection of mineral resource (subsoil resources). The main approaches to the definition of public administration and comprehensive insight into the understanding of the public administration are analyzed in this specific field.

Key words: public administration, administration in the field of utilization, renewal and protection of mineral resources (subsoil resources).

Питання державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр сьогодні є вкрай актуальними та значущими в Україні, оскільки значною мірою пов'язані з питаннями енергетичної безпеки держави, ефективної реалізації права власності українського народу на надра, розподілу та перерозподілу національних багатств. А тому правильне обрання моделі державного управління сприятиме упорядкуванню зазначеної сфери правовідносин відповідно до загальних концептуальних засад. Для формування загальної концепції державного управління у сфері надрокористування передусім важливим є визначитись із загальними підходами до поняття даної адміністративно-правової дефініції.

Окремі питання, що стосуються адміністративно-правових засобів, були досліджені в роботах В. Авер'янова, Д. Бахраха, О.М. Бандурки, Г.В. Атаманчука, Ю.С. Шемшученка. Проте аналіз сучасних наукових досліджень дає підстави стверджувати, що комплексно адміністративно-правові засоби державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр досліджувались недостатньою мірою, що і зумовлює доцільність постановки даної проблеми та підготовки цієї статті.

Загалом питання державного управління знайшло достатнє висвітлення в адміністративно-правовій літературі, зараз сформовані основні підходи до цієї центральної категорії для адміністративного права. Проте особливості поняття державного управління та засобів державного управління саме в галузі використання, відтворення й охорони надр, на нашу

думку, потребують спеціального дослідження через брак сучасних спеціальних досліджень у цій сфері.

Саме тому, виходячи із вищезазначеного, для вироблення концептуальних підходів формування стратегії побудови механізмів державного управління у галузі використання, відтворення й охорони надр необхідно визначитись із категорійним апаратом основних дефініцій даної сфери, а саме – державне управління у вказаній сфері та засоби управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

Обрання Україною напряму європейської інтеграції нерозривно пов'язане з гармонізацією національного законодавства відповідно до європейських стандартів і проведенням реформування у всіх сферах суспільних відносин. У тому числі процеси трансформації зачепили й таку важливу сферу, як державне управління, національні стандарти та принципи його організації.

Досліджуючи генезу євроінтеграції у сфері державного управління, зазначимо, що ще в 1998 році Указом Президента України від 22 липня задекларовано проведення реформування шляхом впровадження адміністративної реформи в Україні [1, с. 32]. Метою трансформації визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй можливість стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є

також формування системи державного управління, яка стане близьким до потреб і запитів людей, а його пріоритетом буде служіння народові, національним інтересам. Така структура буде підконтрольною народу, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу, у свою чергу, будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Це питання надзвичайно актуальне і для сфери державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

Доцільність ефективної організації управління в зазначеній галузі важко перебільшити, адже надра є одним із найцінніших багатств українського народу, а тому роль держави має бути визначальною. Саме тому, вважаємо, Основний закон визначає надра як одне з основних національних багатств. До такого висновку приходимо через буквально тлумачення положень Конституції України в їх системному зв'язку.

Так, відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які розташовані в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

У свою чергу, положеннями статті 14 Конституції України встановлено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави [2, с. 141].

Таким чином, законодавець надра та землю як нерозривні об'єкти відносить до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави.

У науковому середовищі поняття «земля» та «надра» розмежовуються. Вважаємо, що Основний закон також відносить надра до основного національного багатства. Природні ресурси є самостійними об'єктами, однак перебувають у нерозривному взаємозв'язку одне з одним, фактично їх не можна відокремлювати від природного середовища. Надзвичайні природні багатства, що містяться в надрах нашої батьківщини, є однією з основних складових частин національної безпеки та незалежності України.

Оскільки природні ресурси є власністю українського народу, то це визначає цільову спрямованість їх використання. Закріплення права власності українського народу, тому числі й на надра, у Конституції України, на думку П.О. Гвоздика, свідчить про розуміння суспільної важливості цього інституту [3, с. 20].

Викладене підтверджується довідковою літературою, з якої вбачається, що «на цей час в надрах України виявлено понад 20 тис. родовищ і проявів із 117 видів мінеральної сировини, з яких 11 742 родовища (у т. ч. 1 538 ділянок вод питних, технічних, мінеральних) мають промислове значення та вра-

ховуються Державним балансом запасів корисних копалин» [4, с. 7].

Саме наведені положення дають підстави говорити про особливе місце надр у системі об'єктів правовідносин, що зумовлює специфіку державного управління в природоресурсній сфері загалом і в галузі використання, відтворення й охорони надр зокрема.

Для вироблення правильної стратегії побудови інституційно-функціональних механізмів державного управління у зазначеній сфері вкрай необхідним є правильне розуміння категорійного апарату. А тому під час дослідження зазначених понять ми використали індуктивний метод – від загального до конкретного, тобто від загальних засад адміністративного права до конкретних інститутів і сфер правового регулювання.

Так, поняття «адміністративно-правові засади» науковцями, а саме Д.Г. Забродою, слухну думку якого ми загалом підтримуємо, визначається як сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів [5, с. 45–51].

У свою чергу, єдине загальноприйняте визначення поняття державного управління наразі відсутнє у науковій юридичній літературі. Це є зрозумілим, оскільки таке поняття є надзвичайно широким в силу об'єктивних причин всеосяжності цього поняття. Проте зазначену категорію не можливо розглядати без розуміння загальноприйнятого поняття «управління». Так, найчастіше науковці фактично розширюють його зміст шляхом тлумачення або функціональної частини (акцентуючи при цьому увагу на суб'єкті управління), або предметної частини (вказуючи на об'єкт управління) чи просто виходять зі змісту мети та цілей здійснення такого управління. Наведемо декілька визначень, які пропонуються як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями.

Найбільш узагальненим розумінням управління в широкому тлумаченні є діяльність, спрямована на керівництво будь-чим (будь-ким), здійснення упорядковуючого впливу щодо тих чи інших організованих систем на поведінку учасників спільної діяльності з метою забезпечення їх організованої взаємодії. Такий підхід є синтезованим із різноманітних доробків представників теорії загального управління.

Упорядники «Енциклопедичного словника з державного управління» визначають управління як функцію організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети й підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого суспільства, пов'язаною з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи та життя, обміном результатами матеріальної та духовної діяльності [6, с. 722].

Під поняттям «державне управління» розуміють діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою та суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [6, с. 150].

Подібним чином поняття «державного управління» визначають також інші дослідники.

Державне управління – організований вплив держави на розвиток процесів і відносин у суспільстві владно-правовими методами. Розрізняють державне управління в широкому та вузькому змісті. Державне управління в широкому змісті здійснюють всі органи державної влади; у вузькому змісті воно визначається як діяльність органів виконавчої влади [7, с. 208].

Державне управління як одна з форм діяльності держави – це відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрацій, державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань і функцій держави [8, с. 34].

Державне управління, за доктринальним визначенням, являє собою вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею організуючого впливу на ті сфери та галузі суспільного життя, потреби функціонування й розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних важелів [9, с. 255].

Деякі науковці державне управління визначають більш вузько та конкретно: державне управління за своїм призначенням і змістом є тим видом державної діяльності, у межах якого практично реалізується виконавча влада [10, с. 8].

Проте державне управління за предметним принципом (залежно від об'єкта) може мати окремі специфічні риси, притаманні різним сферам діяльності, у тому числі галузі використання, відтворення й охорони надр.

Так, нормативне визначення поняття «надра» в українському законодавстві закріплено в Кодексі України про надра, де в статті 1 зазначено: надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [11, с. 340]. Тут, вважаємо, слушною є думка О.М. Олійника, який пропонує доповнити таке нормативне визначення вказівкою на те, що корисні копалини як складові частини надр можуть виходити та перебувати на поверхні землі, у джерелах вод і газів та на дні водоймищ, при цьому залишаючись частиною надр [12, с. 16].

Можна стверджувати, що державне регулювання гірничих відносин перебуває на перетині сфер правового регулювання гірничого (екологічного, природоресурсного) та адміністративного права, однак,

безсумнівно, має адміністративно-правову спрямованість.

З урахуванням викладеного, на нашу думку, доцільним буде запропонувати такий підхід до цього визначення: *державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є видом державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у сфері регулювання відносин, пов'язаних із використанням відтворенням та охороною надр.*

З цього випливає, що адміністративно-правові засади державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр являють собою сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) державного управління та правовідносин, об'єктом яких виступає специфічний об'єкт – надра, і які потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

Вважаємо, слід погодитись з О. Ульяновською щодо розуміння поняття «адміністративно-правові засоби», яка розглядає їх у двох розуміннях – широкому та вузькому. У широкому розумінні адміністративно-правові засоби розглядаються як нормативно-правове забезпечення реалізації певного права; засоби контролю за дотриманням всіма суб'єктами, що беруть участь у суспільних відносинах, положень нормативно-правових актів у вказаній сфері реалізації права; засоби контролю за дотриманням суб'єктами, діяльність яких направлена на реалізацію права, встановлених державою правил їх реалізації. У вузькому розумінні до адміністративно-правових засобів входять засоби зовнішньоорганізаційної діяльності; засоби внутрішньоорганізаційної діяльності; відповідальність як засіб забезпечення права [13, с. 30–32].

З урахуванням особливостей надр як об'єкта правовідносин державного управління адміністративно-правові засоби у галузі використання, відтворення й охорони надр в широкому розумінні можна визначити як сукупність адміністративно-правових норм, спрямованих на регулювання відносин використання, відтворення й охорони надр та засобів контролю за об'єктами управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

У вузькому розумінні до адміністративно-правових засобів використання, відтворення й охорони надр можна віднести засоби зовнішньоорганізаційної діяльності, тобто ієрархічний контроль у системі суб'єктів управління в галузі використання, відтворення й охорони надр (наприклад, контроль з боку Міністра екології та природних ресурсів України за діяльністю Державної служби геології та надр України); засоби внутрішньоорганізаційної діяльності, тобто ієрархічний контроль у межах визначеного органу державного управління (наприклад, контроль з боку Голови Державної служби геології та надр України за структурним підрозділом служби – Азово-Чорноморським міжрегіональним відділом Департаменту державного геологічного контролю);

відповідальність як засіб забезпечення виконання об'єктами державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр волі суб'єктів державного управління.

Визначення змісту державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр дає змогу найбільш повно відобразити його сутність та особливості. Так, дослідження науковців у галузі державного управління свідчать, що державне управління має забезпечити насамперед досягнення мети, встановленої державою у відповідних суспільних відносинах (сфері суспільного життя).

Зміст державного управління у галузі використання, відтворення й охорони надр детермінований завданнями, функціями, методами державного управління, що перебувають у взаємозалежності та є взаємопов'язаними.

Особливості державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр визначаються об'єктом, суб'єктом, предметом, метою завданнями та функціями управління в даній конкретній галузі.

Поняття суб'єкт управління в доктрині адміністративного права є достатньо розробленим та ustalеним. Однак, на нашу думку, одним з найбільш вдалих визначень суб'єкта управління наведено В.Я. Малиновським: «Суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє» [14, с. 161].

Таким чином, приходимо до висновку, що оскільки суб'єктом управління є система – державний орган як організована, структурована, ієрархічна система, яка в собі містить внутрішні відносини підпорядкування окремих елементів між собою, то справедливим буде твердження, що частина системи також може виступати суб'єктом управління. Тобто таким суб'єктом може бути як державний орган в цілому, так і посадова особа цього державного органу, що реалізує свою компетенцію, при цьому маючи можливість здійснювати її з певною свободою розсуду, обираючи з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за цих обставин (дискреційні повноваження).

Водночас головною особливістю суб'єкта державного управління є те, що він має певну визначену державою компетенцію, тобто можливість здійснювати керівний (владний) вплив на об'єкт управління. Отже, об'єкт управління в обов'язковому порядку має підкорятись волі суб'єкта управління.

Специфіка державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр полягає в тому, що органи загального державного управління здійснюють зазначену діяльність одночасно з вирішенням інших покладених на них завдань, зокрема таких, як визначення напрямів державної політики в інших галузях народного господарства, економіки, соціальної сфери, освіти, культури тощо.

Державні органи спеціальної компетенції, у свою чергу, реалізують управління безпосередньо в галузі

використання, відтворення й охорони надр. Тобто управління даною галуззю є їхнім головним завданням або одним із головних напрямів діяльності.

Державні органи спеціальної компетенції також поділяються на дві групи – галузеві та міжгалузеві – в залежності від компетенції.

Так, міжгалузевим органом у сфері гірничих відносин є Міністерство екології та природних ресурсів, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. У системі міністерства окремо слід виділити посадову особу – міністра екології та природних ресурсів, через якого здійснюється управління та координація діяльності більш спеціалізованих органів державного управління (наприклад, Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України тощо), Державну екологічну інспекцію України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження. До галузевих належить, зокрема, Державна служба геології та надр України.

Законодавець у ст. 11 Кодексу України про надра й органи, що здійснюють управління у галузі, обмежує лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а саме визначає, що державне управління в галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України.

Окремо серед суб'єктів управління, вважаємо, слід виділити судові органи, які хоча і не здійснюють прямого управлінського впливу на об'єкт управління, але рішення яких можуть впливати на управлінські дії суб'єктів прямого управління, наприклад скасовуючи (визнаючи незаконними, недійсними) їх.

Як було зазначено вище, державне управління є видом державної діяльності, спрямованим на регулювання відносин у певній галузі. Тут слід погодитися з думкою І.Л. Бачило, який зазначав, що кожен елемент управляючої системи завжди орієнтований на об'єкт управління [14, с. 8].

Щодо об'єкта управління в науці адміністративного права відсутня єдність. Підходи до визначення цього поняття є іноді діаметрально протилежними. Так, одні автори, наприклад О.М. Бандурка, Г.В. Атаманчук, Ю.С. Шемшученко, вважають об'єктами управління суспільство, галузі суспільства, окремих осіб та їх групи (об'єднані за певними ознаками). Інші науковці, наприклад В.Г. Афанасьєв,

Ю.М. Старілов, до об'єктів управління відносять матеріальні об'єкти, речі, ресурси, фонди тощо.

Автори Концепції адміністративної реформи в Україні об'єкти управління розуміють більш широко та визначають їх як сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави [1, с. 32].

Також існує підхід, за якого під об'єктом управління слід розуміти все те, що може змінюватись, зазнавати перетворень під свідомим впливом або окремої людини, або організованої сукупності людей [15, с. 14].

Автор цього дослідження у визначенні об'єкта управління підтримує думку про те, що держава здатна управляти лише діяльністю (поведінкою) індивіда, спільноти, суспільства, а отже, регулювати певні суспільні відносини. Вважаємо, що об'єкт управління має володіти здатністю піддаватись організаційно-розпорядчому впливу і вже з урахуванням цього скеровувати свої дії (діяльність) відносно певного предмета.

Таким чином, під об'єктом державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр автор розуміє суспільні відносини, які піддаються владно-розпорядчому впливу з боку суб'єктів управління у гірничій сфері.

Для більш повного розуміння об'єкта управління в контексті нашого дослідження необхідно визначити зміст суспільних відносин (правовідносин) в галузі використання, відтворення й охорони надр. Усталеним в теорії права є розуміння об'єкта правовідносин як те, з приводу чого виникає та здійснюється діяльність його суб'єктів [16, с. 388].

Аналіз нормативних актів, які унормовують відносини, пов'язані з надрами, дозволяє визначити такі відносини:

– гірничі відносини, тобто ті, які пов'язані з геологічною розвідкою корисних копалин; проектуванням, будівництвом (реконструкцією, технічним переоснащенням), експлуатацією, ліквідацією або консервацією гірничих підприємств; організацією протиаварійного захисту гірничих підприємств; охороною праці, забезпеченням безпеки та здоров'я людей в особливо небезпечних умовах [17, с. 1]. Тобто такі відносини передусім пов'язані з видобутком корисних копалин;

– відносини, пов'язані з формуванням Державного фонду надр та у його складі Державного фонду родовищ корисних копалин [10, с. 340];

– відносини, пов'язані з охороною надр;

– відносини, пов'язані з відтворенням надр.

Також визначальними структурними елементами системи управління є мета та цілі (завдання) управління.

Так, мета державного управління визначає його призначення та є системоутворювальним елементом управління в конкретній галузі суспільних відносин. Можна стверджувати, що управління здійснюється залежно від мети, яка, у свою чергу, зумовлює формування та особливості системи управління у цій конкретній галузі.

У контексті нашого дослідження метою державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є діяльність державних органів, спрямована на управління державними справами в галузі здійснення діяльності, пов'язаної з надрами, її удосконалення та розвиток, забезпечення організуючого впливу на зазначені відносини та процеси в зазначеній сфері.

Крім того, метою є забезпечення ефективного, науково обгрунтованого, раціонального, комплексного збалансованого використання надр для задоволення потреб суспільства, гарантування під час користування надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Зазначена мета державного управління в галузі використання відтворення й охорони надр досягається через низку проміжних цілей (завдань).

З огляду на те, що державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр передбачає управління суспільними відносинами з метою досягнення певної мети, можна виділити ознаки такого управління, які визначають його суть.

Традиційно виділяють п'ять таких ознак державного управління: виконавчо-розпорядчий характер; підзаконність; масштабність і універсальність; ієрархічність; організуючий характер [13, с. 158].

Виконавчо-розпорядчий характер виявляється через суб'єкта управління, адже основними суб'єктами управління є саме органи виконавчої влади, які здійснюють виконання встановлених законодавчим органом правил (законів). Здійснення виконання законів є основною функцією органів виконавчої влади.

Ця ознака зазвичай відображається у нормативному акті, що регулює діяльність конкретного органу державного управління (як правило, це положення). Наприклад, Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [18, с. 1].

Межі здійснення управлінської діяльності визначені законом (у широкому його розумінні). Так, основні законодавчі основи здійснення державного управління використанням, відтворенням та охороною надр визначені такими нормативними актами: Кодексом законів про надра, Гірничим законом України тощо. На виконання закону виконавчими органами можуть прийматись нормативні акти, які деталізують його положення в певній сфері. У цьому проявляється їхня наступна ознака управління – підзаконність.

Під масштабністю розуміється те, що управлінською діяльністю охоплюється вся територія держави та всі об'єкти управління.

Універсальність державного управління полягає в безперервній діяльності суб'єктів управління

з впливу на суспільні відносини, здійснення такого впливу на всіх рівнях управління.

Ієрархічність полягає в чіткій системі органів управління на засадах підпорядкованості та субординації, що дає змогу найбільш ефективно досягати поставленої мети.

Організуючий характер управлінської діяльності держави виявляється таким чином, що узгоджується спільна діяльність суб'єктів та об'єктів управління на різних рівнях ієрархії з метою забезпечення здійснення раціональної та ефективної діяльності в галузі використання, відтворення й охорони надр, досягнення необхідного соціального, екологічного, економічного ефекту.

Викладене вище свідчить, що державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр має особливості, зумовлені особливістю надр як природного об'єкта, відносин щодо їх використання.

Зміст державного управління в галузі використання відтворення й охорони надр знаходить свій вияв через функції, що виконують органи державної влади, які, у свою чергу, досягають виконання завдань використовуючи засоби, методи та механізми.

Таким чином, під час визначення поняття «державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр» було використано праксеологічний (діяльнісний) підхід, що визначає парадигму державного управління як діяльність спеціально уповноважених органів у гірничій сфері. Такий діяльнісний підхід допомагає концентрувати увагу розробників концепцій і стратегій державного управління у гірничій сфері саме на визначенні компетенції органів (інституцій) державного управління у цій сфері, а отже, розробити гармонійну, взаємоузгоджену, збалансовану та оптимальну структуру органів управління у зазначеній сфері, яка б відповідала меті та завданням сучасних реформ адміністративної сфери.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Гвоздик П.О. Проблемні питання реалізації права власності Українського народу на природні ресурси / П.О. Гвоздик // Матеріали І щорічної міжнародної науково-практичної конференції «Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України». – К., 2016. – С. 20–23.
4. Мінеральні ресурси України. – К. : Державне науково-виробниче підприємство «Державний інформаційний геологічний фонд України», 2014. – 270 с.
5. Заброда Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії / Д.Г. Заброда. // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2. – С. 45–51.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 722 с.
7. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.
8. Адміністративне право України : [учебник] / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : «Одиссей» 2004. – 880 с.
9. Кивалов С.В. Адміністративне право України : [навч.-метод. посібник] / С.В. Кивалов, Л.Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – О. : Юридична література, 2002. – 312 с.
10. Козлов Ю.М. Адміністративне право : [учебник] / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
11. Закон України «Про надра» від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340
12. Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) : [монографія] / О.М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст. 2011. – 139 с.
13. Ульяновська О. Адміністративно-правові засоби реалізації конституційного права на судовий захист: теоретичний аналіз / О. Ульяновська // Віче. – 2013. – № 6. – С. 30–32; Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посібник] / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
14. Бачило І.Л. Организация советского государственного управления (правовые проблемы) / И.Л. Бачило. – М, Наука, 1984. – 237 с.
15. Бевзенко В.М. Управління природно-заповідним фондом: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Бевзенко. – Харків, 2005. – 210 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К. : Алерта, КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
17. Гірничий закон України. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 43. – Ст. 1.
18. Указ президента України «Про Положення про Державну службу геології та надр України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/391/2011>.

Науменко Ю. О.,

слідчий з особливо важливих справ першого слідчого відділу
слідчого управління прокуратури Дніпропетровської області,
здобувач кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ЕВОЛЮЦІЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

EVOLUTION OF CRIMINAL LAW WHICH GOVERNS CRIMINAL RESPONSIBILITY IN THE SPHERE OF SERVICE ACTIVITY

У статті визначаються основні дорадянські етапи розвитку кримінально-правових норм, що встановлюють відповідальність за вчинення службових злочинів: від часів давньоруської держави до Російської імперії.

