

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6
Том 1

2016

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор

Заступник головного редактора:

Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент

Відповідальний секретар:

Сачко Олександр Васильович – кандидат юридичних наук

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)

Вишня Володимир Борисович – доктор технічних наук, професор

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

Мінченко Сергій Іванович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Мудриєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук,

кандидат філософських наук, доцент

Негодченко Олександр Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент

Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор

Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор

Уваров Володимир Генадійович – доктор юридичних наук, доцент

Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, професор

Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук, доцент

Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент

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 340.1

Маложон О. І.,

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства
Київського національного університету культури і мистецтв

ЮРИСПРУДЕНЦІЯ В ДАВНЬОМУ РИМІ

JURISPRUDENCE IN ANCIENT ROME

Важливим чинником розвитку античної культури і водночас її складником стало римське право. Науково-теоретичне і практичне значення правової культури Стародавнього Риму, практика глибокого аналізу майнових відносин та ситуацій, чіткість висновків із конкретних правових явищ та інші досягнення римської цивілістики мають неперехідне значення. Саме цей чинник зумовлював незгасний інтерес до римської цивілістики ось уже понад півтори тисячі років.

Ключові слова: юриспруденція, римське право, приватне право, правова культура, майнові відносини.

Важнейшим фактором развития античной культуры и одновременно ее составляющей стало римское право. Научно-теоретическое и практическое значение правовой культуры Древнего Рима, практика глубокого анализа имущественных отношений и ситуаций, четкость определений конкретных правовых явлений и другие достижения римской цивилистики имеют непереходное значение. Именно этот фактор определял немалый интерес к римской цивилистике вот уже более полутора тысяч лет.

Ключевые слова: юриспруденция, римское право, частное право, правовая культура, имущественные отношения.

An important factor in the development of ancient culture, while it was part of Roman law. Scientific-theoretical and practical importance of the legal culture of ancient Rome, practice-depth analysis of property relations and situations sharpness opinions on specific legal phenomena and other achievements of Roman civil law are continuing importance. This factor predetermined undamped interest in Roman civil law for more than a thousand years.

Key words: law, Roman law, private law, legal culture, property relations.

Актуальність дослідження юриспруденції Давнього Риму зумовлена тим, що після проголошення незалежності Україна вступає у найрізноманітніші ділові відносини з іншими, зокрема західноєвропейськими, країнами. Для захисту інтересів української держави, її громадян необхідно знати і розуміти іноземне законодавство, а це неможливо без знання римського приватного права.

Крім того, майже вся термінологія римського приватного права, зокрема такі поняття, як віндикація, негаторний позов, презумпція, реституція, контракти і пакти, консенсуальні договори та інші, які утвердилися в українській юридичній літературі і практиці, можуть бути краще засвоєні і зрозумілі тільки за умови успішного вивчення римського приватного права.

Важливо також відзначити, що римське приватне право характеризується чіткістю визначень і високою юридичною технікою, оволодіння якими має велике значення для сучасного юриста. Це допомагає чітко формулювати і застосовувати сучасне законодавство.

Римське приватне право досліджували і продовжують досліджувати як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Можна виокремити роботи вчених-правознавців М.Н. Андрєєва, Ю. Барона, В.В. Васильченка, Р. Гонгала, Д.В. Дождєва, В.К. Дронікова, Р. Ієрінга, О.С. Іюффе, Л.Н. Казанцева, Р.А. Калюжного, А.І. Косарева, С.А. Муромцева, Б.Й. Тищика, В.А. Томсінова, О. І. Харитонової, Є.О. Харито-

нова, Г. Хаусманінгера, В.М. Хвостова, М.Х. Хутиза, О.А. Підопригори, Г. Гаррідо, Д. Франчозі та багатьох інших вчених у цій галузі.

Об'єктом дослідження є система права Давнього Риму та діяльність римських юристів як джерело римського приватного права.

Предметом дослідження є джерельна база римського приватного права, рецепція його у правовій системі України та норми Цивільного Кодексу України, які найбільше потребують рецепіювання римських приватно-правових норм.

Мета дослідження – з'ясувати значення юриспруденції римських юристів у якості джерела римського приватного права, а також розглянути, в якій мірі відбулася рецепція римського приватного права в українському законодавстві і які перспективи використання римського приватного права для вдосконалення права та юридичної науки України.

Основні завдання дослідження:

- розкрити особливості юриспруденції в Давньому Римі;
- охарактеризувати основні періоди становлення римської юриспруденції;
- дати загальну характеристику джерел права Давнього Риму;
- висвітлити основні форми діяльності римських юристів;
- проаналізувати ступінь впливу робіт римських юристів як джерела права Давнього Риму;

– визначити, в яких моментах відбулася рецепція римського права в українському законодавстві;

– розглянути перспективи використання римського приватного права для вдосконалення права та юридичної науки в Україні.

Дослідження витоків формування та розвитку права України дає змогу всебічно проаналізувати перспективи її подальшого розвитку на сучасному етапі, оскільки знання минулого опосередковує можливість правильного вибору шляхів удосконалення правової системи. Дійсно, аналізуючи перспективи використання римського права для вдосконалення правової системи України, неможливо залишити поза увагою важливу проблему, яка сьогодні активно продукується як вітчизняними, так і зарубіжними вченими стосовно визначення місця системи права України серед інших правових систем світу.

Найбільшого розквіту юриспруденція в Давньому Римі зазнала в класичний період його історії: I ст. до н. е. – III ст. н. е. Проте передумови цього розквіту виникли ще в прадавній період – в епоху царів і республіки.

Носіями ранньої римської юриспруденції – знавцями права – була колегія релігійних служителів, так звані понтифіки. У цій колегії розроблялись правила і прийоми тлумачення, велися навіть записи юридичних прецедентів, що мали назву «*Commentarii*»; тільки у понтифіків можна було отримати і належну юридичну пораду. Таким чином, по всій справедливості понтифіки вважаються першими юристами, що поклали початок розвитку римського права.

У зміст римської юриспруденції цього періоду входили три основні функції: знання і зберігання звичаїв, правил вирішення суперечок і тому подібне, тлумачення їх та діяльність юристів як третейських суддів. Із появою різного роду письмових документів до цих функцій, природно, додалася і функція складання запису документів. Всі перераховані функції виконували понтифіки. Ті, хто звертався до них за допомогою, зобов'язані були дати їм певну винагороду. Наприклад, у разі третейського суду існував такий порядок: обидві сторони напередодні розгляду спору складали в певному місці які-небудь цінні речі як плату третейському судді. Сторона, на користь якої вирішувалася суперечка, внесена винагороду забирала назад. Місце, де сторони залишали плату, називалося у римлян *pons*. Можливо, звідси і походило найменування релігійних служителів – знавців права – понтифіками.

У літературі понтифіків називають, як правило, жерцями. Ця назва вірна лише частково. Джерела показують, що серед жерців Риму понтифіки займали особливе місце. Понтифік, таким чином, розглядається таким, що стоїть поза групою жерців. Примітно й інше. Понтифік призначався спостерігати за жертвопринесеннями, він же виносив рішення про здійснення обрядів, але сам ні жертвопринесень, ні інших обрядів не здійснював. Це робили якраз жерці. Які ж тоді справжні функції понтифіків? Вони – знавці божественного і людського права, його тлумачі,

консультанти і простих людей, і самих жерців, радники царів і посадових осіб в управлінні.

Юриспруденція у Римі не звільнялася від релігійної етики, вона спочатку, виступаючи релігійною забарвленістю, мала світський зміст. Невипадково деякі її функції виконували не тільки понтифіки, але й інші члени римської общини. Правда, це були виключно знатні люди. «Патриції, – відзначав російський правознавець минулого століття А. Стоянов, – настільки ж воїни і крупні землевласники, наскільки правознавці й адвокати» [3, с. 28].

Поява перших писаних законів у Римі була для процесу еволюції юриспруденції значно важливішою подією, ніж поява таких законів у Стародавній Греції. В Афінах або Спарті перші писані закони видавалися з метою юридичного оформлення глибоких перетворень у суспільному і державному устрої. У Римі ж зміст запису права, що діє, був іншим: дати знання законів усьому народу. «Закони XII таблиць» мали тому значення посібника права. З появою їх у Римі почався розвиток юридичної освіти, хай поки елементарної. Поширюваний в численних списках текст «Законів» заучувався напам'ять у школах. За переказами, він був навіть вибитий на мідних дошках і виставлений для загального огляду на площі.