Ключові слова: службові злочини, розвиток кримінально-правових норм.

В статье определяются основные досоветские этапы развития уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за совершение должностных преступлений: со времен древнерусского государства до Российской империи.

Ключевые слова: служебные преступления, развитие уголовно-правовых норм.

The article identifies the main stages of development of pre-Soviet criminal law, establishing liability for committing official crimes: from the times of the ancient Russian state till the times of Russian Empire.

Key words: official crime, development of criminal law.

У сучасній Україні злочини проти встановленого порядку несення служби на державних, громадських і цивільних посадах є найбільш складним, розгалуженим, але разом із тим не дуже ефективним інститутом кримінального законодавства.

Для того, щоб сформулювати поняття, визначити етимологію та правову природу службової злочинності, необхідно звернутися до історичного генезису кримінально-правових норм, що регулюють питання відповідальності за скоєння службових злочинів.

Історико-правовий аналіз пам'яток вітчизняного права проводили такі вчені, як С.В. Юшков, П.П. Музиченко, І.Я. Терлюк, Д.І. Яворницький, А.А. Скальковский, О.Ф. Кістяківський, Ю.Д. Филипов, Н.С. Таганцев.

Метою статті є розкриття етапів розвитку кримінально-правових актів, які встановлювали відповідальність за службові злочини на українських землях до початку радянського періоду.

Відомо, що давньоруська держава Київська Русь, яка була утворена скандинавськими завойовниками, проіснувала з 882 р. по 1240 р. На початковому етапі існування вона була варварською державою, в якій застосовувалась переважно військова демократія і суворе звичаєве право характерне для постійних військових походів [1, с. 1-40]. Джерелом права Русі IX-X століть були договори з Візантією, князівські устава та грамоти, а єдиного зводу законів для усіх князівств ще не існувало.

Першим, не усним (не звичаєвим) джерелом кримінального права, яке збереглося до наших часів є Руська Правда – звід давньоруських законів, які регулювали кримінально-правові, цивільно-правові відносини, відносини у сфері податків і зборів, обов'язкових платежів. Сама Руська Правда запози-

чила свої норми із римського права, яке було дещо трансформоване у Візантійській імперії.

Як відомо, Руська Правда дійшла до нас у великому (понад сто) кількості списків, які сильно відрізняються за своїм складом один від одного [1, с. 9]. Якщо дослідити текст пам'ятника, то стає зрозумілим наскільки динамічно розвивалося давньоруське суспільство, особливо із прийняттям християнства, що безумовно вплинуло на розвиток кримінально-правових норм, і в більшості випадків лібералізувало законодавство.

Точної дати написання та видання Руської Правди вченими не визначено, але більшість науковців, називають 1016 рік. Зміни у Руську Правду вносилися аж до монгольського нашествия 1240 року. Тобто, більше ніж двісті років давньоруське суспільство керувалося саме цим законом.

Система управління Київської Русі була десятиковою (складалась із тисяцьких, соцьких, десяцьких), а згодом змінилась палатно-вотчинною системою, коли функції управління державою та князівськими помістями були змішані.

Так, на місцевому рівні (за межами Київської землі), поряд з удільними князями князівська адміністрація встановлювала також посади спеціальних представників центральної влади – намісників і волостелів, а в містах – посадників, а також інших службових осіб – тіунів, вірників, мечників та отроків [2, с. 1-15].

Ці особи отримували від населення «корм» (продуктами, а також сіном та вівсом для їхніх коней) як винагороду за здійснення управлінських функцій. Така система отримала назву «годування». Згадані представники вважались «княжими слугами» (від цього терміна й пішло слово «служба») і, як правило,

концентрували у своїх руках управління в усіх основних сферах – господарській, військовій і судовій.

Отже, намісники фактично перетворювались на найвпливовіших посадових осіб на відповідній території. Така ситуація приводила до численних зловживань, проте за відсутності реального контролю за місцевою владою та слабкої фінансової системи даних про такі порушення не збереглося. Однак зрозуміло, що система годувань давала аж надто високу самостійність управлінському апарату й часто була предметом зловживань. Таким чином, під час посилення князівської влади на землях Північно-Західної Русі у XV столітті та поступової розбудови Московської держави цей інститут спочатку обмежується (встановлення строків, чіткого розміру податків і кормів тощо), а згодом, в середині XVIII століття, зовсім відмирає та забороняється [3, с. 254–257].

Тобто в Київській Русі таке кримінально-правове поняття, як підкуп чи хабар, взагалі не існувало, а було місцевим звичаєм, який згодом закріпився на законодавчому рівні та проіснував сім століть. Традиційне хабарництво, яке існувало у прямій, закріпленій на законодавчому рівні, формі, досить довгий час впливало на українське суспільство, значно сповільнивши його розвиток.

Внаслідок раннього несталого розвитку державного апарату Київської Русі в текстах Руської Правди спеціального суб'єкта злочину у вигляді посадовця княжого, боярського, купецького двору, військовослужбовця немає. Суб'єкт злочину був загальним: фізична особа без установленого віку кримінальної відповідальності.

Об'єктами посягання злочину були особа й майно. Об'єктивна сторона злочину поділялася на дві стадії: замах на злочин (наприклад, покаранню підлягала особа, яка погрозувала мечем, хоча і не вдарила) і закінчений злочин. Закон знав поняття співучасті й вимагав покарання усіх винних у злочині.

Суб'єктивна сторона містила умисел і необережність.

Найпоширенішим видом злочинів були злочини проти особи та майна, крім цього, існувала відповідальність за злочини проти релігії та церкви (відповідно церковних уставів), проти сім'ї та моралі, проти встановленого порядку управління (князівської влади) [4, с. 8–9].

Виникає слушне питання: а чи існувала взагалі в Київській Русі відповідальність за вчинення злочинів проти інтересів служби та службової діяльності? В.С. Лоба та С.М. Малахов, аналізуючи кримінально-правові аспекти Руської Правди, виділяють дві групи злочинів, які мають стосунок до публічної служби: злочини проти князівського правосуддя (такі, як неповернення боргу, приховування крадених речей, холопів) та злочини проти порядку управління (такі, як повстання, бунт). Ці різновиди злочинів установлюють відповідальність за посягання на чинний у суспільстві порядок здійснення публічної влади. Таким чином, у часи зародження української державності одним із першочергових завдань суспільства були охорона й захист публічних

службових відносин. Це прослідковується в більших кримінально-правових гарантіях захисту для «княжих людей» порівняно з іншими вільними людьми [3, с. 254–257].

Г.В. Перепелиця водночас зазначає, що відсутність норм про відповідальність зовсім не свідчить про відсутність певних порушень з боку осіб, котрі здійснювали публічні функції. Такі порушення, на думку автора, існували в зародковому стані та являли собою зловживання публічною владою [6, с. 404–408]. З думкою автора можна погодитись, оскільки більшість рішень про покарання щодо суб'єктів таких посадових зловживань приймав особисто князь. Про це свідчать історичні документи (князь наказував висланням, постригом, палив міста, карав смертю, тощо), тим більше що владою зловживали призначені ним же особи з його ж оточення. Такі зловживання не мали масового характеру, як і адміністративний штат не мав великої кількості чиновників. Звісно, з плином часу та укріпленням руської державності, самого державного апарату і з'явилася необхідність у кримінально-правовій передбачуваності й караності посадової (службової) злочинності.

Про розвиток кримінально-правових норм Великого князівства Литовського, у складі якого свого часу перебувала більша частина українських і білоруських земель, дають уявлення три редакції Литовських статутів, укладення яких в XVI ст. вважають найбільшим здобутком у процесі систематизації права українського середньовіччя. Дослідники (В. Пічета, Й. Юхо) зазначають, що під час підготовки, наприклад, «Старого статуту» 1529 р. (його вважають першим у Європі систематизованим зводом законів різних галузей права) було вперше вирішено ряд винятково складних теоретичних і практичних питань, серед яких розмежування норм права за окремими галузями, розташування їх у визначеній системі, введення багатьох нових положень, що раніше були не відомі праву Великого князівства Литовського.

Т.Я. Терлюк у своєму навчальному посібнику наводить такі групи злочинів за Литовськими статутами:

- 1) проти держави;
- 2) проти порядку управління й правосуддя;
- 3) військові;
- 4) проти релігії й церкви;
- 5) проти моралі;
- 6) проти життя, здоров'я й честі людей;
- 7) майнові;
- 8) злочини слуг і феодално-залежних людей проти феодалів [4, с. 11–12].

У Литовських статутах вже існувало чітке розділення злочинів на такі, що вчинені у сфері публічних і приватних інтересів. Звісно, статутами були передбачені злочини у сфері службової діяльності – як приватної, так і публічної. Більшість дослідників не виділяє під час аналізу кримінально-правових норм Литовських статутів в окрему групу злочини у сфері службової діяльності, а узагальнює їх в розділах, присвячених військовим злочинам, проти порядку

управління, держави, що, на нашу думку, є упущенням.

Так, у Литовських статутах було передбачено такі службові злочини: відмова судді в судочинстві; прийняття суддею незаконного рішення; відмова задовольнити вимоги сторін, що змагаються в суді; порушення правил про судові мита; порушення правил підсудності; недобросовісне виконання возним (судовим приставом, судовим виконавцем) рішень суду; винесення неправосудного рішення членами земського та гродського судів. Злочином було невиконання урядником покладених на нього обов'язків; самовільне стягнення урядниками та митниками мит або їх збільшення [5, с. 142–147]; халатне ставлення до утримування у в'язниці злочинця чи боржника; потурання в'язням із боку наглядачів; втеча засудженого; порушення державної монополії на виготовлення та продаж пива у корчмах та інших не дозволених господарськими листами місцях; зловживання повноваженнями прокуратором (прокуратор – адвокат, захисник, представник); підробка документів прокуратором; відповідальність прокуратора (адвоката, захисника) за виступ у суді на підставі сфальсифікованого доручення; відповідальність прокуратора за відмову в безоплатній допомозі.

Крім того, до службових злочинів належали й військові, а саме: неявка на місце шиккування війська, самовільне залишення військового табору, халатність у несенні караульної служби, пограбування шляхетських маєтків під час виконання військового обов'язку, потурання гетьмана або хорунжого ухиленню від військової служби, здача замку, злочини військових проти населення під час бойових дій (у тому числі іноземних найманців) [7].

Однак із неспинним розвитком Литовсько-Руської держави розвивалась її правова думка: був створений інститут професійних суддів і судових розпорядників, виконавців (возних), законодавчо був відокремлений спеціальний суб'єкт посадових злочинів проти авторитету судової влади – працівник суду (суддя, возний, особа, яка заміщує суддю).

Таким чином, з розвитком громадянського суспільства і, як наслідок цього, введенням інституту прокураторів (професійних захисників, адвокатів, представників особи у суді) у Литовських статутах відокремлюються норми, що регламентують кримінальну відповідальність спеціального суб'єкта посадового злочину – прокуратора.

Необхідність дотримання суворої дисципліни у місцях позбавлення волі встановлює кримінальну відповідальність за посадові злочини працівників системи виконання покарань у Литовсько-Руській державі.

У зв'язку зі зміцненням державного апарату Литовсько-Руської держави, високою потребою в наповненні казни за допомогою ефективної митної політики встановлюється кримінальна відповідальність урядників (державних службовців, осіб, які збирали мито) за скоєння злочинів проти авторитету державної влади та у сфері митних платежів.

Крім того, статутами встановлюється відповідальність за порушення державної монополії на продаж та виготовлення алкогольних напоїв. Отже, законодавець вперше в історії Литовсько-Руської держави застосовує щодо посадових осіб приватного права кримінально-правову норму для регулювання ринку товарів і послуг.

Безумовно, найчисельнішою та найважливішою для держави, яка постійно вела війни проти зовнішніх (наприклад Московське царство) і внутрішніх ворогів (повстання, бунти, релігійні суперечки), була група злочинів проти порядку проходження військової служби. Тому вказану групу посадових злочинів і виділено в окремий розділ у всіх трьох Литовських статутах.

Загалом Литовські статuti були важливим кроком на шляху розвитку правової думки та правової культури українського народу, що дало йому змогу зберегти свою національну самобутність на єдиній правовій основі [8, книга 2] і пройти шлях від Руїни до незалежності.

Поряд із Литовськими Статутами цікавою середньовічною пам'яткою права є Магдебурзьке право, а саме «Саксонське дзеркало».

Вказаний правовий акт також містить норми про відповідальність службових осіб, зокрема суддів, за постановлення неправосудного рішення; судових виконавців за невиконання судових наказів; монетних майстрів під час виконання обов'язків із чеканки монет. На відміну від Литовських статутів, Магдебурзьке право було більш містифіковане та менш деталізоване. Основний акцент робиться на злочинах проти майна та особи, порядку управління. Крім того, недостатньо уваги приділено військовим злочинам. Наприклад, за ухилення князів від військової повинності передбачений лише штраф, на відміну від суворих покарань за Литовськими статутами.

Цікавим є те, що Магдебурзьке право встановлює кримінальну відповідальність юридичної особи того часу – замку як території, відповідальної за дії своїх жителів. У разі обвинувачення з боку пограбованих чи іншим чином скривджених осіб в бік визначеного замку й при цьому в разі відсутності ідентифікації винного відповідальність під час поєдинку ніс господар замку; у разі виявлення винного відбувся суд. Звісно, замок не можна повною мірою називати юридичною особою, але вказані норми є одними з перших в історії європейської правової думки, які встановлюють відповідальність не фізичної особи, а спільноти за територіальною ознакою.

Загалом Магдебурзьке право досить мало уваги приділяло злочинам у сфері службової діяльності, але досить жорстко регулювало побут міщан, що надало поштовх для індустріального розвитку середньовічних міст.

Наступним етапом розвитку українського права стало створення на території Речі Посполитої самостійного військового утворення у вигляді козацтва, яке спочатку підпорядковувалось польському королю, а після збройного повстання Богдана Зіновія Хмельницького отримало в 1654 році територіальну

автономію у складі Московського царства та було знищено у 1776 році імператрицею Катериною II.

Територіально границі вольностей запорізьких і так звані Січі розташовувалися на території сучасних Дніпропетровської, Запорізької, Харківської і Херсонської областей [9, с. 1–42].

Більшість вчених вважають, що право Січі мало звичаєвий характер, здебільшого саме в усних переказах [10, с. 1–28]. До наших часів дійшла інформація про устрій правової системи й адміністративного апарату Січі. Збереглися й деякі архіви, зокрема ті, що відшукав А.О. Скальовський. На жаль, під час розпаду політики русифікації більшість документів, пов'язаних із діяльністю адміністративних органів Січі, було знищено. А.О. Скальовському вдалося випадково відновити деякі уривки архівних матеріалів [11, с. 1–57].

На думку Г. Міллера, яку підтримав Д. Яворницький, «писаних законів від них годі було сподіватися передусім тому, що громада козаків мала позаду надто коротке минуле, щоб виробити ті чи інші закони, систематизувати їх і викласти на папері; а також тому, що все історичне життя запорізьких козаків було сповнене майже безнастанними війнами, які не дозволяли їм надто зупинятися на влаштуванні внутрішнього ладу свого життя; нарешті, запорізькі козаки взагалі уникали писаних законів, побоюючись, щоб вони не змінили їхніх свобод» [12, с. 182–190].

У зв'язку із цим кримінально-правова караність злочинів у сфері службової діяльності зводилася у Січі до військових злочинів (зрада, гайдамацтво) і злочинів у сфері управління (непокоря козацькій старшині, бунт). Звісно, найбільшими групами злочинів були злочини проти власності та проти життя й здоров'я особи. Система покарань за скоєння злочинів була дуже суворою та ґрунтувалася здебільшого на думці громади – така собі військова демократія.

Загалом територіально-етнічне утворення Січ унаслідок своєї незрілості та виключної мілітаризованості так і не розвинулося в повноцінне державне утворення, не мало відповідних часу цивільно-правових та господарсько-правових відносин, державного апарату і, як наслідок, майже не передбачало кримінально-правового регулювання відносин у сфері службової діяльності.

Одночасно із січовим звичаєвим правом на українських землях, що перебували під владою Росії починаючи з 1654 року, розвивалося писане право та продовжували діяти Литовські статuti, Магдебурзьке право.

Крім того, навіть після обрання Івана Мазепи гетьманом європейського вектора розвитку України російські самодержці не ризикували запровадити одразу на підвладних їм українських землях законодавство Російської Імперії, а ввели в дію у 1743 році «Права, по которым судится малороссийский народ», які, по суті, склалися з Литовських статутів і Магдебурзького права. Такий історичний розвиток української правової думки демонструє справжні європейські цивілізаційні корені українців та їхньої історико-правової спадщини.

Таким чином, різниця між законодавством Росії та України була дуже великою, а документи Верховної Таємної Ради Російської імперії свідчать про те, що політична та юридична спільноти Росії зовсім не орієнтувались, із чого складається українське законодавство, називаючи, наприклад, єдиною складовою частиною українського законодавства Магдебурзьке право та Саксонські статuti, неправильно називаючи основний закон тодішньої України – Литовські статuti. Навіть мова законодавства України (Малоросії) була іншою. Власне, тому в період з 1728 по 1743 р. і виник перекладений на староруську мову законодавчий акт «Права, по которым судится малороссийский народ». На момент ухвалення цього акта законодавство України було прогресивним і європейським, а іншої частини Росії – занедбаним, відсталим і пронизаним корупцією [13, с. 1–22]. З моменту ухвалення вказаного законодавчого акту, особливо з моменту перекладу українського законодавства російською мовою, починається період тотальної русифікації та відходу України з європейської законодавчої сім'ї, який тривав 175 років аж до 1918 року.

Першим повноцінним кодифікованим збірником кримінально-правових норм став Звід законів Російської імперії, що діяв на всій території Російської імперії з 1832 по 1918 р. (у частині кримінальних норм – з 1846 року) і передбачав для злочинів у сфері службової діяльності цілий розділ № 5 «Про злочини та проступки по службі державній та суспільній» у томі № 15 «Уложення про покарання кримінальні та виправні» (далі – Уложення), що в останній редакції мав 177 статей з 329 по 505.

Цей збірник кримінально-правових норм був дуже прогресивним для тодішньої Росії та являв собою прекрасний приклад регулятивної та імперативної норми щодо злочинів і проступків у сфері службової діяльності. Дуже цікавою, навіть для сучасного законодавця, є те, що в Уложенні були як норми про кримінальну відповідальність, так і норми про дисциплінарну відповідальність за один і той же вид делікту. На нашу думку, така структура кримінального закону дає змогу жорстко, в імперативному порядку регулювати виконавчу дисципліну в державному апараті та одночасно знищувати корупцію, а саме тому має право на повноцінне існування і в сучасному законодавстві.

Зазначене Уложення встановлює сувору дисциплінарну відповідальність працівників правоохоронних, судових і державних органів за неналежне відправлення наданих їм повноважень і кримінальну відповідальність за невиконання ними – умисне, не умисне чи необережне – своїх владних повноважень.

Отже, розглянемо види службових злочинів, наведених у цьому кодифікованому законодавчому акті.

Глава перша присвячена злочинам і проступкам «про невиконання указів, законних по службі вимог і приписів», що в сучасному кримінальному законі фактично не виділено ні в спеціальний розділ КК України, ні в спеціальну норму відповідальності.

Главу другу присвячено перевищенню влади та протизаконній бездіяльності (як умисній так і необережній). Указаною главою передбачалась кримінальна відповідальність за незаконне втручання службової особи в діяльність іншої службової особи, катування, незаконний обшук, виїмку, затримання, арешт, втручання у приватне спілкування.

Таким чином, якщо перша та друга глави були присвячені переважно злочинам у сфері публічного права, то третя – «протизаконним проступкам посадових осіб (як публічного так і приватного права) під час зберігання чи управління ввіреним їм за службою майном». Загалом норми вказаної глави встановлюють відповідальність за порушення у сфері господарських відносин, банківській сфері та проти державної казни.

Глава четверта, яка, до речі, передбачає більше випадків службового підроблення, ніж сучасна норма КК України, встановлює відповідальність за «підроблення по службі».

Відповідальність за службове підроблення встановлювалась, виходячи з об'єкта злочину: офіційний документ, виданий Сенатом, царем, Урядом, тощо; виходячи із суб'єкта злочину: поліцейського, звичайного службовця тощо. Дуже влучно в Уложенні передбачено відповідальність за усі можливі види лжесвідчень та лжеприсяги, привід до суду свідків, що дають неправдиві показання. Крім того, на думку автора, дуже правильно й актуально Уложенням передбачено відповідальність за надання копії неіснуючих документів або ж невірної копії дійсного акту, підцистку, виправлення, втрату, знищення документів, чого, на жаль, в допомогу злочинцям не передбачено чинним кримінальним законодавством України.

Крім того, велику увагу Уложення приділяє у Главі п'ятій «неправосуддю». Встановлено відповідальність за постановленням суддею завідомо неправосудних судових рішень (як в цивільних справах так і у кримінальних), за недбалість, допущену суддею при постановленні рішення, за прийняття будь-яким чиновником неправосудного рішення в розгляді будь-якої ввіреної йому справи та за недбалість у розгляді такої справи. Главою передбачено відповідальність за умисне неправильне виконання судових рішень і здійснення неналежного прокурорського нагляду за постановленням і виконанням судових рішень. До того ж цією главою встановлено жорстку відповідальність за умисні дії чи недбалість працівників суду (секретарів, інших службових осіб суду).

Таких конкретизованих спеціальних норм, на жаль, не має вітчизняне законодавство, незважаючи на тотальні зловживання з боку рядових працівників суду (наприклад, видача неіснуючих судових рішень злочинцям, використання печатки суду для завірення копії з неіснуючого документа тощо).