У сучасному суспільстві, коли подібне трапляється із законами, їх за звичаєм змінюють або зовсім відмінюють. Із «Законами XII таблиць», які набули священного авторитету і з якими простий народ ще задовго до їх появи пов'язував великі надії, так вчинити було неможливим. Залишався один спосіб – постаратися уникнути прогалин і невідповідностей «Законів» за допомогою тлумачення. От чому римська юриспруденція з появою «Законів XII таблиць» отримала могутній поштовх до розвитку. Римський юрист II ст. н.е. Помпоній писав: «Зазвичай буває, що тлумачення потребує авторитету мудреців, і після видання вказаних законів стало необхідним обговорення їх на форумі (на суді). Це обговорення і це право, яке пішло від мудреців і не було записане, не отримали особливої назви, тоді як інші частини права мають свої назви, але одержали загальну назву цивільного права» [2, с. 26].

Важливим чинником, що посилював роль юриспруденції, був римський цивільний судовий процес. У ранню епоху, про яку ми ведемо мову, він називався легісакційним. Вказана назва походила від словосполучення «*legis actio*», що означало складену по певній формі позовну заяву. Звертаючись до суду для захисту свого права, передбаченого, приміром, «Законами», римлянин повинен був представити строго формалізований позовний документ. Ці позови або позовні формули спеціально складалися юристами, щоб, як указував Помпоній, «народ не встановлював цих позовів, як він захоче» [2, с. 29]. Ясно, що складання «*legis actio*» було також правотворчою діяльністю, хай і відмінною від законодавчої.

У науковій літературі, присвяченій римському праву, описана подія звичайно трактується як крок до виникнення світської юриспруденції. «Як би там

не було, – писав І. А. Покровський, – але публікація найбільш практичної частини з понтифікальних записів мала велике значення: вона, з одного боку, знищила юридичну монополію жерців, а з іншого боку, дала поштовх світському вивченню «*legis action*» і привела до появи світської юриспруденції» [7, с. 41].

У юридичній науці існує поняття джерела прав у розумінні явищ і фактів, які спеціально мають служити джерелом пізнання правових приписів. До найвідоміших і важливих джерел пізнання римського приватного права відносяться «Закони XII таблиць», «Кодифікація імператора Юстиніана», яка завершила розвиток права Давнього Риму. У середньовіччя акти кодифікації Юстиніана дістали назву «*Corpus juris civilis*» – «Звід цивільного права».

Право як сукупність загальнообов'язкових норм, правил поведінки людини в суспільстві може знайти свій вираз у двох основних формах, які називаються джерелами права, – звичай і закон. Звичай – це безпосередній прояв народної правосвідомості, норма, яка свідчить про своє існування самим фактом свого неухильного застосування. Закон – це свідоме і чітко сформульоване веління уповноваженого на це органу влади. Закон (*lex, leges*) – це юридична норма, яка у відповідній формі видається компетентним органом державної влади і є загальнообов'язковою [8, с. 16].

Із цих двох форм в історії кожного народу давнішим є звичай, і тривалий час усе право мало характер звичасового.

Найближчим коренем, з якого виросло римське право, було, безперечно, право загально-латинське, оскільки Рим був лише однією з латинських общин, членом єдиного латинського племені. Однак, вирішивши з цього кореня, римське право згодом відокремлюється і розвивається як самостійне.

Вважається, що «Закони XII таблиць» є першим систематизованим записом звичаїв (*mores majorum* – звичаї предків), які діяли до того в якості юридично обов'язкових правил. Джерело походження цього збірника законів залишається спірним. Так, одні вчені вважають, що «Закони XII таблиць» цілком відповідають рівню розвитку власної римської культури, другі ж, посилаючись на літературні джерела, зокрема твори Цицерона, Гая та інших римських юристів, вважають, що деякі із законів запозичені у греків із законів Солона. Та незважаючи на це, «Закони XII таблиць» – найважливіше джерело римського цивільного права. Збірник складається з дванадцяти таблиць, які включають такі положення: перші дві – положення цивільного процесу, а саме: впровадження по першій стадії – відкриття справи за рішенням відповідної посадової особи – (*magistratus iudicundo*), та по другій стадії – вирішення справи виборним суддею – (*iudex*); третя – положення стосовно боргового права; четверта – положення про сімейну батьківську владу над дітьми та чоловіка над дружиною; п'ята – положення про спадщину та опіку; шоста – про власність та володіння; сьома – про зобов'язання, що витікають з реальних сервітутів; сутність яких зводиться до обмеження господарів

нерухомих речей на користь сусідів; восьма – положення про делікти і обов'язки, що з них витікають, зокрема сплату грошової пені; дев'ята – положення публічного (*jus publicum*) права; десята – положення святого права (*jus sacrum*). Що стосується одинадцятої та дванадцятої таблиць, то вони були складені пізніше, а тому кожна містить лише додаткові положення до вказаних десяти.