Глава шоста встановлювала відповідальність за «мздоїмство та ліхоїмство», тобто хабарництво, одержання чи передачу неправомірної вигоди у будь-якій формі. Відповідальність встановлювалась як щодо хабарника, так і щодо хабародавця. Крім

того, законодавець дуже добре прописав об'єктивну сторону одержання неправомірної вигоди, передбачивши вимагання, приховування злочину за законною угодою чи дією (виграш, позика, тощо). Також законом було передбачено відповідальність хабарника навіть у разі одержання такої неправомірної вигоди його родичами чи посередником. Найголовніше – у Російській імперії до хабародавців застосовувалось суворе покарання.

Наступна, сьома глава встановлювала відповідальність за порушення «встановлених під час заняття посади та її залишення правил». Глава восьма встановлювала відповідальність за «порушення порядку при призначенні осіб на службу та під час їх звільнення». Глава дев'ята регулює відповідальність у взаємовідносинах підлеглого та керівника та за слабкий нагляд за підлеглими. Глава десята встановлює відповідальність за недбале або повільне виконання службових обов'язків. В основному норми вказаних глав встановлюють дисциплінарну відповідальність або є відсильними в разі відповідальності за злочин.

Одинадцятьою главою встановлено відповідальність за «злочини та проступки чиновників по деяких особливих родах служби», а саме відповідальність слідчих працівників; працівників суду; працівників органів земельних ресурсів; працівників поліції; чиновників кріпосних справ (прирівнювались до нотаріусів) та нотаріусів; казначей і чиновників, яким ввірено грошові суми; маклерів; чиновників під час укладання підрядів, поставок, приймання поставлених у казну речей і публічних продажів.

Крім п'ятого розділу Уложення, кримінальну відповідальність посадових осіб приватного і публічного права регулюють і багато інших розділів та інші норми Зводу законів Російської Імперії [14, т. 15].

Наступним кодифікованим кримінальним законом було Кримінальне уложення 22.03.1903 р. Воно є досконалішим продовженням попереднього Уложення, але так і не вступило повністю в дію. Кримінальне Уложення 1903 року останньою, 37-ю главою передбачало відповідальність за злочини у сфері службової діяльності [15, с. 636–687]. По суті, норми стали більш досконалими, диспозиції статей – більш конкретними, у додатках до Уложення було визначено низку нових термінів. Уложення 1903 року мало загальну та особливу частини й було прообразом сучасного кримінального кодексу, яким ми користуємося, «витвором правової культури в Російській імперії, але у зв'язку з подіями 1918 року вказане Уложення так і не вступило в дію, а лише слугувало прикладом для наступних поколінь радянських науковців і юристів-практиків у сфері побудови норм кримінального закону.

Загалом така досконала на той час передбачуваність кримінальної відповідальності за скоєння службових злочинів, як у сфері приватного, так і у сфері публічного права свідчить про високий рівень розвитку світського суспільства Російської Імперії (духовенства, дворянства, купців, власників заводів і

фабрик, землевласників) і про великий промисловий розвиток країни. Безумовно, навіть враховуючи такі покарання, як смерть і заслання, норми обох Уложень можна вважати дуже професійними, досконалими для того часу й навіть ліберальними, адже вони були покликані захистити господарські відносини, державний апарат та приватну власність. На жаль, величезна соціальна нерівність в Російській імперії спричинила революцію та, як наслідок, знищення майже усіх ліберальних надбань у сфері кримінального права.

Ми не будемо аналізувати в цій роботі законодавчі акти, такі як Терезіана, кримінальний кодекс Австрії 1852 року, кримінальні закони УНР, Директорії, гетьманату та інших революційних територіальних утворень української держави, кодекс Німецької імперії 1871 року, кримінальний кодекс Республіки Польща 1932 року (діяв до розділу Польщі 1938 року), які хоч і вплинули на деякі території сучасної України, але не мали істотного значення для розвитку вітчизняного права та вивчення службової злочинності. Низка українських науковців вже приділила достатньо уваги вказаним питанням історії права.

Таким чином, найбільший практичний інтерес для нас становить радянська сторінка в історії службової злочинності, адже під тиском тоталітарного режиму кримінальний закон як спрощувався, так

і змінювався за допомогою потужної теоретичної школи в кращу сторону. Тим більше, що з 1938 року Україна об'єдналась територіально і впродовж останніх 78 років використовує уніфіковане законодавство на всій своїй території. Радянські правові пам'ятки нами буде проаналізовано у наступній статті.

З плином часу та послідовним розвитком промисловості, аграрного сектору економіки, правоохоронної, судової системи, торгівлі, на українських землях законодавець – чи то західний, чи то російський – все більше приділяв уваги злочинам у сфері службової діяльності, все більше розширював коло спеціальних суб'єктів вказаних злочинів, вивів на високий рівень кримінально-правову регуляцію відносин у сфері служби як в державному, так і в приватному секторах.

Історичний генезис показав: чим більш розвинуте суспільство, чим більш воно наближене до правової держави, тим досконаліші в кримінальному законі такого суспільства норми про кримінальну відповідальність за злочини у сфері службової діяльності. Це саме тому, що суспільство не стоїть на місці, а створює нові професії, напрями в торгівлі, виробництві, науці тощо; і навпаки: чим більше в суспільстві мілітаризації, революційних подій, роздробленості, тим слабші та більш спрощені кримінально-правові норми.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юшков С.В. Русская Правда: происхождение, источники, ее значение / С.В. Юшков ; под ред. лауреата Гос. премии РФ, заслуж. Проф. МГУ О.И. Чистякова. – М. : Зерцало-М, 2002. – С. 191.
2. Музиченко П.П. Історія держави і права України : [навч. посібник] / П.П. Музиченко. – Вид. 6-е. – К. : Знання, 2008 – С. 50.
3. Нерсисян А.С. Розвиток нормативного регулювання протидії службовій злочинності в Україні / А.С. Нерсисян // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 254–257.
4. Терлюк І.Я. Огляд історії кримінального права України : [навч. посібник] / І.Я. Терлюк. – Львів : Ліга-Прес, 2007. – С. 92.
5. Сіманчук М.В. Види злочинів в українському і російському кримінальному праві (середина XVII – кінець XVIII ст.) / М.В. Сіманчук // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження». – 2009. – № 1. – С. 142–147.
6. Перепелиця Г.В. Службові правопорушення та їх суб'єкти за Руською Правдою / Г.В. Перепелиця // Теоретичні та прикладні проблеми сучасного кримінального права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Луганськ, 19-20.04.2012). – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – С. 404–408.
7. Статут Великого Князівства Литовського 1529 року / за редакцією С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – О. : Юридична література, 2002; Статут Великого Князівства Литовського 1566 року / за редакцією С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – О. : Юридична література, 2003; Статут Великого Князівства Литовського 1588 року у 2-х книгах / за редакцією С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – О. : Юридична література, 2004.
8. Статут Великого Князівства Литовського 1588 року у 2-х книгах (книга 2) / за редакцією С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – О. : Юридична література, 2004.
9. Яворницький Д.И. История запорожских казаков / Д.И. Яворницький. – СПб. : Типография П.Н. Скороходова, 1892 г. / за редакцією С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – О. : Юридична література, С. 533.
10. Усна оповідь колишнього запорожця, жителя Катеринославської губернії та повіту, села Михайлівки, Микити Леонтиновича Коржа // Журнал Минист. Народн. Просвещения. – 1838. – № 6; 1839. – № 2.
11. Скальковский А.А. История Новой-Сечи, или Последнего Коша Запорожского / А.А. Скальковский. – О. : Городская типография, 1846. – 1060 с.
12. Ніколасенко Т.Б. Особливості кримінальної відповідальності козаків і військової старшини за звичаєвим правом Запорозької Січі середини XVI ст. – середини XVII ст. / Т.Б. Ніколасенко // Право і суспільство. – 2015. – № 5-2, частина 2.
13. Кістяківський О.Ф. «Права, по которым судится малороссийский народ». Издание из трех книг / О.Ф. Кістяківський / под ред. и с прилож. исследования о сем своде и о законах, действовавших в Малороссии, профессора А.Ф. Кістяковского. – К. : Университетская типография (И.И. Завадского). – 1879. – Книга 1. – 1057 с.
14. Свод законов Российской Империи, в 16 томах, со всеми соотносящимися к ним продолжениями в одной книге / под редакцией Ф. Волкова и Ю.Д. Филипова, третье пересмотренное и дополненное издание. – СПб. : Издание товарищества «Общественная польза», 1900. – Том 15. – 198 с.
15. Уголовное уложение 22 марта 1903 года, с мотивами, извлеченными из объяснительной записки редакционной комиссии, представления Министерства юстиции в Государственном Совете и журналов – особого совещания, особого присутствия департаментов и собрания Государственного Совета. – Издание Н.С. Таганцева. – СПб., 1904. – 1122 с.

Пушкіна О. В.,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри права
ВНЗ «Університет імені Альфреда Нобеля»

Чебикіна Т. С.,

старший викладач кафедри права
ВНЗ «Університет імені Альфреда Нобеля»

ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД БІЖЕНЦІВ

GUARANTEES TO PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS OF REFUGEES

У статті проводиться аналіз теоретичних і практичних засад інституту правового регулювання статусу біженців, а також дослідження сучасного стану захисту прав біженців.

Ключові слова: біженці, права та свободи, адміністративно-правові гарантії, екстрадиція, міграційна служба.

В статье проводится анализ теоретических и практических основ института правового регулирования статуса беженцев, а также исследование современного состояния защиты прав беженцев.

Ключевые слова: беженцы, права и свободы, административно-правовые гарантии, экстрадиция, миграционная служба.

This article deals with the analysis of the theoretical and practical foundations of the Institute of legal regulation of the status of refugees, study of the current state of protection of rights of refugees.

Key words: refugees, rights and freedoms, guarantees, extradition, migration.

Порушення основних прав і свобод людини, таких як право на життя, свободу та особисту недоторканність, свобода від рабства чи підневільного стану, свобода думки, совісті та релігії, свобода від свавільного арешту або затримання, і здійснення переслідування особи можуть мати такий характер, що робить подальше перебування людини в країні свого походження нестерпним [1, с. 552].

Зв'язок між правом захисту прав людини та захистом біженців як інститутом відповідної галузі вбачається насамперед у тому, що саме порушення прав людини є причиною виникнення біженства. У цьому контексті порушення прав і свобод людини та громадянина набувають конкретного значення, оскільки дії, що їх порушують, можуть вважатися переслідуванням особи.

Після втрати юридичного зв'язку з країною громадянської належності біженці вважаються однією з найменш соціально захищених категорій населення, адже в країні притулку вони обмежені як в соціальних, так і в культурних зв'язках. Особи – шукачі притулку позбавлені правового та соціального захисту й часто опиняються в становищі, що порушує їхні права та свободи. Усе це приводить до зростання соціальної напруги, виникнення нових проблем, пов'язаних із наданням біженцям гарантій та забезпеченням таких потреб, як житло, робота, медичне страхування тощо [2].

У контексті захисту прав біженців і шукачів притулку одним з основоположних у системі захисту прав і свобод є принцип заборони дискримінації. Цей принцип існує з огляду на те, що біженці розглядаються країною, яка надала притулок, як іноземці. Багатьма міжнародними нормативними актами та законами окремих країни визначено, що дискримінація іноземців і громадян окремих країн з огляду

на нерівність їхніх прав і свобод не має простежуватися, адже обсяг прав і свобод, якими наділені особи (незалежно від того, чи є вони іноземними громадянами, чи ні), не повинен впливати із самого факту належності особи до громадянства відповідної держави [1, с. 554].

Соціально розрізняють декілька категорій біженців, що обумовлено відмінностями в причинах, через які вони були вимушені покинути рідні домівки, у їхньому етнічному походженні, економічних чинниках, належності до тих чи інших об'єднань на релігійних і культурних основах.

За цими критеріями біженців можна умовно поділити на:

– біженців, що були вимушені покинути країну громадянської належності через активну участь у політичному житті (політики, члени уряду);

– біженці, які були жертвами негуманного та такого, що принижує честь і гідність, поводження через належність до певної соціальної групи (наприклад, жертви дискримінаційних заходів через гомосексуальність, коли уряди рідних країни не бажають надавати їм захист);

– особи, які шукають притулку через переслідування за ознаками раси, національності та громадянства;

– особи, вимушені шукати захисту через своє віросповідання (членство в релігійних громадах, угрупованнях, коли уряди країн громадянської належності так само не бажають надавати їм захист).

Реалізація прав і свобод, а також захист від їх порушень визначаються як юридичні гарантії, під якими розуміються спеціальні гарантії, що являють собою певні правові норми та є умовами реалізації прав громадян, засобами їх охорони на випадок порушень. На відміну від загальних гарантій, юри-

дичні гарантії – це норми права, метою яких є забезпечення здійснення та охорони суб'єктивних прав та свобод біженців і, зрештою, користування біженцем благами, що лежать у їхній основі [3].

Правам і свободам біженців присвячена стаття 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». У ній, зокрема, зазначено, що такі особи мають рівні з громадянами України права, а саме право вільного пересування на території України та її залишення, право вибору місця проживання; право здійснювати підприємницьку діяльність; право на працю та відпочинок; право на освіту; право на свободу світогляду чи віросповідання; право на медичну допомогу та страхування; право на свій власний розсуд розпоряджатися своєю власністю та результатами інтелектуальної чи творчої діяльності; право на отримання безоплатної правової допомоги [4].

Окрім вищезазначених прав, біженці також користуються правом на звернення до суб'єктів владних повноважень; правом оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності в судовому порядку; правом звернення для захисту своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Біженці також наділені іншими правами та свободами, визначеними Конституцією України та Законами України, зокрема користуються правами, що впливають зі шлюбних правовідносин.

З вищезазначеного зрозуміло, що права та інтереси біженців характеризуються як соціальні, економічні, політичні та духовні. Реалізація цих прав вважається дієвим захистом від можливих порушень [3].

До соціальних прав відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» належить право осіб, яких визнано біженцями в Україні, на одержання грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення, право користуватися житлом, яке було надано для проживання.

Реалізація соціальної політики у сфері біженства повинна здійснюватися з урахуванням міжнародного досвіду організації соціально-педагогічної роботи з біженцями, шляхом виявлення тенденцій і суперечностей її розвитку, вивчення наявних заходів допомоги біженцям. Спроби покращення становища біженців у нашій країні мають на меті зробити внесок у розвиток економіки та соціальних відносин, підтримку політичної стабільності [2].

Окрім прав і свобод, особи, що визнані в Україні біженцями, мають виконувати певні обов'язки. Відповідно до статті 16 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» до обов'язків біженців належать:

– інформувати відповідний територіальний відділ Державної міграційної служби про зміну прізвища, сімейного стану, складу сім'ї, про зміну попереднього місця проживання (переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці України) або про виїзд на проживання в іншу державу, повідомляти про набуття громадянства, як українського, так і громадянства іншої країни;

– здійснювати повторну реєстрацію у визначені строки за місцем постійного проживання [4].

Під час тлумачення змісту правового статусу біженців як шукачів притулку головна увага приділяється питанням адміністративно-правового забезпечення прав і свобод біженців, тобто гарантій їхнього правового становища. Під цими гарантіями розуміються умови та засоби забезпечення всебічного захисту прав і свобод біженців у контексті захисту прав і свобод людини та громадянина. При цьому під поняттям «гарантії» необхідно розуміти сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, що спрямовані на повну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод громадян, усунення можливих причин, що порушують їх здійснення [3].

Адміністративно-правові гарантії прав і свобод біженців тлумачаться як діяльність суб'єктів владних повноважень, що займаються питаннями біженців, спрямована на забезпечення захисту їхніх прав і свобод, а також обов'язки цих суб'єктів створювати необхідні для цього умови. Принцип виконання таких гарантій покладений на державу, що надає притулок, яка у свою чергу реалізує ці функції через діяльність органів державної влади. Цей принцип делегування прописаний у національних нормативних актах, які визначають головні напрями реалізації виконавчої влади, зокрема у сфері міграційної політики [3].

Таким чином, держави несуть відповідальність за виконання гарантій захисту прав біженців, обмежуючись власними територіями, співпрацюючи з місцевими громадськими об'єднаннями. Вони намагаються заохочувати та надавати соціально-правовий захист, а також звести до мінімуму загрозу різних форм насильства, зокрема сексуального та гендерного, якому піддаються багато біженців, навіть у країнах притулку.

У нашій державі також існує співпраця між урядом України, УВКБ ООН та добровільними чи громадськими об'єднаннями. Окрім УВКБ ООН (забезпечення продуктами, незначними разовими грошовими виплатами), допомога біженцям надається Червоним Хрестом та іншими благодійними організаціями. Проблема полягає в тому, що урядові організації та органи державної влади не беруть участі в таких заходах та акціях, що суперечить міжнародним зобов'язанням України перед міжнародною спільнотою. У практиці іноземних держав допомога біженцям з боку урядів країн здійснюється протягом декількох перших років, що дає їм змогу стати повноцінними членами суспільства та адаптуватися до відповідних вимог суспільства [7].

Першочерговими завданнями добровільних об'єднань є координація діяльності, проектування спільної соціальної допомоги біженцям та шукачам притулку, заходи, спрямовані на інтеграцію в українське суспільство тощо. До таких об'єднань можна віднести:

- Всеукраїнську благодійну фундацію «Право на захист» (юридична допомога біженцям, м. Київ);
- Програму юридичного захисту HIAS (юридична допомога біженцям, м. Київ);

- Консультативний центр для біженців;
- Благодійну організацію «Харківський благодійний фонд «Світ»
- Громадський рух «Віра. Надія. Любов» (соціальна допомога біженцям та шукачам притулку, м. Одеса);
- Благодійний фонд «Допомагаємо»;
- Дніпропетровський координаційний центр допомоги переселенцям «Допомога Дніпра».

Щодо державного виконання гарантій захисту біженців на державному рівні, то Розпорядженням КМУ від 22 серпня 2012 року № 605-р було затверджено «План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року». Відповідно до нього були розроблені законопроекти, які вносили зміни до законодавчої бази з питань праці, освіти, соціального та пенсійного забезпечення, з метою гармонізації української нормотворчої бази у сфері біженців із міжнародними стандартами в галузі притулку та захисту біженців.

Розпорядженням було поставлено задачу:

- забезпечити запровадження міжнародного досвіду у сфері притулку та захисту біженців, встановлення напрямів політики співпраці з міжнародними організаціями та урядами інших країн, здійснення обміну інформацією щодо роботи з біженцями;
- сприяти формуванню в населення толерантного ставлення до біженців;
- провести заходи розбудови мережі пунктів розміщення біженців у регіонах і покращення житлових та інших умов;
- розширити мережі зв'язку та взаємодії між пунктами розміщення біженців, а також між центрами зайнятості;
- реалізувати проект щодо надання медичної, психосоціальної допомоги біженцям та особам, які потребують додаткового захисту;
- забезпечити функціонування курсів для біженців із вивчення державної мови, історії та культури України, а також курсів з ознайомлення біженців із законодавством, що регулює трудові відносини, відносини у сфері освіти, здоров'я, соціального захисту [5].

Таким чином, шляхом адміністративно правового закріплення захисту прав і свобод біженців в контексті реалізації гарантій їх захисту вбачається повнота регулювання суспільних відносин у сфері біженства за допомогою адміністративного законодавства.

Стосовно адміністративного регулювання відносин біженців, то слід відзначити проблеми в цій сфері, пов'язані з процедурою депортації, оскільки це означають не тільки особи, що перебувають на нелегальному положенні, а й біженці, що визнані такими за конвенційними положеннями та нормами українського законодавства. Такі дії, безперечно, порушують міжнародні зобов'язання України в галузі прав людини.

У момент, коли в шукача притулку вилучають передбачені законом довідки або коли вони втрачають термін дії, такі особи набувають ста-

туса нелегальних мігрантів і підлягають негайній депортації.

Однією з умов, що передує прийняттю рішення про виселення іноземця чи особи без громадянства з території України, є відбуття призначеного покарання чи виконання адміністративного стягнення. Однак це свідчить про те, що особа вже відповіла перед суспільством і державою за протиправну поведінку та не має перед суспільством жодних зобов'язань, пов'язаних із вчиненим проступком. Відповідно до ст. 61 Конституції жодна особа не може бути двічі притягнена до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. У Загальній декларації прав людини також зазначено, що кожна особа може зазнати лише таких обмежень, які встановлені виключно з метою незалежного визнання та поваги прав і свобод інших людей, а також забезпечення справедливих вимог моралі та суспільного порядку [6, с. 262].

З вищезазначеного випливає, що, відбувши адміністративне покарання, особа вже виправдалася перед державою та суспільством, тож подальша її депортація не є обов'язковою, взагалі не відповідає положенням Конституції України та порушує основні засади прав і свобод людини та громадянина відповідно до міжнародного законодавства.

Сама процедура екстрадиції може ініціюватися як через судовий порядок, так і без такого. Судовий контроль за законністю та правомірністю процедури вислання в Україні є доволі сумнівним, наприклад в українському законодавстві не передбачено обов'язкової участі адвокатів у процедурі екстрадиції. Кодекс адміністративного судочинства України не встановлює строки, за яких відбувається виселення, не містить жодних посилань на інші закони України, не містить заборони для санкціонування екстрадиції в ході закритих судових процесів, не наводить процесуальних гарантій осіб, які очікують виконання рішення про виселення або судового розгляду подання про виселення.

Проблема дієвого механізму захисту прав і свобод біженців пояснюється тим, що реалізація законодавства, яке регулює відносини біженців і шукачів притулку має обмеження, пов'язані з легалізацією цієї категорії осіб. Безумовно, це відповідає їхній головній потребі – знайти притулок від переслідувань, безпечно для життя місце проживання. Однак цей процес характеризується наявністю проблем, пов'язаних із неналежним документуванням шукачів притулку, які мають місце при процедурі визнання особами біженцями, і виданням посвідчуючих документів.

Отже, територіальні органи міграційної служби вимагають повторної реєстрації місця проживання, залучаючи правоохоронні органи. Однак такі вимоги можна вважати безпідставними та незаконними, оскільки вони порушують Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання». Прямого визначення розміру державного мита за реєстрацію осіб немає в жодному законі, тому нині існує практика самостійного встановлення органами поліції суми мита за реєстрацію.

Нагальною правовою проблемою залишається законодавством про біженців, тож головну увагу слід також узгодження норм українського законодавства з приділяти не тільки соціальному регулюванню (нарачування пенсій, соціальних виплат, стипендій і т.) [7].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Поєдинок О.Р. Принцип заборони дискримінації в міжнародному праві захисту прав людини та міжнародному праві захисту біженців / О.Р. Поєдинок // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2009. – № 46. – С. 549–555.
2. Мигашко Є.М. Теоретико-правові аспекти. Інтеграція біженців в українське суспільство як соціально-педагогічна проблема / Є.М. Мигашко, Н.Є. Тимошенко // Наукові здобутки студентів Інституту людини / Засновник: Київський університет імені Бориса Грінченка. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studscientist.kubg.edu.ua/index.php/journal/article/view/8>.
3. Тимчик Г.С. Теоретико-правові аспекти адміністративно-правового забезпечення прав і свобод біженців в Україні / Г.С. Тимчик // Науково-практична Інтернет-конференція (Київ, 17.05.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=299%3A170512-07&catid=42%3A2-0512&Itemid=46&lang=ru.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України № 3671-VI від 08.07.2011 станом на 30.05.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.
5. Про затвердження Плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів від 22.08.2012 № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>.
6. Христова Ю.В. Виселення іноземців та осіб без громадянства: національний та зарубіжний досвід / Ю.В. Христова, О.М. Федьора // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – №. 1. – Т. 2. – С. 261–264.
7. Москаль Г. Проблемні питання захисту прав трудящих-мігрантів та біженців / Г. Москаль // Журнал Верховної Ради України «Віче». – 2013. – № 21. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3932>.

Степанов І. Л.,
аспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА «ШАХРАЙСТВО У СФЕРІ КОМП'ЮТЕРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ»

BACKGROUND AND DEVELOPMENT OF SOCIAL PHENOMENON «FRAUD IN THE FIELD OF COMPUTER TECHNOLOGIES»

У статті досліджено історичні передумови виникнення та розвитку соціального явища шахрайство у сфері комп'ютерних технологій з урахуванням масового поширення персональних комп'ютерів, мережі Інтернет, гіперзростання кількості інтернет-гаджетів і користувачів соціальних мереж, переходу людства на платіжні онлайн-системи.

Ключові слова: історія шахрайства, шахрайство, комп'ютер, комп'ютерні технології, мережа Інтернет, способи шахрайства, інтернет-аукціон, кредитні картки, персональні дані, фішинг, фармінг, кардінг, клікфрод.

В статье исследованы исторические предпосылки возникновения и развития социального явления «мошенничество в сфере компьютерных технологий» с учетом массового распространения персональных компьютеров, сети Интернет, гиперроста количества интернет-гаджетов и пользователей социальных сетей, перехода человечества на платежные онлайн-системы.

Ключевые слова: история мошенничества, мошенничество, компьютер, компьютерные технологии, сеть Интернет, способы мошенничества, интернет-аукцион, кредитные карточки, персональные данные, фишинг, фарминг, кардинг, кликфрод.

In the article was investigated historical background of origin and development such social phenomenon as fraud in the field of computer technology. The article takes into account the mass distribution of personal computers, the Internet, extreme increase of Internet gadgets and users of social networks and also the transition of humanity into online payment systems.

Key words: history of fraud, fraud, computer, computer technology, Internet, methods of fraud, Internet auctions, credit cards, personal data, phishing, pharming, credit card fraud, click fraud.

Проведеними Організацією Об'єднаних Націй дослідженнями проблем кіберзлочинності встановлено, що в 2011 році близько 2,3 мільярда людей, або третина загальної чисельності населення планети, мала доступ до мережі Інтернет. Більш ніж 60% всіх користувачі мережі Інтернет перебувають у країнах, які розвиваються. Близько 45% всіх користувачів мережі Інтернет становлять особи у віці до 25 років. За оцінками міжнародних організацій, у 2017 році доступ до мобільного Інтернету отримують до 70% від загальної чисельності населення світу. До 2020 року кількість мережевих приладів (Інтернет речей) буде в шість разів перевищувати чисельність населення Землі [1].

Станом на грудень 2015 року вже понад 3,5 мільярда з 7,3 мільярда населення планети мають доступ до мережі Інтернет[2].

Уже сьогодні приватні особи та організовані злочинні угруповання за допомогою мережі Інтернет шляхом обману отримують незаконний доступ до персональних ідентифікаційних даних особи, кредитних карток, розрахункових рахунків суб'єктів господарювання, даних державного та приватного секторів економіки, які надалі використовуються для незаконного отримання грошових коштів або їх легалізації, шантажу, фінансування тероризму тощо.

Переважно проблематика шахрайства у сфері комп'ютерних технологій розкривається кризь призму світового досвіду з урахуванням законодавчих особливостей кожної країни, соціально-економічного та технічного розвитку.

У науковій літературі з кримінального права та кримінології приділялась значна увага проблемам,

пов'язаним із дослідженням обману або зловживанням довірою як способу вчинення шахрайства, а також дослідженням окремих складів злочинів і кваліфікуючих ознак, що містять вказані поняття. Серед цих робіт праці таких вчених, як Д.С. Азаров, Н.О. Антонюк, Ю.М. Батурич, М.В. Карчевський, А.А. Музика, С. А. Орлов, В.Я. Тацій, Ю.Л. Шуляк та інші. За кордоном вказані питання досліджувались такими вченими, як М. Бреннер, С. Гудман, Ф. Вільямс, Д. Деннінг, У. Зібер, Д. Льюїс, Б. Колін, та іншими.

У контексті досліджуваних питань становить інтерес комплексне дослідження виникнення такого соціального явища, як шахрайство у сфері комп'ютерних технологій.

Аналіз проблематики такого соціального явища, як шахрайство у сфері комп'ютерних технологій, виконується у межах дисертаційного дослідження, у контексті основних положень пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Національною академією правових наук України в березні 2016 року, рекомендацій Координаційного бюро з проблем кримінології Академії правових наук України та Кримінологічної асоціації України.

У межах наукової статті буде досліджено історичні передумови виникнення та розвитку такого соціального явища як шахрайство у сфері комп'ютерних технологій.

З часів стародавнього світу право власності є непорушним. Будь-яке посягання на власність є караним. Однак історія доводить, що це право порушується в тому числі шляхом вчинення шахрайства.

Шахрайство – це заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою [3, с. 475–480].

У результаті шахрайських дій потерпілий – власник, особа у віданні чи під охороною якої знаходиться майно, – добровільно передає майно чи право на майно винній особі. Безпосередня участь потерпілого в передачі майнових благ і добровільність його дій є обов'язковою [3, с. 476].

Добровільність у разі шахрайства має уявний характер, оскільки вона обумовлена обманом. Цей феномен властивий в основному людському суспільству. Людина найчастіше обманює свідомо, з подальшим прицілом, заздалегідь прогножуючи підсумок своєї дії.

Так, Віктор Люстин у 1925 році, назвавшись заступником міністра пошти та телеграфів Франції, продав Ейфелеву вежу. Френк Абергнейл за допомогою підроблених банківських чеків у 1960 році отримав з 26 банків понад 5 мільйонів доларів США. Кристофер Роканкур отримав понад

40 мільйонів доларів США, представляючись родичем Рокфеллера. Ж. Керв'єля, будучи трейдером банку, займався несанкціонованою торгівлею на біржі, у результаті якої компанії Societe Generale завдано збитки на суму 4,9 мільярда доларів США. Бернад Медофф створив фінансову піраміду Madoff Investment Securities і не виплатив вкладникам кошти в сумі 65 мільярдів доларів США [4].

З появою персональних комп'ютерів шахрайство набуває нових масштабів та видів.

Персональний комп'ютер – це електронна обчислювальна машина, призначена для особистого використання [5].

Першим персональним комп'ютером вважається Xerox Alto, розроблений у 1973 році Науково-дослідним центром компанії Xerox у Пало-Альто (Каліфорнія, США), масове поширення якого почалось після 1975 року. З початку 1980-х років комп'ютери купують для персонального (у тому числі й домашнього) використання, розробляється програмне забезпечення широкого спектра. У 1982 році комп'ютер названо машиною року за версією журналу Time Magazine.

Поширення персональних комп'ютерів серед пересічних громадян створило передумови для виникнення комп'ютерної мережі передачі даних, а відповідно, створило підґрунтя для протиправних дій (шахрайства) у цій сфері.

Першу в світі комп'ютерну мережу ARPANET (англ. Advanced Research Projects Agency Network, укр. Мережа управління перспективних дослідницьких проєктів) розроблено та запущено на замовлення Міністерства оборони США в 1969 році. Першу програму для відправлення електронної пошти було розроблено в 1971 році. За допомогою трансатлантичного телефонного кабелю в 1973 році до мережі ARPANET підключено Великобританію та Норвегію. З цього часу мережа ARPANET стала міжнародною.

У 1989 році Європейською радою з ядерних досліджень запропоновано концепцію Всесвітньої

павутини, яка стала загальнодоступною в 1991 році з уведенням графічного інтерфейсу «WWW», а в 1995 році стала основним постачальником інформації, основою для спілкування між людьми та вчинення фінансово-господарських операцій.

Станом на 2014 рік у мережі Інтернет налічувалось десять соціальних мереж, у кожній з яких було зареєстровано понад 100 мільйонів активних користувачів, перші три з яких – це Facebook (понад один мільярд користувачів), Twitter (понад 316 мільйонів), «ВКонтакте» (понад 314 мільйонів) [6].

У XXI столітті загальний обсяг торгівлі товарами та послугами в мережі Інтернет у всесвітньому масштабі складає понад

20 трильйонів доларів США, або майже 14 відсотків всесвітнього обсягу продажів [7], в Україні цей показник становить понад 5,65 мільярда доларів (2007 – 0,4 мільярда доларів США) [8].

Враховуючи те, що в мережі Інтернет фактично перебувають кошти, що дорівнюють бюджетам не однієї країни світу, а кількість користувачів соціальних мереж налічує декілька мільярдів, кримінальний елемент почав переорієнтовуватись у бік Всесвітньої павутини.

Також переорієнтуванню кримінального елемента в кіберпростір сприяло те, що мережа Інтернет дала можливість бути анонімним під час вчинення будь-яких дій, виступати від імені іншої особи, стала посередником між потерпілим і злочинцем, чим фактично усунула між ними прямий контакт, вчиняти кримінальні правопорушення за кордоном та уникати покарання у зв'язку з обмеженою кордоном держави юрисдикцією органів влади, а також зі складністю доведення вини правопорушника.

Згідно з даними Управління Організації Об'єднаних Націй за 2013 рік, у вчиненні комп'ютерного шахрайства частка підозрюваних становить лише 25 осіб на 100 злочинів, співвідношення числа засуджених і зареєстрованих злочинів значно нижче, ніж у разі інших «звичайних» злочинів [9].

Ураховуючи стрімке зростання злочинів у мережі Інтернет, у результаті якого завдаються багатомільярдні збитки, державами Ради Європи та іншими 23.11.2001 р. в Будапешті ухвалено Конвенцію про кіберзлочинність (ратифікована Україною 07.09.2005 р.), якою на міждержавному рівні визначено поняття шахрайства у сфері комп'ютерних технологій. Зокрема, статтею ст. 8 цієї Конвенції встановлено, що шахрайство у сфері комп'ютерних технологій – це навмисне вчинення без права на це дій, що приводять до втрати майна іншої особи шляхом будь-якого введення, зміни, знищення чи приховування комп'ютерних даних, будь-якого втручання у функціонування комп'ютерної системи із шахрайською або нечесною метою набуття без права на це економічних переваг для себе чи іншої особи [10].

Фактично в мережі Інтернет створено умови для переходу кримінальних правопорушень проти власності, у тому числі шахрайства, від локальних масштабів до транснаціональних масштабів, про що

зазначалось Інтерполом ще в 1979 році в межах третього Симпозіуму з питань міжнародного шахрайства [11].

Відповідно до даних Федерального бюро розслідувань інтернет-злочинності США [12], Комітету експертів з оцінки заходів боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму [13] та інших міжнародних інституцій, найпоширенішими способами шахрайства в мережі Інтернет є:

- шахрайство на інтернет-аукціонах (вчиняється шляхом пропонування несправжньої речі, непоставлення купленої речі);

- шахрайство з кредитними картками (вчиняється шляхом використання незаконно отриманих даних власників кредитних карток (як правило, нерезидентів), клонування кредитних карток);

- шахрайство з використанням персональних даних особи (вчиняється шляхом оплати послуг, замовлень товарів від імені власника персональних даних тощо);

- пропозиція ліквідації заборгованості за кредитом;

- інвестиційна пропозиція (вчиняється шляхом маніпулювання на ринку цінних паперів);

- фішинг (вчиняється шляхом копіювання сайту з високою репутацією);

- фармінг (вчиняється шляхом переадресування особи на несправжній сайт);

- кардінг (вчиняється шляхом пропозиції якісних товарів з суттєвою знижкою);

- клікфрод (вчиняється шляхом обманних кліків на рекламне посилання особою, не зацікавленою в рекламному оголошенні);

- нігерійські листи (вчиняється шляхом розсилки спаму з пропозицією оплатити невеликі суми коштів в обмін на майбутні солідні відсотки від фінансових операцій);

- бот-мережі (вчиняється шляхом ураження комп'ютерів вірусами та блокування сайтів);

- збирання пожертв на лікування або благодійні цілі (вчиняється шляхом створення відповідних сайтів);

- робота вдома з надвисокими прибутками за умови сплати авансових платежів або купівлі відповідного товару;

- знайомство в соціальній мережі з метою отримання коштів на удавану подорож (вчиняється шля-

хом пропозиції під час знайомства в соціальних мережах перерахувати кошти для здійснення подорожі з метою зустрічі);

- податкове шахрайство (вчиняється шляхом направлення сфальсифікованих заяв на пільги на офіційні онлайн-системи з використанням форм для розрахунку податків);

- незаконний посередник (вчиняється шляхом перехоплення повідомлення між клієнтом та інтернет-банкінгом);

- використання масового маркетингу (вчиняється шляхом отримання з великої кількості людей невеликих сум грошових коштів шляхом масової розсилки пропозиції, реклами, акцій тощо);

- інші.

У результаті зазначених та інших видів шахрайства з використанням комп'ютерних технологій в 2015 році, згідно з даними корпорації Symantec [14] (заснована в 1982 році, один з світових лідерів у галузі інформаційної безпеки, Каліфорнія, США), постраждало понад 594 мільйони громадян різних країн світу, завдано збитки на суму понад 158 мільярдів доларів США [15]. Відповідно до даних Національної поліції України, у 2015 році в результаті шахрайських дій з використанням комп'ютерних мереж громадянам України завдано збитки на суму 10 мільйонів гривень, а за вісім місяців 2016 – на суму 27 мільйонів гривень [16].

Викладене дає підстави зробити висновок, що передумовами виникнення та причинами стрімкого розвитку соціального явища «шахрайство у сфері комп'ютерних технологій» є результат глобального розвитку мережі Інтернет, здешевлення доступу до мережі та впровадження в системи зв'язку доступу до мережі Інтернет, гіперзростання інтернет-гаджетів і користувачів соціальних мереж, переходу людства на онлайн-платіжні системи, складність розслідування злочинів такої категорії у зв'язку з транснаціональною географією їх учинення та відмінністю національних законодавств держав світу, обмеженою юрисдикцією органів державної влади, невідповідністю законодавства технологічному розвитку.

Об'єктом подальших наукових досліджень буде інтегративне поєднання зарубіжної практики притягнення до кримінальної відповідальності за шахрайські дії у контексті способу їх вчинення. Для України це становить науковий і практичний інтерес.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Доклад Управления ООН по наркотикам и преступности «Всестороннее исследование проблем киберпреступности». – Нью-Йорк, 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://www.unodc.org/documents/organized-crime/cybercrime/Cybercrime_Study_Russian.pdf.
2. Пользователи интернета в мире [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bizhit.ru/index/polzovateli_interneta_v_mire/0-404.
3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / [за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. – К. : Каннон, А.С.К., 2002. – С. 475–480;
4. Десять величайших мошенников всех времен и народов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bugaga.ru/interesting/1144340020-10_velichajshikh_moshennikov_vsekh_vremjon_i_narodov.html.
5. Поняття та означення комп'ютера [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://glossary.starbasic.net/index.php?title=%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%27%D1%8E%D1%82%D0%B5%D1%80>;
6. Социальные сети: статистика к 2016 году [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newreporter.org/2016/06/08/socialnye-seti-statistika-k-2016-godu/>.

7. «Доклад Oxford Economics» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://myclouddoor.com/web/documents/The%20New%20Digital%20Economy.pdf>.
8. «Объем рынка электронной коммерции Украины» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reclamare.ua/blog/obemu-gynka-elektronnoj-kommercii-v-ukraine>.
9. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности : проект «Всестороннее исследование проблемы киберпреступности. – Февраль 2013 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.unodc.org/documents/organized-crime/cybercrime/Cybercrime_Study_Russian.pdf.
10. Конвенція про кіберзлочинність : станом на 07.09.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_575/page.
11. INTERPOL, 1979. Third INTERPOL Symposium on International Fraud, Paris 11-13 December 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cybercrimelaw.net/documents/cybercrime_history.pdf.
12. Federal Bureau of Investigation Internet Crime Complaint Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ic3.gov>.
13. Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval>.
14. Symantec [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.symantec.com>.
15. Каждый 12-й житель Земли – жертва киберпреступников [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://near-future.ru/kazhdyj-12-j-zhitel-zemli-zhertva-kiberprestupnikov>.
16. Киберполиция Украины на страже электронной гривны [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hyser.com.ua/tehnology/kiberpolitsiya-ukrainy-na-strazhe-elektronnoj-grivny-121622>.

Хорошун О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Кулікова Д. Ю.,
студентка IV курсу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОРУПЦІЙНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЇЙ

CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS OF CORRUPTION-RELATED CRIMES EUROPEAN UNION AND ITS PREVENTION

У статті досліджено особливості корупційної злочинності та її сутнісні ознаки, які набувають особливого змістовного наповнення. З'ясовано основні фактори, що сприяють поширенню корупційних проявів. Здійснено аналіз кримінологічної характеристики корупційної злочинності в Європейському Союзі та способів запобігання їй. Досліджено, що однією з головних складових частин формування та реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, передусім їхніх правоохоронних органів, на регіональному та міжнародному рівнях, участь у заходах щодо боротьби із цим негативним явищем.

Ключові слова: корупція, злочинність, корупційна злочинність, причини та умови злочинності, боротьба з корупцією.

В статье исследованы особенности коррупционной преступности и ее существенных признаков, которые приобретают особое содержательное наполнение. Выявлены основные факторы, способствующие распространению коррупционных проявлений. Осуществлен анализ криминологической характеристики коррупционной преступности в Европейском Союзе и способы ее предотвращения. Доказано, что одной из главных составляющих формирования и реализации эффективной системы борьбы с коррупцией является четкое взаимодействие государств, в первую очередь их правоохранительных органов, на региональном и международном уровнях, участие в мероприятиях по борьбе с этим негативным явлением.

Ключевые слова: коррупция, преступность, коррупционная преступность, причины и условия преступности, борьба с коррупцией.

In the article the features of a corruption crime and its essential attributes that are particularly meaningful content. Found out the main factors contributing to the spread of corruption. The analysis of criminological characteristics of a corruption crime in the European Union and its prevention. It revealed that one of the main components of the formation and implementation of an effective system of fighting corruption is a clear interaction between countries, primarily to law enforcement agencies at the regional and international levels, participating in activities to combat this negative phenomenon.

Key words: corruption, crime, corruption crime, causes and conditions of crime, fight against corruption.

В умовах перехідного періоду розвитку суспільства та держави корупція стає одним із факторів, що загрожують національній безпеці та конституційному ладу будь-якої держави. Корупція набула світового розмаху й стала суттєвою перепоною розвитку міжнародних економічних зв'язків. Корупція спричиняє руйнівний вплив на усі сфери життя українського суспільства, є серйозною перепоною для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій та становить загрозу національній безпеці України. Корупція має загальнонаціональний системний характер і справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя.

На сучасному етапі суспільного розвитку, в умовах реформування економічної та політичної системи України, модернізації усіх сфер сучасного життя питання корупції, її виявлення та запобігання їй набувають особливого значення. Формування в Україні демократичної, правової, соціальної держави можливе лише за умов наявності базових сфер соціальної життєдіяльності. Тому в літературі останнім часом все більше уваги приділяється розробленню конструктив-

них і реальних пропозицій і програм щодо запобігання корупційній злочинності. Особливу увагу при цьому привертає досвід організації боротьби з корупцією в Європейському Союзі. Вищенаведене свідчить про актуальність дослідження кримінологічної характеристики корупційної злочинності в Європейському Союзі та запобігання їй. Таке запозичення, безумовно, позитивно вплине на процес побудови антикорупційної програми в Україні.

Проблеми корупційної злочинності у своїх працях вивчали такі науковці, як О. Дудоров, О. Кальман, О. Литвак, В. Лукомський, М. Мельник, А. Мудров, Є. Невмержицький та інші. Однак, незважаючи на вагомий внесок цих науковців у зазначену проблематику, дослідження питань кримінологічної характеристики корупційної злочинності в Європейському Союзі, її природи виникнення залишається відкритим для дискусій, що й зумовлює актуальність дослідження в цьому напрямі з метою розроблення пропозицій запобігання їй.