Великий внесок у розробку римської юриспруденції, тлумачення принципів права внесли римські юристи. Спочатку вони діяли як своєрідні радники. Римляни перед тим, як зважитися на якісь важливі справи – купити або продати землю, укласти позику – йшли за порадою до юриста.

Діяльність римських юристів виявлялася у трьох формах:

1) *respondere* – консультаційна робота: відповіді на запити приватних і службових осіб із питань, які викликали в них сумнів;

2) *cavere* – вироблення найчіткіших формул для різних юридичних актів (договорів, заповітів тощо), тобто допома приватним особам під час укладення договорів. Юрист часто сам писав формуляр договору, тому цей вид діяльності називається ще *scribere* (лат. *scribe* – писець);

3) *agere* – поради стосовно постановки позовів і процесуального ведення справи. Справа в тому, що в період республіки процесуальне представництво в Римі не допускалося.

Складання юридичних документів вимагало спеціальних знань. Право Стародавнього Риму мало суворий формальний характер, недотримання форми документа, щонайменша неточність позбавляли цей акт юридичної сили. Сама юридична процедура, формалізм здійснення угод вимагали неухильного знання її словесної формули та виконання певних жестів і символів. У таких справах консультація юриста, точність правової формули договору, що укладається, мали для клієнта велике значення. Помилки в такій справі могли мати фатальні наслідки для учасників угоди.

У своїй діяльності римські юристи чудово поєднували теорію і практику, відмінно знали запити життя, правові ситуації і конфлікти, зумовлені поширенням приватної власності. Вони тлумачили право не по букві, а по змісту, виходячи із практичної доцільності, визнання римських громадян рівноправними згідно із законом і справедливістю. За Цицероном, діяльність юристів виражалася в трьох формах: виробленні зразкових форм для різних юридичних угод; консультаціях по складних питаннях; порадах процесуального характеру [10].

Безперечно, державна і правова думка Риму чимало запозичила від поглядів Сократа, Платона, Аристотеля, Епікура та багатьох інших античних мислителів, але теоретичним концепціям римських авторів були притаманні своєрідність і новизна, чому сприяли нові соціально-економічні умови життя.

Так, характерна для давньогрецької думки ідея взаємозв'язку політики і права отримала свій подальший розвиток і нове втілення у трактуванні Цице-

роном держави як публічно-правової спільноти. Погляди грецьких стоїків щодо вільного індивіда було використано римськими авторами (Цицероном і юристами) для створення, власне, нової концепції – поняття юридичної особи (правової особи, персони). Значним досягненням давньоримської думки було створення самостійної науки – юриспруденції.

Римські юристи детально розробили значний комплекс політико-правових питань у царині загальної теорії держави і права, а також окремих юридичних наук (цивільного, державного, адміністративного, кримінального та міжнародного права). Римські автори у своїх конструкціях теоретично відобразили ту нову, відмінну від давньогрецької, історичну і соціально-політичну реальність, в умовах якої вони жили і творили. Це, зокрема, криза полісної форми держави та старої полісної ідеології, перетворення Риму в імперію тощо. Давньоримські мислителі зробили значний внесок в історію вчень про державу і право, помітно вплинули на подаль-

ший розвиток політичних і правових учень за середньовіччя і в новий час.

Римське право активно використовувалося та використовується в системі права як держав континентальної Європи, так і України. Незважаючи на чималий обсяг рецепційованих його норм, положень та ідей, воно й донині залишається невичерпним джерелом для вдосконалення права країн романо-германської правової сім'ї та України.