Актуальність дослідження кримінологічної характеристики корупційної злочинності в Європейському Союзі посилюється з недостатністю теоретичної роз-

робленості, існуванням значної кількості дискусійних теоретичних і практичних питань щодо протидії корупційній злочинності.

Метою цієї статті є з'ясування особливостей кримінологічної характеристики корупційної злочинності в Європейському Союзі, її природи виникнення та запобігання їй.

В умовах сьогодення корупція в Україні стала перешкодою номер один, яка гальмує реформування економіки та політико-правового перетворення на шляху нашої держави до вступу в ЄС та виходу з кризової ситуації. Передусім необхідно звернути увагу на те, що являє собою корупція та корупційна злочинність [1, с. 33]. Узагальнюючи підходи науковців до визначення корупції, можна визначити її як багатоконпонентне негативне явище, яке охоплює не лише соціальні, правові, економічні, а й морально-психологічні чинники.

По суті, корупційна злочинність – це спеціальний вид злочинності. Отже, їй притаманні сутнісні ознаки, які набувають особливого змістовного наповнення. Корупційна злочинність як історично-мінливе, відносно масове, стійке, самодетермінуюче, системно-структурне, соціально негативне явище найбільш очевидно виявляється у корупційних злочинах. Проте корупційна злочинність не ототожнюється з арифметичною сумою корупційних злочинів, оскільки додатково має ознаки, що надають їй особливих властивостей негативного соціального явища. Отже, для з'ясування специфіки корупційної злочинності необхідно уточнити сутнісний зміст її ознак у сучасних умовах [2, с. 55] з метою виявлення та передчасного запобігання цьому негативному явищу.

Отже, почнемо з такої ознаки корупційної злочинності, як історична мінливість, яка виявляється в тому, що в різних соціально-політичних та економічних формаціях існує так звана «своя» особлива корупція. Так, у сучасних демократичних системах політичного життя й управління корупція переходить «в тінь» або частково виявляється та залишається неконтрольованою. На історичну мінливість корупційної злочинності також може вказувати виникнення нових корупційних практик, зокрема призначення на посаду за хабар на певний термін, який заздалегідь обумовлюється з «покупцем» (до цього часу «продаж» посад зазвичай відбувався безстроково); невиконання підлеглими прямих вказівок керівника, якщо це суперечить корупційним інтересам (домінує в правоохоронних органах) [3, с. 292].

У свою чергу, відносна масовість вказує на те, що корупційна злочинність виявляється не в окремих корупційних злочинах, а у множині діянь, чисельність яких постійно змінюється. До того ж корупційна злочинність поширюється в глобальному масштабі й притаманна як бідним, так і багатим державам. Розглядаючи корупційну злочинність як масове явище та застосовуючи закон великих чисел, виявляють тенденції корупційної злочинності, прогнозують її майбутній стан, а отже, завдяки цьому можна планувати адекватні заходи протидії.

Стійкість (сталість) як ознака корупційної злочинності полягає в тому, що не можна очікувати різ-

кої зміни структури чи стану корупційної злочинності через відносно незначні проміжки часу (місяць, квартал, рік).

Крім того, корупційній злочинності притаманна самодетермінація, тобто самовідтворення. Корупція створює умови свого відтворення завдяки тому, що негативно впливає на майбутній соціально-економічний та політичний порядок у державі. При цьому чим триваліший період масштабної корупції, тим більш проблемною буде протидія корупційній злочинності й усунення її наслідків; навіть за умови, що окремі корупційні фактори будуть ліквідовані.

Системно-структурний характер корупційної злочинності передусім виявляється в тому, що їй притаманні властивості системи. Свідченням цього є виникнення корупційних мереж, до складу яких входять групи державних чиновників, що забезпечують відповідні рішення; комерційні та фінансові структури, що реалізують одержувані вигоди, пільги, доходи; силове прикриття з боку представників правоохоронних органів. Причому керівниками корупційних мереж зазвичай є високопоставлені чиновники та політики [4, с. 72]. Діяльність корупційних мереж переважно проявляється у формуванні взаємозалежностей й взаємозв'язків між чиновниками по вертикалі управління та по горизонталі управління, на різних рівнях, між різними відомствами й структурами. Ці взаємозв'язки та взаємозалежності спрямовані на систематичне вчинення корупційних угод для особистого збагачення, розподілу бюджетних засобів на користь структур, що входять у корупційну мережу, підвищення прибутків або одержання конкурентних переваг фінансово-кредитними та комерційними структурами, що входять у корупційну мережу.

Корупційна злочинність як соціальне явище проявляється в тому, що корупція є соціальним інститутом, елементом системи управління, що тісно пов'язаний з іншими соціальними інститутами – політичними, економічними, культурологічними. Корупційна злочинність є соціальною за походженням, суб'єктами, жертвами злочинів, а також результатом взаємодії детермінант, що мають соціальний характер [3, с. 295].

Складність розуміння і визначення феномену корупції певною мірою зумовлено поєднанням мультиполярних політичних, правових, економічних, соціальних і психологічних чинників [2, с. 55], що означає наявність кризових умов її виникнення.

Аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією свідчить про те, що за сучасних умов прояви корупції стали тими чинниками, що створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн світу, негативно впливають на всі сторони суспільного життя.

Незважаючи на багатоаспектність природи виникнення та поширення корупційних проявів у кожній окремій державі, до основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, таке, що зростає, зубожіння широких верств населення, погіршення криміногенної ситуації, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних

країнах, а з іншого – нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій – в інших країнах. Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони перебувають у стані економічної та суспільної трансформації.

Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це насамперед відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

За умов масштабної корупції акцент робиться саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Так, для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміну «боротьба»: законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.

Однією з головних складових частин формування та реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, передусім їхніх правоохоронних органів, на регіональному та міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби із цим негативним явищем, запроваджених Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями [5, с. 28].

Загальні засади протидії корупції, вироблені міжнародними організаціями, взято за основу в розвинених країнах. Серед найважливіших документів, які підписані, ратифіковані та набули чинності в Україні слід назвати такі, як Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [6], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [7], Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [8].

Як свідчить аналіз, метою Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією є передбачення кожною стороною у своєму внутрішньому законодавстві ефективних засобів правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [5, с. 28].

Переконання в необхідності здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і застосування превентивних заходів; наголошення на тому, що корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне управління, чесність і соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції, економічному розвитку, загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства, що ефективна боротьба з корупцією вимагає розширення, активізації та поліпшення міжнародного співробітництва у кримінальних справах, зумовило

підписання державами – членами Ради Європи Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Цілями Конвенції ООН проти корупції є застосування та посилення заходів, спрямованих на більш ефективне та дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

Крім того, найважливішими серед останніх документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, у якому визначено основні засади боротьби із цим негативним явищем у Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», у якому визначається поняття активної та пасивної корупції й установлюються санкції щодо осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого роду злочинів.

Основною метою створеної у травні 1999 року «Групи країн проти корупції» (GRECO), що діє в межах Ради Європи, є оцінка рівня корупції в державах – членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка проведення необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, укладених Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції [9, с. 38–39].

Основа державної політики у сфері протидії корупції становлять напрями впливу на передумови корупції: звуження меж державного регулювання, економічних і соціальних процесів; розроблення та запровадження механізму залучення трудових колективів до контролю за додержанням антикорупційного законодавства, здійснення заходів щодо запобігання корупційним діям та до їх громадського обговорення; удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та інших фізичних осіб, спрощення порядку стягнення податків, розширення сфери застосування фіксованих платежів; виявлення та заборона будь-яких монопольних проявів, сприяння природній конкуренції тощо. Впродовж останніх років провідні країни світу почали ухвалювати та впроваджувати державні антикорупційні стратегії [10]. Загалом це означає, що країни почали застосовувати системний підхід для створення таких умов і механізмів, які би створили умови, що стримують зростання корупції. Існує лише один спосіб усебічного вирішення цього завдання – ухвалення єдиного документа (загальної антикорупційної стратегії) в кожній окремій країні [9, с. 31].

Згідно з ухваленою міжнародною спільнотою Кримінальною конвенцією «Про боротьбу з корупцією» та ратифікованою Верховною Радою України 16 березня 2005 р. Цивільною конвенцією «Про боротьбу

з корупцією», розробленими Радою Європи 1999 року (м. Страсбург), а також Конвенцією ООН проти корупції (Резолюція від 31 жовтня 2003 р.), убачається за доцільне імплементувати міжнародно-правові норми вказаних документів в українське правове поле з метою його гармонізації з міжнародними правовими стандартами та впровадити світовий досвід у сфері протидії корупції, дотримуючись виваженої політики в цьому питанні.

Як вбачається, в Україні необхідно створити дієву систему протидії корупції. У її основі має бути усвідомлення того, що антикорупційна діяльність досягне успіху лише за умови комплексного підходу, здійснення її державними органами в тісній співпраці з неурядовими організаціями, засобами масової інформації, іншими інституціями громадянського суспільства. Боротьба з корупцією повинна стати загальнонаціональним завданням із чітко визначеними пріоритетами та належною координацією. Реалізація зазначеного наблизить Україну до рівня розвинутих європейських країн та усуне перешкоди для інтегрування нашої держави в європейське співтовариство [9, с. 59].

Крім цього, імплементатії норм Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенції ООН проти корупції, гармонізації нашого законодавства з міжнародними правовими стандартами та загалом зниженню рівня корупції в Україні могли б сприяти розроблення та ухвалення Антикорупційного кодексу України як базового нормативно-правового акту, у якому доцільно передбачити:

- запровадження правових засад переходу від ідеології боротьби з корупційними проявами до зосередження зусиль щодо запобігання та протидії корупції, усунення чинників, що її породжують;
- визначення правових меж діяльності громадян, юридичних осіб, органів державної влади в сфері боротьби з корупцією;

- встановлення відповідно до міжнародних стандартів чіткого правового визначення корупції (переліком як кримінально караного правопорушення) та суб'єктів корупції, перелік корупційних діянь;

- закріплення поділу корупційних діянь на види за ступенем суспільної небезпеки: кримінальні, адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові;

- встановлення вимог щодо боротьби з корупцією не тільки в державному секторі, а й у сфері приватно-правових відносин;

- визначення головних засад координації діяльності державних органів у сфері боротьби з корупцією та покладення цих функцій на Кабінет Міністрів України;

- визначення правових механізмів усунення наслідків корупційних правопорушень [9, с. 59].

Отже, корупційна злочинність як історично-мінливе, відносно масове, стійке, самодетермінуюче, системно-структурне, соціально негативне явище підриває засади демократичного устрою, довіру до влади, порушує принципи верховенства права, справедливості й рівності перед законом, відповідальності за вчинене діяння, чесної конкуренції; призводить до зростання тіньової економіки та падіння авторитету держави.

Удосконалення законодавчої бази з метою ефективної боротьби з корупцією та організованою злочинністю в країнах ЄС і деяких інших країнах світу стало поштовхом для розроблення комплексу заходів організаційного, правового та інформаційного характеру. Важливу роль у боротьбі з корупцією відіграють національні програми, впроваджені урядами багатьох держав світу. З метою проведення ефективної політики у сфері боротьби з корупцією в більшості держав створені та діють спеціалізовані антикорупційні структури.

Підсумовуючи, варто зауважити, що програма боротьби з корупцією в країнах Європейського Союзу є розвинутою. У межах правової реформи в Україні було б позитивним запозичення переваг програм боротьби з корупцією європейського зразка.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Захарчук О.З. Нормативне закріплення корупційних злочинів за законодавством України та їх класифікація / О.З. Захарчук // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2015. – № 813. – С. 33-38.
2. Карпенко М.І. Сучасні ознаки корупційної злочинності та їх зміст / М.І. Карпенко, В.В. Пашковський // Юридична наука. – 2013. – № 5. – С. 54–61.
3. Якімова С.В. Сучасні ознаки корупційної злочинності та їх зміст / С.В. Якімова // Науковий вісник ЛДУВС. – 2010. – № 3. – С. 292–301.
4. Сунгуров А.Ю. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / А.Ю. Сунгуров. – СПб. : Норма, 2000. – 224 с.
5. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ : 2012. – 237 с.
6. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
7. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
9. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення : навч.-метод. матеріали / [Ю.В. Баскакова, В.М. Гаврилюк, П.В. Качанова, Г.О. Усатий] ; упоряд. О.В. Жур. – К. : НАДУ, 2013. – 108 с.
10. Тіньков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС / А.Л. Тіньков // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2011_2/txts/Tinkov.pdf.

Чукаєва В. О.,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права,
конституційного права і державного управління
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СХІДНИХ СЛОВ'ЯН X – XII ст.

CHARACTERISTICS OF THE DEVELOPMENT OF INSTITUTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE EASTERN SLAVS IN THE X – XII CENTURIES

Розглядається питання особливостей розвитку інститутів місцевого самоврядування у східних слов'ян у X – XII століттях. Надається характеристика структури місцевого самоврядування того часу та особливості їх функціонування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, громада, громада-місто, громада-земля, вервь, земля, міська волость, місто-державна.*

Исследуется вопрос особенностей развития институтов местного самоуправления у восточных славян в X – XII столетиях. Дается характеристика особенностей структуры местного самоуправления и его функционирования.

Ключевые слова: *местное самоуправление, община, община-город, община-земля, вервь, земля, городская волость, город-государство.*

Study of development of local self-government institutions in the Eastern Slavs in the X – XII centuries. Characteristic of features of local government structure and its functioning.

Key words: *local government, community, community-town, community-land, line upon Earth, land, town-state.*

Розвиток державності України з початку отримання незалежності перебуває в площині постійної соціально-політичної кризи, яка зачепила майже всі сучасні інститути державного управління. Ця обставина потребує серйозного переосмислення самих державно-правових реалій, тому що з'являються нові тенденції подальшої трансформації політичної системи, і не завжди з позитивним результатом. Наявність уже нових елементів державного механізму створюють скоріше систему «демократичного» авторитарно-бюрократичного управління суспільством. Сам факт глибокої кризи державного управління й особливо інституту місцевого самоврядування в Україні потребує визначення причин цього явища. Визначити їх можливо тільки з визначенням особливостей історичного розвитку цього інституту управління.

Наукові судження сьогодні про давні часи розвитку суспільства та його результат діяльності – державність – доводиться знов і знов переглядати, піддавати критиці, замінити одні положення іншими, іноді визначити нові явища, які потребують глибокого дослідження. Зараз це відбувається в сучасних дослідженнях М.І. Мірошниченко, П. Нураль, Л.В. Гонюкової, Н.В. Камінської та інших вчених [1]. Говорячи про кризу державності як перманентне явище нашої країни, необхідно враховувати таку важливу обставину, як історія Вітчизни. Сьогодні державність України має крах стабільності існування, і це в її історії було не раз, тому в спробі зрозуміти причини цього явища, ми все частіше звертаємо свій погляд назад, у минуле.

Характерно те, що підвищений інтерес до вітчизняної історії держави та права України (у тому числі

давньоруської) виникає, як правило, саме в часи гострих соціально-політичних криз, коли раптом виявляється, що державна влада з тих або інших причин не в змозі здійснювати ефективно управління важливими сферами суспільного життя в межах інституціонально сформованих політико-правових механізмів. Для створення нових якісних інституцій управління потрібно визначити особливості наявних та їхні плюси й мінуси за результатами ефективності функціонування.

Так, аналізуючи досвід формування місцевого самоврядування у східних слов'ян за давньоруськими літописами та іншими джерелами [2; 3; 4], необхідно зазначити, що в кінці IX – середини X ст. на території Давньої Русі були самостійні територіально-політичні утворення – міська волость, де князівська влада була не абсолютною, тому що вона була обмежена вічевою поліцією демократією. Місто на Русі було не тільки зосередження ремесла й торгівлі, він був ще адміністративно-господарським центром великої сільської волості та її воєнно-політичним ядром, а після прийняття православ'я – основним центром конфесіонально-ідеологічного впливу. Тобто давньоруське місто – посадська самоврядна громада, яка з'явилась із розпадом родоплемінного ладу. Давньоруська земля-волость «київського періоду» з юридично-політичної точки зору, по суті, була автономним самоврядним містом-державою (земля-місто, місто-громада).

Давньоруська земля – це територія, на якій живе своє населення, «Земля» – це населення, яке живе на своїй території. У такої «землі» завжди був центр – місто. Поняття «земля» і «місто» завжди ототож-

нювались, тому що територія без «міста» не була б «землею», а поселення, яке не було зосередженням «землі», залишалось б звичайним поселенням, але «містом» не було. Однакове значення виразів «місто» (зосередження населення) і «земля» (населення) привело до того, що з часом слово «місто» стало заміною слова «земля». Тоді говорили без різниці: Чернігівська земля, або просто Чернігів; Галицька земля, або просто Галич [5]. При цьому не можна оминати той факт, що в північноєвропейському епосі, скандинавських сагах і хроніках тільки Давня Русь – як жодна інша раннесередньовічна держава Європи – називалась Gardariki (буквально – «царство міст», «країна міст») [6].

Уже з початку минулого ХХ століття дослідження самоуправлінських давньоруських міських волостей базувалося на багатій історіографічній традиції, що дало змогу ряду вчених істориків-юристів – А.Є. Преснякову, М.Д. Загиркевичу, С.В. Юшкову – зробити важливі з методологічної точки зору узагальнення [7]. А саме: міська волость – основний елемент давньоруської державності; волость – територія, що мала місто, яке було представником землі; його віче – верховна влада волості; волостна організація – сукупність вервів; вервь містила декілька менших споріднених громад. У принципі, кожна давньоруська земля (місто-держава) являла собою багатосходинкову, ієрархічно побудовану територіальну організацію громадського типу – союз субпідрядних громад різного рангу [8, с. 403]. У цій ієрархії головним суб'єктом управління була громада старшого стольного міста, рішення якої були обов'язковими для всіх сільських округів-волостей.

Давньоруська міська територіальна громада мала складну внутрішню адміністративно-організаційну структуру, яка складалась із менших вічевих громад територіальних утворень. Крім цього, вона містила архаїчний родоплемінний елемент – тисячсотенну організацію (спочатку воєнну, а потім воєнно-адміністративну та державно-управлінську), зберігала своє значення й таку, що діяла з часів колонізації та розселення східнослов'янських племен, управлінську функцію.

Функціонуюча система міського громадського управління та територіального самоврядування являла собою сукупність традиційних органів «народоправства» та владних інститутів, які були привнесені ззовні варязькими вождями-конунгами та мала «спадкового» або «запрошеного» князя, посадників, воєвод-тисяцьких і соцьких. При цьому все ж таки головнішою ланкою її публічної організації було віче – збір-сходка свободних посадських громадівців, які здійснювали всю повноту верховної законодавчої і судової влади. Таким чином, міська громада у східних слов'ян втілювала передусім державницьке начало, була носієм державницьких відносин і джерелом влади.

Поступово коло управлінських функцій громади звужувалося, але в серйозних кризових ситуаціях початок і принципи традиційного самоврядування та споконвічна громадська рівність знову ставали

максимально затребуваними та виходили на передній план. Тому постійна апеляція князя та представників його адміністрації до єдиної думки громади через загальне вічеве зібрання була не пустою формальністю, а основним складовим елементом політичної та правової культури давньоруської полісної демократії. Це також вказує на те, що у східних слов'ян, як і в еллінів, латинян, найбільш ранньою формою територіально-політичної організації були міста-держави, де територіальні громади входили до адміністративно-ієрархічної структури, а декілька територіальних громад у сукупності становили громаду-державу або групувались навколо центральної громади-міста (старшого міста). Сам процес формування та розвитку східнослов'янської полісної державності базувався на взаємозалежних відносинах, і не завжди на відносинах сили, влади та підкорі.

У процесі становлення нових суспільних відносин і формування нових міст-держав змінювався рівень соціально-політичної та воєнної організації земель-волостей, унаслідок чого слабкою становилась гегемонія Києва та полянської громади. Вже з 1169 року «князі не питали дозвіл віче Києва на здійснення тих або інших адміністративних дій в управлінні державою» [9]. Тому не зовсім вірно стверджувати, що вічеву систему управління у східних слов'ян знищила навала монголо-татар з 1240 року. Київ ще за 70 років до нашестя Батия втратив своє значення, і князі в ньому були віче не виборні або вотчинні, а були «посадники» інших князів – то суздальських, то чернігівських, то смоленських.

Давньоруське місто IX – XII ст. було великим поселенням замкового характеру, тобто «бургом» західноєвропейського середньовіччя. Перш за все місто було воєнно-адміністративним і управлінським осередком сільської волості. Воно було не тільки постійним місцем перебування невеликого воєнного гарнізону (дружина князя або боярина-посадника), але й збірним пунктом всіх воєнних сил даної землі (ополчення). Також місто виконувало функцію центра фіскально-фінансового округу. Так, наприклад, в Уставі та Грамоті Ростислава Смоленського прямо вказується на існування таких фінансових округів: «А во Ворочницех (200) гривен, то из того взяти епископу 20 гривен; а в Торопчи дани 400 гривен, а епископу с того взяти 40 гривен» [10, с. 8]. Місто було також судовим центром для сільського населення, яке зберегло свою автономію й не підпало під владу міських землевласників.

Територіальний округ дуже тісно примикав до давньоруського поліса (місто-держави, землі-княжіння), тому коли говорять про передачу міста, то це означало передачу і всій міській округи. Місто без навколишніх територій у цей період не мислиться, тому нам видається, що саме «замковим» характером руських міст і можна пояснити їх велику кількість у XI – XII ст.

У цей час кожна земля мала десятки міст. Біля кожного міста-замка як воєнного укріплення поступово створюється місто-посад як ремісничий торговий центр. Потрібно визначити, що паралельно

з ростом і розвитком міст-волостей і політичної автономії їхніх самоврядних територіальних громад відбувався процес соціальної диференціації східнослов'янського суспільства. Але ж, попри це, міська громада все одно зберігала єдність, яку підтримувало населення округів. Більш того, сільська громада була залучена до управління з організації загального воєнного ополчення, мала право на отримання долі із зібраної данини, полюддя та інших поборів, а також характеризувалася наявністю колективного громадського землеволодіння.

Оформлення класичного типу середньовічного міста на Русі з чітким поділом населення не тільки за територіальною ознакою, але й соціально-професійною належить до XIV – XV ст. До цього міська організація будувалась на основі принципу громадського поділу, що дуже важливо для розуміння природи ранньої державності східних слов'ян [11].

Таким чином, ми бачимо чітку стадіальну градацію генезису міського устрою на Русі з акцентом на його громадський, самоврядний характер. На відміну від представників «ортодоксальної» радянської науки, які не бачили цього, базуючись на жорстких догматичних позиціях, сучасні медієвісти й історіографи частіше всього відмовляються від зживших себе концептуальних стереотипів і методології. Тому потрібно визнати, що давньоруське місто-державна (громада-місто, земля-місто) з історичної точки зору – явище унікальне, яке потребує глибокого наукового дослідження.

В історіографії, особливо зарубіжній, дуже часто зустрічається думка про те, що східнослов'янське суспільство – це «сукупність рабів», де існує тотальне панування держави над особистістю, нерозвинуті демократичні інститути, варварське ставлення людей один до одного на всьому періоді розвитку Київської Русі. Тому зрозуміло, що на Заході не визнається те, що в містах-державках (землях-містах) родини були автономні й кожна з них являла собою члена громади, без всіляких обмежень роду. Кожна родина поділялась на декілька родин залежно від того, як швидко підростали сини та заводилися власним господарством.

Цілий ряд вітчизняних і зарубіжних дослідників таку форму суспільного улаштування визначає «задругою», або «спільною родиною», і протиставляє її «патріархальному» (родовому) або «громадському» побуту східних і південних слов'ян домонгольського періоду. Такі союзи були основані на кровній спорідненості, були первинними суб'єктами права, і первісно тільки вони володіли нерухомістю майна [12]. Також члени такої родини в літописних джерелах визначались терміном «смерди». Землю

обробляла вся родина, і весь дохід з землі належав кожному її члену. Це була так названа слов'янська форма існування «вогнище», «задруга» (у південних слов'ян *zadruga*), яка в поляків і чехів мала назву «*rodinna nedil*» [13, с. 416]. У Руській Правді «задруга», дослідники вважають, визначалась як «вервь». Більш того, «задруга» та її члени-смерди були вільною частиною давньоруського населення та повноправними членами сільських самоврядних громад, які були складовим елементом інституту самоврядування землі-держави.

Система самоврядування Давньої Русі домонгольського періоду складалась зі стольних (старших) міста – пригорода – сільської волості (яка складалась з «вогнищ»). Таким чином, у системі місцевого самоврядування відбувається панування громад, родів. Панування громади «старшого міста» над підвладною територією було однією з головних умов існування громадської державності. Наявність загальних політичних завдань консолідувало громаду, згладжувало внутрішні суперечності. Необхідність збереження свого положення на землі підтримувало громадянську єдність та систему прийняття колективного управлінського рішення.

Таким чином, держава східних слов'ян формувалась на основі громади, а не на основі племен і було полісно-громадським. Громада була соціальною основою східнослов'янського суспільства та мала різні форми – вервь, задруга, огніща, громада-вервь тощо. З часом заселена й освоєна територія з центром у порівняно більшому сільському населеному пункті почала називатися місцевими жителями волостю й об'єднувала декілька дрібних самоврядних одиниць – громади (громади склались із дворич). Саме у волості були розвинуті елементи будь-якої форми громади та її можливості в системі місцевого самоврядування. У давні часи в разі слабкості княжої влади вона була самостійним й основним елементом державного порядку. Волость мала свій схід і називалась вічем, громадою або копою. Волость на своїх зібраннях обирала волосного старосту («старца») та інших адміністративних осіб, мала свій обраний суд. Представники князівської адміністрації тіуни приїжджали у волость тільки в надзвичайних ситуаціях суспільного життя (вбивство, бунт, грабіж, іноземна інтервенція, несплата данини). Інакше кажучи, сільська громада волості – це суспільно-виробниче об'єднання особисто вільних селян, основане на самоврядуванні, самоорганізації, взаємодопомоги та сумісному володінні землею. Центром волості (землі) було місто – це і стало основою формування полісної державності східних слов'ян X – XII століть.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мірошніченко М.І. Державність і право України: генезис у європейському контексті (з найдавніших часів до поч. XIX ст.): [монографія] / М.І. Мірошніченко. – К.: Атіка, 2006. – 544 с.; Гураль П.І. Органи самоврядування у містах Київської Русі / П.І. Гураль // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали VII регіональної науково-практичної конференції (13–14 лютого 2016 р.). – Львів, 2001. – С. 74–82; Гонюкова Л.В. Суспільно-політичні об'єднання: теорія і практика: [навч. посібник] / Л.В. Гонюкова, Б.М. Максимець. – К.: Генеза, 2009 – 240 с.; Камінська Н.В. Місцеве і регіональне самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: [навч. посібник] / Н.В. Камінська. – К.: КНТ, 2010. – 230 с.
2. Левицкий Т. Важнейшие арабские источники о славянских странах и народах, относящие к раннему средневековью / Т. Левицкий // Сочинение польских ориенталистов. – Вып. 2. – М.: МГУ, 1961. – 249 с.

3. Памятники русского права. – Вып. 3 – М. : Наука, 1955. – 354 с.
4. Повесть временных лет / [под ред. В.П. Андриановой-Перетиц]. – Изд. 2-е, испр. и дополн. – СПб. : Истоки, 1991. – 346 с.
5. Любавский М.К. Лекции по древней русской истории до конца XVI в. / М.К. Любавский. – СПб. : Лань, 2002. – 249 с.
6. Любарский Г.Ю. Морфология истории: сравнительный метод и историческое развитие : [монография] / Г.Ю. Любарский. – М. : КМК, 2000. – 418 с.
7. Пресняков А.Е. Лекции по русской истории. Западная Русь и Литовско-русское государство / А.Е. Пресняков. – Т. 1–2. – Вып. 1. – М. : Наука, 1939. – 348 с.; Затыркевич М.Д. О влиянии борьбы между народами и сословиями на образование строя русских государств в домонгольский период : [монография] / М.Д. Затыркевич. – М. : МГУ, 1874. – 567 с.; Юшков С.В. К вопросу о политических формах Русского феодального государства до XIX в. / С.В. Юшков. // Вопросы истории. – 1950. – № 1. – С. 9–19.
8. Єрмян В.В. Муніципальна історія Русі: Давня Русь : [навч. посібник] / В.В. Єрмян. – М. : Академ.проект, 2005. – 960 с.
9. Беляев И.Д. История русского законодательства / И.Д. Беляев / Серия «Мир культуры, история и философия. – СПб. : Лань, 1999. – 478 с.
10. Повесть временных лет по Лаврентьевскому списку // ПСРЛ. – Т. 1. – М. – Л. : Академия наук СССР, 1962. – 563 с.
11. Данилова Л.В. Сельская община в средневековой Руси / Л.В. Данилова. – М. : Наука, 1994. – 376 с.
12. Нидирле Л. Славянские древности / Л. Нидирле ; перев. с чешского Т. Ковалевой, М. Хозанова. – М. : Алетей, 2000. – 279 с.
13. Єрмян В.В. Муніципальна історія Русі: Давня Русь : [навч. посібник] / В.В. Єрмян. – М. : Академ.проект, 2005. – 960 с.

Щербина Є. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Топчій Н. Ю.,
студент магістратури юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

МОДЕРНІЗАЦІЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

MODERNIZATION OF ECONOMIC LAW

У статті досліджуються положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та їх значення для оновлення господарського законодавства України. Визначаються напрями та проблеми модернізації господарського законодавства відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Проаналізовано сучасний стан господарського законодавства України.

Ключові слова: Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, оновлення господарського законодавства, європейська інтеграція, Європейський Союз.

В статье исследуются положения Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом и их значение для обновления законодательства Украины. Определяются направления и проблемы модернизации национального законодательства в соответствии с положениями Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Проанализировано современное состояние хозяйственного законодательства Украины.

Ключевые слова: Соглашение об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом, обновление законодательства, европейская интеграция, Европейский Союз.

The article researches the provisions of the Agreement about Association between Ukraine and the European Union and updating the legislation of Ukraine. Determined directions and problems of modernization of national legislation in accordance with the provisions of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. The current state of Ukrainian legislation in the world.

Key words: Association Agreement between Ukraine and the European Union, updating the legislation, European integration, European Union.

В умовах укріплення правової держави стоїть важливе завдання – оновлення господарського законодавства відповідно до міжнародних стандартів, зокрема до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Окремі норми Господарського кодексу потребують оновлення. Хоча Господарський кодекс містить загальні положення регулювання господарських відносин, різні види господарських відносин регулюються іншими нормативно-правовими актами, у яких є багато суперечностей.

Господарська діяльність має велике значення для інтеграції України до європейського середовища. Але господарське законодавство має чимало недоліків, не відповідає європейським вимогам і тому потребує вдосконалення.

Найактуальнішим завданням для науки господарського права, як підкреслено в Конвенції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу (далі – ГК) України, є комплексний розвиток галузевого законодавства. Це передбачає, по-перше, нарощування змісту кодексу за допомогою норм чинних актів, які довели свою корисність у процесі правозастосування; по-друге, узгодження норм, які залишилися за межами кодексу, з нормами останнього [9].

Проблеми оновлення господарського законодавства відповідно до міжнародних стандартів, зокрема до

Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, вивчались такими вченими, як В.Б. Марченко, Є.В. Петров, Н.М. Дятленко, Н.М. Рябець та ін.

Метою статті є аналіз норм господарського законодавства щодо його оновлення.

Українське законодавство – складне, багатогалузеве утворення, у якому є досить багато неузгодженостей, конфліктуючих або конкуруючих норм. Будучи за своїм характером територіально великим, воно містить у собі можливість різних підходів до вирішення одних і тих самих питань.

Узятий Україною курс на побудову правової держави поставив вимогу кардинального реформування всіх сфер суспільного та державного життя. Це вимагає ґрунтовного та всебічного дослідження суперечностей, що існують в суспільстві, а особливо колізій, що виникають у відносинах, регульованих правом [6, с. 2].

Тому зменшення колізійності, безумовно, стає важливим завданням здійснення правової реформи в Україні на сучасному етапі.

На жаль, суперечності між нормативно-правовими приписами властиві сьогодні всім рівням системи законодавства. Причиною цього можуть бути порушення процедури ухвалення нормативно-правових актів, вторгнення суб'єкта правоутворення у сферу компетенції інших суб'єктів, ігнорування правил законодавчої техніки тощо. Аналіз супер-

ечностей показує, що здебільшого вони пов'язані з недооцінкою вимог правового режиму запобігання й усунення юридичних колізій [6, с. 10].

Недосконалість, у тому числі й суперечливість законодавства, негативно позначається на роботі всіх гілок влади, значно ускладнює вирішення завдань, що стоять перед ними, суттєво знижує здатність законодавства ефективно регулювати суспільні відносини, послаблює режим законності, негативно впливає на рівень правопорядку в країні, заважає реалізації прав і свобод людини та громадянина. Тому цілком природним є прагнення держави створити систему інститутів і методів, здатних забезпечити попередження, подолання й усунення колізій у законодавстві.

Основні причини вдосконалення господарського законодавства такі.

1. Наявність у чинному законодавстві численних вад (прогалин, колізій, застарілих і неефективних норм).

2. Динамізм відносин у сфері господарювання (змінюваність залежно від появи нових технологій, видів договорів, форм співпраці суб'єктів господарювання, міжнародних зв'язків тощо), а також складність і багатоманітність цих відносин, що не завжди вдається врахувати під час ухвалення нормативно-правових актів.

3. Глобалізація економічного життя, поширення сфер діяльності транснаціональних компаній та промислово-фінансових груп, міжнародне співробітництво, участь України в міжнародних організаціях економічного спрямування.

4. Зміни напрямів економічної політики держави за результатами проведення широкомасштабних експериментів, орієнтування України на вступ до міжнародних союзів економічного спрямування з відмінним від українського правовим регулюванням господарських відносин.

Напрямами вдосконалення господарського законодавства є такі.

1. Вдосконалення господарського законодавства щодо його змісту.

Цей напрям передбачає необхідність врегулювання нових для господарської системи України відносин і врегулювання традиційних відносин на нових засадах шляхом ухвалення нових актів або внесення відповідних змін до чинних нормативних актів.

2. Удосконалення господарського законодавства щодо його правової форми.

Цей напрям передбачає:

а) істотне посилення ролі закону як основного джерела регулювання господарських відносин;

б) зменшення ролі відомчих нормативних актів і обмеження відомчої нормотворчості, що забезпечується контролем з боку Міністерства юстиції України у формі державної реєстрації таких актів і набуття ними чинності лише за умови такої реєстрації;

в) підвищення ролі локальних нормативних актів (установчих і внутрішніх правових документів суб'єктів господарських відносин).

3. Удосконалення господарського законодавства щодо його системи.

Цей напрям передбачає:

а) вирішення проблем, пов'язаних з ухваленням Господарського та нового Цивільного кодексів (усунення колізій між низкою норм цих кодексів; приведення усього масиву господарського законодавства у відповідність до Господарського кодексу);

б) інкорпорацію господарського законодавства (видання систематизованих збірок господарського законодавства) за предметним критерієм: законодавство про приватизацію, законодавство про капітальне будівництво, законодавство про господарські договори тощо;

в) консолідацію господарського законодавства (ухвалення замість кількох нормативно-правових актів, що регулюють певний вид господарських відносин, одного, який зможе усунути колізії в регулюванні певної категорії господарських відносин.

4. Гармонізація законодавства України з найкращими міжнародними стандартами регулювання відносин у сфері господарювання, із законодавством міжнародних економічних союзів, у які входить чи планує увійти Україна (у тому числі Європейський Союз) [8].

Підписання Україною Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р. [1] поставило на одне із чільних місць задачу щодо визначення цілей, засобів та організаційно-правового механізму модернізації українського законодавства з правом Євросоюзу. Стосовно сфери господарського законодавства правомірним буде визначити загальну мету модернізації як таку, що полягає у створенні в Україні достатньо уніфікованого правового середовища для всіх суб'єктів ринкових відносин України та країн Євросоюзу.

Початок процесу модернізації був покладений ще задовго до згаданої Угоди. Зокрема, один із початкових етапів пов'язаний з укладенням Угоди про партнерство та співробітництво (далі – УПС) між Україною і європейськими співтовариствами та державами – їх членами від 14.06.1994 р. [7]. Тому українські науковці вже досить тривалий час розробляють питання щодо теоретичного обґрунтування процесу модернізації українського законодавства з правом ЄС [5].

Таким чином можна виділити й достатньо визначені різновиди або способи модернізації українського законодавства щодо права ЄС. До них, зокрема, можна віднести приєднання України до міжнародних угод, правових актів, які закріплюють міжнародні стандарти у тій чи іншій галузі; ухвалення національних правових актів, положення яких мають відповідати нормам права ЄС; узгодження положень національної нормативної бази з приписами постанов інститутів Євросоюзу; взаємне визнання національних стандартів Україною та ЄС.

Способи модернізації можна простежити в контексті ухвалених українською стороною рішень для

виконання Угоди про асоціацію. Так, Кабінетом Міністрів України видане Розпорядження № 847-р від 17 вересня 2014 р. «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони» [1]. Пунктом 271 Розпорядження № 847 передбачено захід у вигляді приєднання до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про міжнародні змішані перевезення вантажів (м. Женева, 24.05.1980 р.). Пунктом 123 передбачено сприяння ухваленню Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Одним із основних напрямів модернізації господарського законодавства є те, що національне законодавство повинно відповідати європейським вимогам. Інтеграційні процеси впливають як на розвиток господарського законодавства країн, так і на формування специфіки їхніх внутрішніх господарських відносин. Ці фактори поряд з урахуванням національних особливостей господарсько-правового регулювання економіки повинні сприяти модернізації. На цьому шляху було ухвалено Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. Указом Президента України від 21 серпня 2004 р. визначені конкретні питання організації виконання цього Закону [5, с. 14].

Відповідно до всіх цих нормативних актів з метою підвищення ефективності регулювання господарських відносин повинні бути модернізовані господарсько-правові публічні й приватні засоби такого регулювання.

Найкращий приклад регулювання господарських відносин має Німеччина. Господарське законодавство на всіх етапах свого розвитку потребувало особливо глибокого наукового обґрунтування відповідно до міжнародних стандартів. Ця галузь права та законодавства виникла пізніше багатьох інших правових галузей. Угода про асоціацію між Україною та ЄС має дуже велике міжнародне значення для всіх країн світу, а особливо для України, яка так сильно потребує допомоги саме в аспекті законодавчого визначення окремих господарських проблем, належного функціонування господарської сфери для забезпечення потреб усього населення, адже від господарських відносин залежить добробут суспільства. Саме ця Угода і відновлює довіру в міжнародного бізнесу до України.

Перед сучасним законодавцем постало завдання належним чином нормувати досить складну систему господарських відносин, щоб утвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України та забезпечити реалізацію інтересів як безпосередніх учасників господарських відносин, так і публічних інтересів, заснованих на загальносуспільних потребах. Для формування в країні продуктивної економіки з різною формою власності необхідні сучасні правові засоби, прогресивні методи й форми регулювання, реалізації та реформування господарських процесів. Із цією метою діє господарське

законодавство, яке складається з великої кількості взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що регулюють господарські відносини. Адаптація національного законодавства до світових стандартів, зокрема до вимог Європейського Союзу та Світової організації торгівлі, істотно полегшується в тому разі, коли внутрішнє законодавство країн-кандидатів і дійсних членів таких міжнародних утворень уже досягло певного ступеня систематизованості й узгодженості.

Невідкладною є потреба в посиленні ключової ролі ГК України в усіх сферах правового регулювання господарських відносин. Необхідно взяти до уваги той факт, що кодифікація загальних положень правового регулювання господарських відносин мала місце на підставі низки некодифікованих актів. Продовження надалі кодифікаційних процесів можливе лише з урахуванням змін у базових нормативно-правових актах, що підкреслює необхідність модернізації законодавства. Ухвалення Господарського кодексу України заклало фундамент для правового регулювання договірних відносин на новому системному рівні та започаткувало новий етап наукових досліджень у сфері господарського права, спрямованих на модернізацію законодавства як у цих, так і в інших сферах. Проте ні його ухвалення, ні сама кодифікація, ні процес удосконалення законодавства не завершується. Становлення національного господарського законодавства в Україні пов'язане з труднощами, спричиненими насамперед економічними та соціально-політичними факторами. А саме ухвалення законодавчих актів відбувається в умовах існування старого законодавства. Суперечності нового законодавства зі старим не лише перешкоджають творенню правопорядку в господарських відносинах, а й іноді безпосередньо є причиною правопорушень і зловживань з боку суб'єктів господарювання. Крім того, відсутність чіткої та однозначної концепції побудови ринкової економіки в Україні іноді ставить законодавця у складне становище в ході розроблення та ухвалення законопроектів. Тому першочерговим завданням подальшої кодифікації господарського законодавства визначено оновлення та доповнення положень ГК України як головного акта господарського законодавства. Окрім цього, аналіз досвіду реалізації законодавства про господарську діяльність, надбаного після введення в дію ГК, свідчить про необхідність вирішення таких завдань, як:

- 1) узгодження кодифікованих і некодифікованих норм;
- 2) подолання множинності актів;
- 3) обрання такої форми вдосконалення змісту та форми господарського законодавства, яка була б найбільш придатною для ефективного процесу адаптації господарського законодавства до світових і європейських стандартів.

У щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України [3] закріплено, що інтеграція в європейський політичний, економічний та гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром і

чинником розвитку держави. Європейська інтеграція передбачає інтеграцію політичну, юридичну та економічну. Найважливішим аспектом для України є саме економічна інтеграція як процес зближення та взаємного пристосування окремих національних господарств. Головною сферою модернізації є система господарського законодавства, яка має здійснюватися в напрямках:

- 1) адаптації національного законодавства до європейського;
- 2) стимулювання інтеграційних процесів;
- 3) удосконалення державного контролю;
- 4) стимулювання конкуренції тощо.

На теоретичному рівні виділяють такі чотири етапи економічної інтеграції.

1. Зона вільної торгівлі (скасування мита, квот та інших обмежень у торгівлі між державами-учасниками при збереженні їх автономії в митній і торговельній політиці стосовно третіх країн).

2. Митний союз (запровадження спільних зовнішніх тарифів і перехід до єдиної торговельної політики стосовно третіх країн).

3. Єдиний внутрішній (спільний) ринок (ліквідація бар'єрів між державами у взаємній торгівлі для переміщення робочої сили та капіталу).

4. Економічний і валютний союз (єдиний внутрішній ринок і гармонізація та координація економічної політики держав-учасниць на основі спільного ухвалення рішень і контролю за їх виконанням, заміна національних валют єдиною, єдина валютна та грошова політика).

Науковцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України було розроблено проект «Концепції модернізації господарського законодавства на основі Господарського кодексу України», який містить мету, завдання, способи вирішення та основні напрями подальшої кодифікації господарського законодавства на базі ГК України. Також є пропозиції ухвалити так званий Економічний кодекс, чи Конкурентний процесуальний кодекс, а також пропозиції щодо ухвалення Інвестиційного кодексу, Інноваційного кодексу тощо [4, с. 78–84].

Існує низка неузгодженостей та суперечностей між ЦК і ГК України. Прикладами можуть слугувати:

– норми, що встановлюють способи захисту цивільних прав та інтересів (ч. 2 ст. 16 ЦК України), і норми щодо захисту прав суб'єктів господарювання та споживачів (ч. 2 ст. 20 ГК України);

– норми, що встановлюють порядок припинення юридичної особи (статті 104, 105, 106, 107, 108 ЦК України) і припинення діяльності суб'єкта господарювання (ст. 59 ГК України) тощо.

ГК України потребує також і структурних змін. Наприклад, глава 21 «Ціни і ціноутворення у сфері господарювання» навряд чи повинна бути в розділі IV «Господарські зобов'язання», а глава 28 «Відповідальність суб'єктів господарювання за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства» – у розділі V «Відповідальність за порушення у сфері господарювання» тощо. З віднесенням корпоратив-

них спорів до підвідомчості господарських судів і з ухваленням Закону України «Про акціонерні товариства» відчутною стала потреба більш докладного правового регулювання процедури розгляду та вирішення корпоративних спорів, особливостей яких у чинному ГК України враховані недостатньо. Потребує більш чіткого визначення і саме поняття корпоративних спорів, а оскільки останнє є похідним від категорії корпоративних прав і корпоративних відносин, то більш досконалого формулювання потребують і ці категорії матеріального (господарського) права.

Принципово важливим для кодифікації господарського законодавства є правильне визначення його предмета. У межах ГК України має бути проведена консолідація та оброблення нормативного матеріалу, що регулює загальні засади ринкового механізму господарської діяльності, визначає його принципи, інфраструктуру та умови функціонування, види ринків і загальні основи їх державного регулювання, перелік основних господарських зобов'язань, а також вичерпне коло суб'єктів господарювання. Внаслідок проведення такої кодифікації повинна втратити чинність ціла низка законів України, які закріплюють основні інститути господарської діяльності, зокрема про господарські товариства, споживчу кооперацію, торгово-промислові палати, товарні біржі, ціни та ціноутворення, захист економічної конкуренції, захист від недобросовісної конкуренції, природні монополії, зовнішньоекономічну діяльність, загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон, державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, засади державної регулятивної політики у сфері господарської діяльності, основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та інші [2].

З огляду на глобальні зміни клімату життєво необхідними стають розроблення та законодавче закріплення таких принципів господарювання, які забезпечували б не стільки кількісне зростання виробництва, скільки його орієнтацію на збереження навколишнього природного середовища, що відповідало б Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Можна підсумувати вищезазначене: світова фінансово-економічна криза показала повну неготовність вітчизняної економіки протистояти кризовим явищам. Одним із найскладніших є питання управління сферою господарювання і, відповідно, зростання ролі державного управління, з одного боку, і майже неможливість пристосування до нових реалій вільного ринку через природне нестримне прагнення його учасників – підприємців – до наживи, з іншого боку. Саме тому потрібно вдосконалювати законодавство, заповнювати його прогалини та підлаштовувати правові норми під наш час, під нові потреби суспільства.

Прикладом позитивного розвитку кодифікаційного процесу слід вважати Німеччину, котра, як і Австрія, займає в Європі провідне місце за ступенем розвитку теорії господарського права. У цих країнах

господарському праву приділено серйозну увагу, тому неможливо здійснювати заходи з модернізації українського законодавства без уважного вивчення теорії господарського права Німеччини. Безцінним для України є також практичний досвід Німеччини в адаптації німецького господарського законодавства до законодавства ЄС. Адже на практиці в ЄС процеси адаптації національних законодавств держав – членів Співтовариства здійснюються постійно. Прикладами служать Директиви Ради Європейського Співтовариства, які безпосередньо регулюють окремі питання адаптації законодавства держав-членів ЄС. Європейський союз прагне до систематизації господарського законодавства. Із цією метою видано «Господарський кодекс ЄС», у якому систематизовані найважливіші нормативно-правові акти. Українським законодавцям потрібно частіше звертати увагу на даний кодекс, що допоможе зближенню стандартів ЄС зі стандартами господарських відносин в Україні. Позитивним кроком на шляху до євроінтеграції є проект Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, схвалений Кабінетом Міністрів України 18 вересня 2013 р. Згідно з проектом Угоди цілями асоціації є:

- 1) сприяння поступовому зближенню сторін;
- 2) поглиблення участі України в політиці, програмах та агентствах ЄС;
- 3) запровадження умов для посилення економічних і торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України у внутрішній ринок ЄС у тому числі завдяки створенню поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі,
- 4) поглибленню співпраці у сфері безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини й основних свобод.

Отже, для України європейська інтеграція – це шлях до модернізації вітчизняних підприємств, залучення іноземних інвестицій та новітніх технологій, підвищення конкурентоспроможності української продукції, отримання фінансових ресурсів для розвитку економіки, підвищення якості життя громадян, поліпшення системи охорони здоров'я, зміцнення верховенства права тощо.

Загалом слід зазначити, що європейська інтеграція України є ефективним засобом удосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні, що сприятиме становленню й укріпленню громадянського суспільства в нашій державі та прискорить формування в країні системи правового забезпечення захисту прав людини. Однак для реалізації Україною наряду розвитку, пов'язаного з європейською інтеграцією, необхідним залишається вирішення ряду політичних, економічних, соціальних і правових проблем, що безпосередньо передбачає ефективне функціонування політичної та пра-

вової системи нашої держави. Зважаючи на це, на перший план виходить необхідність створення сприятливих правових умов вступу України до Європейського Союзу, де адаптація законодавства України, в тому числі й у пріоритетних сферах, є лише першим етапом процесу зближення української правової системи до норм ЄС.

Сучасний стан розвитку демократичного суспільства потребує інтегрованого та диференційованого підходу. Приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів необхідно реалізовувати через їх узгодження (зокрема, шляхом гармонізації як найбільш ефективної форми узгодженого правового розвитку).

Угода про асоціацію між Україною та ЄС – це шанс модернізації національної економіки. Одним із першочергових завдань України є створення сприятливого середовища для ринкової економіки. Принципи ринкової економіки є основоположними для розвитку та функціонування підприємництва, що, у свою чергу, є запорукою перспективної та стабільної держави. Господарський кодекс України є стрижнем господарського законодавства, і тим самим він закладає фундамент для системного вдосконалення цієї галузі законодавства. Проте досить часто виникає чимало труднощів у реалізації норм цього кодифікованого акта, адже одночасне ухвалення та набуття чинності Господарським і Цивільним кодексами України породило проблеми колізій між їхніми положеннями.

Необхідно зазначити низку інших, не менш важливих проблем, які характерні для господарського законодавства:

- значна розгалуженість і наявність великої кількості нормативних актів;
- наявність у господарському законодавстві великої кількості нормативних актів обмеженої сфери дії;
- недосконалість процесуального права;
- наявність застарілих положень у господарському законодавстві та інші.

Одним із напрямів модернізації господарського законодавства в контексті міжнародної інтеграції України є його адаптація до законодавства Європейського союзу. Є всі підстави стверджувати, що модернізацію господарсько-правового регулювання господарських відносин в Україні доцільно здійснювати з урахуванням досвіду провідних європейських країн, а особливо Німеччини. Оновлення господарського законодавства слід здійснювати не шляхом нарощування та розпорошення його норм, що не дасть змоги ефективно здійснювати економічну політику, а в напрямі його кодифікації, що передбачає, зокрема, зменшення в ньому кількості бланкетних норм та одночасне доповнення нормами прямої дії та відсиланнями на конкретні закони.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 178.

2. Господарський кодекс України має залишатися стрижнем господарського законодавства // *Голос України*. – 31.10.2008 – № 208.
3. Щорічне Послання Президента до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077>.
4. Коростей В. Система правового регулювання господарювання: реалізації і перспективи / В. Коростей // *Право України*. – 2007. – № 4. – С. 78–84.
5. Муравйов В. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС / В. Муравйов, Н. Мушак // *Віче*. – 2013. – № 8. – С. 12–18.
6. Погребняк С.П. Вирішення проблеми колізій права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.П. Погребняк. – К. 2001. – 24 с.
7. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) від 14.06.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
8. Вінник О.М. Господарське право : [навч. посібник] / О.М. Вінник. – 2-е вид., змін, та допов. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С. 112–116.
9. Концепція модернізації господарського законодавства на базі Господарського Кодексу України (проект) // *Проблеми господарського права і методика його викладання* : зб. наук. пр. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень / [редкол. : В.К. Мамутов (відп.ред.) та ін.]. – Донецьк : «ТОВ Юго-Восток, Лтд», 2006. – С. 417–443.

Юзікова Н. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ВИХОВАННЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ ТА ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ НЕПОВНОЛІТНІХ (РЕЗУЛЬТАТИ АВТОРСЬКОГО КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ)

RAISING LEGAL AWARENESS AND LEGAL CULTURE OF THE MINORS (THE RESULTS OF THE AUTHOR CRIMINOLOGICAL RESEARCH)

У статті розглянуто процес виховання правосвідомості та правової культури неповнолітніх в аспекті авторського кримінологічного дослідження. Визначені офіційні та неофіційні джерела правової інформації, що впливають на формування правосвідомості та правової культури підлітка. Наголошено, що виховання поваги до закону неможливе без формування поваги та довіри до фахівців, які його реалізують.

Ключові слова: кримінально-правова свідомість, заборона, інформація, повага, відповідальність.

В статті дана характеристика процесу виховання правосвідомості та правової культури неповнолітніх на основі авторського кримінологічного дослідження. Обозначені офіційні та неофіційні джерела правової інформації, які впливають на формування правосвідомості та правової культури підлітка. Зазначено, що виховання поваги до закону неможливо без формування поваги та довіри до суб'єктів, які його реалізують.

Ключевые слова: уголовно-правовое сознание, запрет, информация, уважение, ответственность.

The article provides a description of the process criminal consciousness and legal culture of the minors on the basis of the author's criminological research. Was investigated role official and unofficial sources of legal information in the process of formation of legal awareness and legal culture of a minor. It was noted that the development of respect for the law, is not possible without the formation of respect and trust in the actors that implement it.

Key words: criminal consciousness, prohibition, information, respect, responsibility.

Великого значення в процесі виховання правосвідомості та правової культури підлітків набуває не тільки їх інформованість про кримінально-праві норми, готовність їх дотримуватися чи виправдовувати свою злочинну поведінку, а й наявність чіткої програми альтернативних дій у певних ситуаціях, набуття навичок прийняття позитивних рішень, задоволення та схвалення законослухняної поведінки.

Вчинення злочину – це свідомий вольовий акт, що базується на усвідомленні мети й засобів, прийняття рішення та його реалізації. Правосвідомість впливає на вибір мети й засобів таким чином, що розмежовується правомірний та протиправний засоби їх досягнення. Неповнолітній зі сформованою правосвідомістю обирає засоби реалізації потреб, інтересів, обирає певну мотивацію, співвідносячи їх зі знаннями правових норм.

Правосвідомість є одним із факторів, який впливає на формування особистості неповнолітнього, його потреб, інтересів, світогляду, ідеалів таким чином, що підліток обирає суспільно корисний (правомірний) варіант поведінки як прийнятний. Неповнолітній співвідносить свої дії вчинки не тільки з моральними, естетичними, ідеологічними, культурними нормами, а й із правовими дозволами, обмеженнями та заборонами.

Поряд із цим велике значення в механізмі злочинної поведінки неповнолітніх має готовність у певній ситуації чи за певних обставин дотримуватись сформованих знань і уявлень про право. У межах статті

увагу зосереджено на нормах кримінально-правового характеру, що становлять кримінально-правову свідомість як різновид правосвідомості. Усі вищезгадані компоненти взаємопов'язані.

Метою статті є виявлення сутності правосвідомості та правової культури, їхніх функцій, а також їхнього місця й ролі в процесі соціалізації неповнолітнього та обрання ним конкретного варіанту поведінки за результатами авторського конкретного соціологічного дослідження.

Правосвідомість необхідно розглядати як багатокомпонентне поняття, що охоплює декілька елементів. Найбільш розповсюдженим у науковій літературі є погляд, відповідно до якого правосвідомість охоплює такі складники: знання права та формування уявлення про право; погляди, що зумовлюють ставлення до чинного права та уявлення щодо необхідних стандартів правил поведінки, які підтримуються державою та суспільством.

Знання права (кримінально-правових приписів, заборон) полягає в обізнаності правових норм, що базується на ознайомленні з першоджерелами, отриманням інформації по телебаченню, з газет і журналів, від друзів і знайомих або з інших джерел. Знання права поряд з іншими компонентами (нормами моралі, поглядами, переконаннями, ідеологією, що панує в суспільстві) формує уявлення про право: що є правомірним, а що протиправним у конкретних обставинах чи ситуації, правові наслідки діяння, міра відповідальності за них. Інтегрований зв'язок знання права та уявлення про право допомагає непо-

внолітнім відмежувати правомірне від протиправного, оцінити певне діяння та уявити можливі правові наслідки.

Слід розуміти: яким би не був обсяг знань кримінально-правових норм та права в цілому, у конкретній ситуації ці знання корегуються певними правовими уявленнями та супроводжуються готовністю дотримуватись правових норм, навіть у розмежуванні правомірного та протиправного діяння та можливих правових наслідків. Таким чином, обізнаність неповнолітніх щодо кримінально-правових норм не означає забезпечення їхньої правомірної поведінки. Можна очікувати законослухняну поведінку на базі знань кримінально-правових норм, а не гарантувати її.

Саме тому необхідно розрізняти ставлення до права, закону про кримінальну відповідальність і ставлення до виконання й дотримання положень закону. Адже можна погоджуватись із нормами закону, але внутрішньо бути незгодним з певними положеннями, та виконувати такі приписи, виходячи з необхідності їх дотримання. А можна бути згодним із правовими нормами, але не дотримуватись їхніх приписів за певних умов чи життєвих обставин.

Негативне ставлення до виконання закону не завжди є наслідком негативного ставлення до самого закону. Ставлення неповнолітнього до виконання закону відображає в тому числі й практику застосування та виконання норм права як самим підлітком, так і його оточенням (однолітками, батьками, вчителями, представниками влади). Важливо розмежовувати ставлення неповнолітнього до власної правовиконавчої поведінки та до виконання тих самих норм закону іншими. Таким чином неповнолітній оцінює не тільки саму норму права, а й дає оцінку діям інших осіб щодо виконання цих норм.

Також важливо розрізняти ступінь деформації правосвідомості (кримінально-правової свідомості як її різновиду), що є визначальною складовою частиною суспільної небезпеки неповнолітнього, який вчиняє злочин. Так, підліток, який вчиняє протиправне діяння в результаті незнання кримінально-правової норми, за ступенем суспільної небезпеки відрізняється від неповнолітнього, який нехтує нормами закону, зневажає права інших і нігілістично ставиться до їх виконання. Визначення глибини деформації правосвідомості неповнолітнього має значення як для індивідуалізації покарання, так і для адресного обрання заходів виховного і корегувального впливу на його поведінку, виходячи з мети та методів ресоціалізації засуджених.

У межах авторського дослідження було зроблено спробу визначити вплив рівня правосвідомості та роль окремих джерел отримання правової інформації на обрання неповнолітніми певних варіантів поведінки в стандартних ситуаціях. Порівняння (зіставлення) кримінально-правової свідомості неповнолітніх засуджених Павлоградської ВК та учнів шкіл, ліцеїв, технікумів показало достатній рівень знань закону про кримінальну відповідальність, необхідний для законослухняної, правомірної поведінки як серед вихованців колонії, так і серед учнів. Крім того, було дано оцінку відповідей батьків і вчителів щодо можливості обрання певного типу поведінки їхньою дитиною (учнем). Це дає можливість з'ясувати, наскільки добре батьки та вчителі знають своїх дітей та їхнє ставлення до норм, правил поведінки, заборон закону. При цьому також можна визначити тенденції батьків і вчителів до необґрунтовано позитивної чи негативної оцінки учнів (дітей).

Різниця між відповідями респондентів полягає, по-перше, у ставленні до закону при обранні певного типу поведінки; по-друге, у домінуванні різних джерел отримання кримінально-правових знань та інформації.

Обрання певної форми протиправної поведінки неповнолітніми обумовлюється не тільки обсягом їхніх знань щодо норм закону про кримінальну відповідальність та іншої кримінально-правової інформації, а й їхнім ставленням до закону та уявленням, за яких обставин підліток може порушити закон. Виникає певна конкуренція між обставинами та кримінально-правовими заборонами, і в окремих випадках перемагають обставини.

Зіставлення результатів опитування представлено у табл. 1 дає можливість отримати уявлення про можливість обрання неповнолітнім відповідного до ситуації типу протиправної поведінки та за яких умов неповнолітній не буде порушувати норм закону.

Серед усіх респондентів переважає неможливість визначитись із відповіддю на запропоновану ситуацію. Найбільший відсоток відсутності уявлення про можливу поведінку учня в складній ситуації спостерігається в групі вчителів. Невизначеність із поведінкою учнів і батьків майже збіглася, а серед засуджених більше половини обрали варіант поведінки «порушити закон та зберегти дружні стосунки» (19%) або «не порушити закон і втратити повагу друзів» (33%).

Результати опитування дають можливість зробити висновок стосовно можливої поведінки під-

Таблиця 1

Порівняння рівня кримінально-правової свідомості та ставлення до закону (%)

Як Ви будете діяти в такій ситуації? ¹	Учні шкіл, ліцеїв, технікумів	Вихованці колонії	Вчителі	Батьки
Порушите закон, але збережете добрі стосунки з друзями	8	19	9	4
Не порушите закон, але втратите повагу друзів	32	33	9	39
Не знаю (важко відповісти)	60	48	83	57

¹ В анкетах батьків і вчителів було зазначено таке запитання: «Як на Вашу думку, що обере Ваша дитина (учень)?»

літків у стандартній ситуації. Значна частина учнів і половина засуджених не визначились зі своїм ставленням до закону. Слід зауважити, що постановка питання майже провокаційна та викликає труднощі в підлітків під час обрання варіанту поведінки. Адже неповнолітній постає перед вибором: з одного боку – дружні стосунки, повага, а з іншого – правомірна поведінка й вимога дотримуватись норм закону. Відсутність із боку підлітків чіткого й однозначного ставлення до закону свідчить, по-перше, про прогалини у виховній роботі, у тому числі правового характеру; по-друге, про необхідність подальшої просвітницької роботи з формування позитивного, усвідомленого ставлення до закону про кримінальну відповідальність та внутрішньої готовності до його дотримання; по-третє, про невикористані резерви заходів запобігання протиправній поведінці неповнолітніх.

Стосовно дорослих осіб їхня невизначеність також свідчить про відсутність необхідного уявлення про ставлення до закону, а відповідно, і готовність навчити неповнолітніх ставленню до закону відповідним чином. Це вже прогалини на загальнодержавному рівні.

Погляди батьків і вчителів на поведінку підлітків мають певну розбіжність. Закономірно, що батьки вважають поведінку своїх дітей менш девіантною, аніж це зазначено самими підлітками. Учителі обрали однаково валентні варіанти законної та протиправної поведінки своїх учнів. Таким чином, ані

батьки, ані вчителі не змогли точно визначитись із позицією неповнолітнього у його ставленні до вимог закону.

Незважаючи на те, що вихованці колонії мали особистий кримінальний досвід порушення вимог закону та перебувають у місцях позбавлення волі, майже половина з них (48%) не мають чіткого уявлення про ставлення до заборон закону. Більш того, 19% з них готові знову порушити закон заради дружніх стосунків і поваги інших, навіть застосування до них найсуворішого виду покарання – позбавлення волі – не зупинило їх під час обрання протиправної поведінки. Це свідчить, що страх перед відповідальністю та найсуворішим видом покарання – позбавленням волі – не є ефективним засобом формування суспільно прийнятної поведінки неповнолітніх.

Зіставлення мотиваційної сфери та завершеності засвоєння певних соціальних, моральних та правових цінностей, понять було визначено при кримінологічному аналізі рівня кримінально-правової свідомості неповнолітніх респондентів та їх ставлення до закону (див. табл. 2).

Третина учнів школи із законослухняною спрямованістю особистості та п'ята частина засуджених впевнені, що порушити вимоги закону не можна ні за яких обставин. Порівнюючи відповіді засуджених у таб. 1 та 2, спостерігаємо їх непослідовність. Так, з даних таб. 1 видно, що третина вихованців колонії не порушає закон, водночас тільки 20% з них вважають, що закон не можна порушувати ні за яких

Таблиця 2

Порівняння рівня кримінально-правової свідомості та ставлення до закону (%)

За яких обставин Ви порушите закон? (не більше трьох варіантів відповідей)	Учні шкіл, ліцеїв, технікумів	Вихованці колонії	Вчителі	Батьки
Ні за яких обставин	34	20	23	66
Щоб захистити друзів	56	41	53	46
Якщо є впевненість, що про це ніхто не дізнається	21	41	36	14
Якщо потрібні гроші	15	51	13	3
За компанію з друзями	17	18	53	10
Щоб помститись тому, хто образив	34	13	36	28
Щоб усі боялись і поважали	10	17	20	2
Коли сильно нетверезий	24	33	19	3

Таблиця 3

Порівняння відповідей респондентів щодо джерела отримання правових знань (%)

Що для Вас є головним джерелом правових знань? ² (три головних джерела)	Учні шкіл, ліцеїв, технікумів	Вихованці колонії	Вчителі	Батьки
Отримав від вчителів на заняттях у школі	72	27	70	74
Профілактичні бесіди, що проводяться співробітниками правоохоронних органів	18	38	41	11
Отримав від викладачів поза шкільною програмою	21	17	41	17
Батьки та інші родичі	66	59	60	79
Особи, які раніше притягались до кримінальної відповідальності	4	44	7	1
Друзі (однолітки)	22	38	21	16
Серіали та детективи	16	12	26	17
Кримінальна хроніка на телебаченні та в газетах	50	33	16	70

² В анкетах батьків та вчителів було зазначено таке запитання: «Що для Вашої дитини (учня) є джерелом правових знань?»

обставин. Стосовно законослухняних неповнолітніх, то відповіді щодо ставлення до закону майже збіглися (32% та 34%).

Найбільш часто у відповідях засуджених зустрічаються такі мотиви, що виправдовують в їхніх очах злочинну поведінку: захист друзів (що пояснює обрання 19% респондентів відповіді про порушення закону заради дружби та поваги), матеріальна потреба, стан сп'яніння (такі твердження знаходять відповідне статистичне підтвердження за даними кримінально-правової та судової статистики, які свідчать про домінування корисливих злочинів і значний відсоток вчинених неповнолітніми злочинів у стані алкогольного сп'яніння) і впевненість, що ніхто не дізнається.

Звертає на себе увагу рівнозначне уявлення вчителів про мотивацію порушення закону їхніми учнями: щоб захистити друзів – 53%, за компанію з друзями – також 53%, хоча перший варіант має соціально позитивне забарвлення, а другий – пасивне ставлення до закону та нехтування його заборонами заради компанії.

Батьки підлітків у відповідях більш точно, ніж вчителі, змогли оцінити позицію своїх дітей, хоча були схильні думати про дитину більш позитивно, аніж про це думають самі неповнолітні. Вчителі гірше думають про своїх учнів, аніж це є реально.

Відповіді учнів і вихованців колонії, на відміну від вчителів, свідчать про чітке розмежування мотивації дружби – у 56% відповідей учнів і 41% відповідей засуджених, однакову відсутність схильності до пасивного наслідування поведінки друзів та підпорядкування компанії у вчиненні злочину – 17% відповідей учнів та 18% відповідей засуджених. У ситуації порушення закону за компанію з друзями важливо зауважити таке. Правильно сформована правосвідомість може на практиці не знайти реалізації за наявності індивідуально-психологічних особливостей неповнолітнього. Наприклад, при готовності дотримуватись кримінально-правових заборон на підставі правильних моральних і правових світоглядних позицій у конкретній ситуації – підкоряючись тиску групи, за компанію, зі страху – він припускається протиправної поведінки. За таких обставин вагомим значення набувають вольові якості поряд з індивідуально-психологічними. Тому, корегуючи поведінку таких неповнолітніх, важливо звернути увагу на деформацію моральної та вольової сфери.

Найбільший відсоток відповідей засуджених (51%) має корислива мотивація як підстава, що виправдовує вчинення злочину. Наступне місце відповідей засуджених (41%) посідає впевненість у тому, що ніхто не дізнається про злочин, а така мотивація, як помста тому, хто образив (13%), займає у їхніх відповідях останнє місце. А серед відповідей учнів, спостерігається інший розподіл мотивації: 34% – це мотивація помсти за образу, а вдвічі менше (15%) займає корислива мотивація, 21% обрали безкарність за злочин, якщо про нього ніхто не дізнається. Вибір такого варіанту вирішення особистого конфлікту образи, особливо серед учнів,

викликає занепокоєння та свідчить про відсутність більше ніж у третини підлітків навичок вирішувати проблеми соціально прийнятним шляхом.

Загалом перевага серед учнів такої мотивації, як захист друга та помста, свідчить про невміння респондентів знаходити законні шляхи виходу з конфліктних ситуацій. А психологи, які є майже у кожній школі, належним чином не працюють із підлітками або не мають відповідних професійних навичок та знань і не проводять відповідну профілактичну та корекційну роботу, що за умови високого професійного рівня психолога має значення для запобігання злочинності неповнолітніх. Незначний відсоток обрання гарантією безвідповідальності латентність злочину ще раз свідчить про те, що невисоку профілактичну роль у запобіганні злочинності неповнолітніх відіграє страх перед можливим покаранням. Підтверджує вказаний висновок і обрання засудженими такого варіанту відповіді (41%) удвічі частіше, ніж учні. Відбуваючи покарання за злочин, вихованці сподіваються, що наступного разу (а значний відсоток свідчить про високу ймовірність рецидиву) їх ніхто не побачить і вони уникнуть відповідальності за злочинну поведінку.

Четверта частина учнів (24%) та третя частина вихованців колонії (33%) як мотивацію, що виправдовує злочинну поведінку підлітків, визначають стан сильного сп'яніння. Таким чином, порушення нормального функціонування правосвідомості неповнолітнього може бути в результаті сп'яніння.

На думку батьків, найменший відсоток факторів, що детермінують злочинну поведінку їхніх дітей, має потреба в грошах (3%), сильне сп'яніння (3%), потреба, щоб усі боялись і поважали (2%).

Варто наголосити на необхідності представлення для засвоєння неповнолітніми знань із питань кримінально-правових норм. Адже неповнолітні не співвідносять свою поведінку і тим більше її наслідки з вимогами чинного закону про кримінальну відповідальність. Як показують результат авторського дослідження, вивчення матеріалів кримінальних справ та робота у фокус-групах вихованців колонії, більше половини неповнолітніх, які вперше вчинили злочин, не думали про можливість настання кримінальної відповідальності за власну поведінку та застосування до них заходів кримінально-правового характеру або вважали, що їхній злочин не буде розкрито. Навіть підлітки, які вдруге потрапляють до місць позбавлення волі за вчинений злочин, впевнені в неефективній і непрофесійній роботі правоохоронних органів, тому вважали, що злочин не буде розкрито, а їх не затримають і не притягнуть до кримінальної відповідальності. Деякі підлітки вважали, що, навіть якщо їх затримають, мають відпустити, бо вони ще неповнолітні.

Необхідно так формувати правосвідомість і виховувати неповнолітніх, щоб у них вироблялась позитивна звичка до правомірної поведінки незалежно від обставин і життєвих ситуацій. До цього мають бути залучені офіційні інститути соціалізації з чіткими заходами та реальними діями, а не декларативними гаслами й умовними обіцянками.

Результати опитування щодо джерел отримання кримінально-правових знань та інформації представлені у табл. 3; на нашу думку, вони доволі інформативні та дають підстави для їх детального аналізу.

Насамперед необхідно зазначити нерівнозначність каналів отримання респондентами інформації. Це пов'язано з метою визначення відповідного соціального інституту чи агенту соціалізації (сім'я, школа, батьки, вчителі, друзі, ЗМІ), що є найбільш змістовно інформативними та, зрозуміло, прийнятними для неповнолітніх і дорослих. Також є можливість визначити найбільш ефективне джерело інформації, що потребує розвитку та використання в типовій моделі запобігання злочинності неповнолітніх.

Під час аналізу джерел правових знань звертає на себе увагу суттєва статистична розбіжність відповідей засуджених та інших респондентів. Позитивним є факт отримання правових знань від батьків (59%) за умови їхньої достовірності та правильної оцінки. Наступний щабель займають знання, отримані від раніше засуджених (44%), профілактичні бесіди та друзі (по 38%), випереджаючи інформацію від вчителів (27%) і засобів масової комунікації (33%). Це свідчить про домінування неформальних джерел отримання правових знань, особливо від раніше засуджених, над формальними, у тому числі інституціональними, джерелами (окрім родини).

Заради справедливості слід відзначити достатньо високий відсоток отримання правової інформації в процесі *профілактичних бесід* (38%). Ця позитивна тенденція свідчить, по-перше, про результативність таких тем профілактичних бесід, як джерела правової інформації; по-друге, про їх реальне, а не формальне проведення. Незначний відсоток займає отримання правових знань поза шкільною програмою від вчителів (17%) і з сералів та детективів (12%). Це пояснюється тим, що додаткові правові знання можна отримати на уроках правознавства при поглибленому вивченні права в старших класах (10–11 класи). 64% засуджених, які закінчили 9–10 класів, та 7% засуджених, які закінчили 11 класів, не навчалися у таких класах. Окремі засуджені навіть не відвідували обов'язкові заняття. Перевага неофіційних джерел інформації, а отже, і низького рівня правового виховання, особливо від раніше засуджених, свідчить, що офіційні джерела, які стимулюють соціально позитивні ціннісні орієнтації, протистоять потужному деструктивному впливу, що розвивають у неповнолітніх негативні правові установки.

Опитування законослухняних підлітків показало перевагу трьох джерел отримання правової

інформації: заняття у школі (72%), батьки та родичі (66%), засоби масової комунікації (50%). П'яту частину джерел отримання правових знань займають (з незначною статистичною відмінністю) друзі (22%), додаткові заняття в школі (21%), профілактичні бесіди (18%) та серіали (16%). Найменшим джерелом є особи, які раніше були засуджені (4%), що свідчить про непопулярність або відсутність таких осіб у полі зору законослухняних підлітків.

Вчителі та батьки майже точно визначили свою роль у наданні неповнолітнім правової інформації, за винятком вихованців колонії, які відзначили дуже низький результат шкільних занять як джерела знань (показник розбіжності становить аж 43%). Аналогічна ситуація спостерігається з додатковими знаннями позашкільної програми (показник розбіжності з відповідями учнів 20%, з відповідями засуджених – 24%). Не дуже високої думки про можливість отримати правову інформацію від вчителів за позашкільною програмою й батьки, що визначили 17% (показник розбіжності становить 24%).

Отже, низький рівень правового виховання поза шкільною програмою має бути об'єктом уваги з боку системи освіти, а вжиття заходів щодо підвищення результативності цього джерела правової інформації сприятиме запобігання злочинності неповнолітніх.

Підсумовуючи, зазначимо, що виховання неповнолітнього, формування його правосвідомості базуються, по-перше, на формуванні позитивного, усвідомленого ставлення до закону про кримінальну відповідальність; по-друге, на ставленні до виконання кримінально-правових приписів, внутрішній готовності до їх дотримання; по-третє, на відповідальному ставленні до своєї поведінки та її наслідків.

Під час формування правосвідомості неповнолітніх та їх кримінально-правового виховання важливого значення набуває не тільки виховання поваги до закону, а й до фахівців, які його реалізують, і формування довіри до органів влади, управління та місцевого самоврядування, судових і правоохоронних органів.

Таким чином, процес виховання правосвідомості та правової культури залежить від тих властивостей особистості неповнолітнього, що сприяють розвитку позитивного ставлення до себе, інших, впевненості, відповідальності та усвідомленого ставлення до знання закону, готовності дотримуватись його заборон за умови домінування офіційних, об'єктивних джерел інформації.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Єрмакова Г. С. РОЛЬ ПАПІСТВА ТА ЙОГО НОРМОТВОРЧИСТЬ У ПРОЦЕСІ ІНТЕГРАЦІЇ ЄС.....	3
Паробок Д. О. ПРОТИСТОЯННЯ ЕКОНОМІЧНІЙ АГРЕСІЇ РАДЯНСЬКОЇ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ (1917–1921 рр.): ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	8

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Кошіль Н. М. КОДИФІКАЦІЯ В СТАТУТАХ АКТИВ МІСЦЕВИХ РАД ІЗ ПИТАННЯ УЧАСТІ НАСЕЛЕННЯ В ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	16
Кравець М. О. ПОРЯДОК РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ В УКРАЇНІ.....	20

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Паніна Ю. С. ПРОБЛЕМИ ВІДМЕЖУВАННЯ ДОГОВОРУ ФРАНЧАЙЗИНГУ ВІД ДИСТРИБ'ЮТОРСЬКОГО ДОГОВОРУ ТА ДОГОВОРУ ПРО ПЕРЕДАЧУ НОУ-ХАУ.....	24
---	----

ТРУДОВЕ ПРАВО

Наньсва М. І. ПРАВО РОБОТОДАВЦЯ НА ДОБІР ПРАЦІВНИКІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	28
Селезень С. В. ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ.....	33
Соловей А. А. ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ «СПРАВЕДЛИВІСТЬ»	37

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Аругтюнян Д. А. ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ.....	41
Бурдін М. Ю. УКРАЇНСЬКА ЮРИДИЧНА ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ЦИВІЛІЗАЦІЙНИЙ ВИМІР.....	45

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Борсук Н. Я. АДМІНІСТРАТИВНІ ТА СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	51
Глуховеря В. А. МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ.....	55
Губанов О. О., КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ТА ФРАНЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	58
Денисова А. В. СИНЕРГЕТИКА ЯК СУЧАСНИЙ МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	62
Дрозд О. Ю. РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	67
Корнута Л. М. ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	72
Михальський Ю. А. ДО ПИТАННЯ ПРО ДЖЕРЕЛА ПРАВА ГРОШОВОГО ОБІГУ.....	76
Пирожкова Ю. В. ЕКОНОМІЧНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА КРІЗЬ ПРИЗМУ ВЕКТОРІВ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	81
Сербин Р. А. БЛАГОДІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ БЛАГОДІЙНИЦТВА.....	85
Шоптенко С. С. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....	91

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Арсені О. І. УЧАСТЬ ПРОКУРОРА НА ЕТАПІ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ ЗА ФАКТОМ ВИКРАДЕННЯ ЛЮДИНИ.....	96
Жмихов Є. С. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗЛОЧИННИХ ДІЯНЬ СУДДІВ В УКРАЇНІ ТА США.....	100
Забарний М. М. АНАЛОГІЯ ЗАКОНУ ТА АНАЛОГІЯ ПРАВА ЯК СПОСОБИ УСУНЕННЯ ПРОГАЛИН У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ПРАВІ.....	106
Коломієць Н. В. ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «ВИПРАВЛЕННЯ», «РЕСОЦІАЛІЗАЦІЯ» ТА «ЗАОХОЧЕННЯ».....	111
Новосад Ю. О. ПРО ДЕЯКІ ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ.....	116
Пазинич Т. А. ОСОБЛИВОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ ВБИВСТВ ІЗ МОТИВІВ РАСОВОЇ, НАЦІОНАЛЬНОЇ ЧИ РЕЛІГІЙНОЇ НЕТЕРПИМОСТІ	121
Патрелюк Д. А. ФОРМИ ПРОТИДІЇ КРИМІНАЛЬНОМУ ПЕРЕСЛІДУВАННЮ.....	125
Пилипенко Є. В. ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА ПЕРЕШКОДЖАННЯ ЗАКОННИЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	129

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Чичерська М. І. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО СУДУ.....	133
---	-----

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Драган О. В. УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ.....	139
Задніпрний А. О. РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ В СПОРАХ З АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ.....	145
Корнякова Т. В. КРИМІНОЛОГІЧНА СТРАТЕГІЯ НОВОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	149
Максіменцева Н. О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ НАДР.....	152
Науменко Ю. О. ЕВОЛЮЦІЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	158
Пушкіна О. В., Чебикіна Т. С. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД БІЖЕНЦІВ.....	164
Степанов І. Л. ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА «ШАХРАЙСТВО У СФЕРІ КОМП'ЮТЕРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ».....	168
Хорошун О. В., Кулікова Д. Ю. КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОРУПЦІЙНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЇЙ.....	172
Чукаєва В. О. ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СХІДНИХ СЛОВ'ЯН X – XII ст.....	176
Щербина Є. М., Топчій Н. Ю. МОДЕРНІЗАЦІЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	180
Юзікова Н. С. ВИХОВАННЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ ТА ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ НЕПОВНОЛІТНІХ (РЕЗУЛЬТАТИ АВТОРСЬКОГО КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ).....	186

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Yermakova H. S. THE ROLE OF THE POPE AND ITS RULE-MAKING IN THE PROCESS OF EU INTEGRATION.....	3
Parobok D. O. CONFRONTATION ECONOMIC AGGRESSION SOVIET RUSSIA AGAINST UKRAINE (1917–1921): HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS.....	8

CONSTITUTIONAL LAW

Koshil N. M. CODIFICATION OF THE LOCAL POPULATION ACTIVITY’S RULES IN THE MUNICIPAL CHARTERS.....	16
Kravets M. O. THE ORDER OF REALIZATION OF THE UKRAINIAN CONSTITUTION.....	20

COMMERCIAL LAW AND PROCESS

Panina Yu. S. PROBLEMS OF FRANCHISING CONTRACT SEPARATING DISTRIBUTION AGREEMENTS AND AGREEMENTS ON THE TRANSFER OF KNOW-HOW.....	24
--	----

LABOR LAW

Nanieva M. I. THE EMPLOYER’S RIGHT TO STAFF SELECTION OF EMLOYEES UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE AND CERTAIN FOREIGN COUNTRIES.....	28
Selezen S. V. LEGAL SAFEGUARDS TO PROTECT LABOR RIGHTS.....	33
Solovei A. A. PHILOSOPHICAL AND LEGAL UNDERSTANDING OF THE NOTION OF SOCIAL JUSTICE	37

ENVIRONMENTAL LAW

Arutiunian D. A. HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF FORESTRY IN UKRAINE.....	41
Burdin M. Yu. UKRAINIAN LEGAL TERMINOLOGY OF THE LAND PROPERTY: A CIVILIZATIONAL DIMENSION.....	45

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Borsuk N. Ya. ADMINISTRATIVE AND SOCIALLY-PSYCHOLOGICAL METHODS OF MANAGEMENT BY OBJECTS BY COMMUNAL PROPERTY.....	51
Hlukhoveria V. A. A MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IS IN THE CONDITIONS OF PEALІZACІЇ OF PUBLIC POLICY IN LAW-ENFORCEMENT SPHERE.....	55
Hubanov O. O., CRIMINAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS IN UKRAINE AND FRANCE: COMPARATIVE LEGAL INVESTIGATION.....	58
Denysova A. V. SYNERGETICS AS A MODERN METHODOLOGICAL APPROACH TO THE STUDY OF EXECUTIVE POWER BODIES ADMINISTRATIVE SUPERVISION.....	62
Drozd O. Yu. ROLE OF SUBORDINATE REGULATIONS IN THE LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVICE.....	67
Kornuta L. M. PRINCIPLE OF POLITICAL IMPARTIALITY IN PRINCIPLES STATE SERVICE SYSTEM.....	72

Mykhalskyi Yu. A. TO THE QUESTION OF THE SOURCES OF LAW OF MONEY CIRCULATION.....	76
Pyrozhkova Yu. V. THE ECONOMIC FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW VECTORS THROUGH MODERN ECONOMIC POLICY OF UKRAINE.....	81
Serbyn R. A. CHARITABLE ACTIVITY AS A WAY OF PHILANTHROPY.....	85
Shoptenko S. S. FORMS OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES.....	91

CRIMINAL LAW AND PROCEDURE

Arseni O. I. THE PROSECUTOR ON STAGE MESSAGE SUSPICION ON THE FACT OF KIDNAPPING.....	96
Zhmykhov Ye. S. CRIMINALLY-LEGAL ANALYSIS OF CRIMINAL ACTS OF JUDGES IN UKRAINE AND THE USA.....	100
Zabarnyi M. M. LAW ANALOGY AND ANALOGIES LAW AS A WAY TO ELIMINATE GAPS IN CRIMINAL PROCEDURAL LAW.....	106
Kolomiets N. V. RATIO DEFINITIONS «CORRECTION», «RESOCIALIZATION» AND «PROMOTION».....	111
Novosad Yu. O. SOME HISTORICAL ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE PROSECUTOR'S OFFICE AS A SUBJECT OF CRIME PREVENTION.....	116
Pazynych T. A. FEATURES OF INVESTIGATION OF MURDERS ON REASONS OF RACIAL, NATIONAL OR RELIGIOUS INTOLERANCE.....	121
Patreluk D. A. FORMS COUNTER CRIMINAL PROSECUTION.....	125
Pylypenko Ye. V. THE OBJECTIVE SIDE OF THE OBSTRUCTION OF THE LEGAL ACTIVITY.....	129

JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY

Chycherska M. I. PROBLEMS OF LEGAL ADJUSTING THE ADMINISTRATIVE COMPONENT OF THE LOCAL COURTS ACTIVITY.....	133
--	-----

RELEVANT ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

Drahan O. V. THE PARTICIPATION OF PUBLIC PROSECUTOR IN EXECUTION PRODUCTION IN THE CONDITIONS OF REFORMATION BY SYSTEM OF THE EXECUTION OF COURT DECISIONS.....	139
Zadnyprianyi A. O. DEPART OF JURISDICTION IN A DISPUTE WITH THE ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE.....	145
Korniakova T. V. CRIMINOLOGICAL STRATEGY OF THE NEW ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE.....	149
Maksimentseva N. O. THE LEGAL NATURE AND THE ESSENCE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN UTILIZATION, RENEWAL AND PROTECTION OF MINERAL RESOURCE (SUBSOIL RESOURCES).....	152
Naumenko Yu. O. EVOLUTION OF CRIMINAL LAW WHICH GOVERS CRIMINAL RESPONSIBILITY IN THE SPHERE OF SERVICE ACTIVITY.....	158
Pushkina O. V., Chebykina T. S. GUARANTEES TO PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS OF REFUGEES.....	164
Stepanov I. L. BACKGROUND AND DEVELOPMENT OF SOCIAL PHENOMENON «FRAUD IN THE FIELD OF COMPUTER TECHNOLOGIES».....	168
Khoroshun O. V., Kulikova D. Yu. CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS OF CORRUPTION-RELATED CRIMES EUROPEAN UNION AND ITS PREVENTION.....	172
Chukaieva V. O. CHARACTERISTICS OF THE DEVELOPMENT OF INSTITUTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE EASTERN SLAVS IN THE X – XII CENTURIES.....	176
Shcherbyna Ye. M., Topchii N. Yu. MODERNIZATION OF ECONOMIC LAW.....	180
Yuzikova N. S. RAISING LEGAL AWARENESS AND LEGAL CULTURE OF THE MINORS (THE RESULTS OF THE AUTHOR CRIMINOLOGICAL RESEARCH).....	186

НОТАТКИ

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 5, 2016

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – Н.С. Кузнєцова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 23,55, ум.-друк. арк. 22,79.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 1243

Надруковано: Видавництво Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара
49010, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 72.

Свідоцтво держ. реєстрації Серія ДК № 289 від 21.12.2000 р.