Подальше становлення правової науки України, на наше переконання, повинно здійснюватися шляхом активного використання ідей, принципів, юридичної техніки римського права, яке було і залишається потужним підґрунтям для пошуку нових форм і тенденцій розвитку права. У контексті нашого дослідження ми дійшли висновку, що доцільнішим способом використання права римської держави є побудова на його основі нових доктрин і концептуальних теорій. У цьому напрямі наукового дослідження потенціал римських джерел – доволі значний.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеева С. Проблеми правового застосування інституту права земельного сервітуту // Підприємство, господарство і право. – 2005. – № 9. – С. 93–96.
1. Виппер Р. Очерки по истории Римской империи / Р. Виппер – М. : Издат. «Феникс», 1995 г. – 120 с.
2. Гусарев С.Д. Юридична професія в контексті правової спадщини Риму // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 21–24.
3. Калюжний Р.А. Римське приватне право: Курс лекцій / Р.А. Калюжний – К. : Істина, 2005. – 144 с.
4. Кресін О. Розвиток методології порівняльного правознавства: історичний аспект // Право України. – 2006. – № 2. – С. 128–130.
5. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: Підручник / О.А. Підпригора, Є.О. Харитонов – Київ: Юрінком Інтер, 2006 р. – 315 с.
6. Покровский И.А. Лекции по истории римского права, читанные в осеннем семестре 1897 г. / И.А. Покровский – К. : Изд. для студентов, 1897. – 275 с.
7. Порівняльне правознавство: Підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / В.Д. Ткаченко, С.П. Погребняк, Д.В. Лук'янов; За ред. В.Д. Ткаченка. – Х. : Право, 2003. – 274 с.
8. Ромовська З. Українське цивільне право: Загальна частина. Академічний курс. Підручник / З. Ромовська – К.: Атіка, 2005. – 560 с.
9. Цицерон. О государстве // Цицерон. Диалоги. – М., 1966.

Марков К. А.,
доктор исторических наук,
профессор кафедры теории государства и права, конституционного права
и государственного управления юридического факультета
Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В ФРГ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ.

SOCIAL DEVELOPMENT OF THE STATE IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY IN THE SECOND HALF OF THE 20 CENTURY BEGINNING 21

В статье рассматриваются особенности социально-экономических и политических условий развития социального государства в ФРГ.

Ключові слова: *социальное государство, Германия, социальная политика.*

У статті розглядаються особливості соціально-економічних та політичних умов розвитку соціальної держави у ФРН.

Ключевые слова: *социальная держава, Германия, социальная политика.*

This article discusses the features of socio-economic and political conditions development social state of Germany.

Key words: *social state, Germany, social politic.*

Несмотря на то, что в годы Второй мировой войны развитие социального государства в Германии было приостановлено, тем не менее успехи, достигнутые за прошедшие десятилетия и даже несколько закрепленные в годы фашистской диктатуры (правда, в основном за счет покоренных народов) не позволяли послевоенному правительству канцлера К. Аденауэра отойти от этой политики. В соответствии с провозглашенным в мае 1949 г. Основным законом (Конституцией) ФРГ, она провозглашалась социальным правовым государством, которое должно осуществить достижение справедливого общественного порядка (1). В огромной степени провозглашению таких амбициозных планов помогало то, что в Западной Германии в это время началось так называемое экономическое чудо – резкий подъем экономики (рост ВВП до 12% в год) благодаря притоку дешевой рабочей силы (до 10 млн только немцев-переселенцев из стран Восточной Европы и СССР), получению громадных кредитов по плану Маршалла и фактическому отсутствию расходов на оборону. Все это позволило стоящему у власти коалиционному правительству ХДС/ХСС (Христианско-демократический союз и Христианско-социальный союз) во главе с К. Аденауэром начать масштабные социальные реформы. Началось невиданное ранее по масштабам жилищное строительство, в результате которого были обеспечены жильем миллионы переселенцев и малоимущих, принята пенсионная реформа (1957 г.), ряд законов о материальной и социальной защите наиболее незащищенных слоев населения (2). Под давлением пользующейся большим влиянием в стране СДПГ и профсоюзов были приняты законы, расширяющие соучастие рабочих в управлении производством.

Политический климат в ФРГ в эти годы носил вполне благостный характер. Огромная занятость

населения, непрерывный экономический рост, легкость в нахождении и получении работы, постоянный приток рабочих рук из-за рубежа, которые быстро включались в производство и усиливали экономический потенциал страны, эффективная социальная политика – все это способствовало развитию идей социального партнерства, исчезновения классовой борьбы и замены ее классовым партнерством, консенсусной политической культуры, которые находили широкое распространение в обществе (3). Теоретики правящей партии провозгласили основную государственную опору среднего класса, поскольку он, по их мнению, желая самоутвердиться в свободном обществе, чувствует личную ответственность и за свою судьбу, и за то, что происходит в стране, и тем самым создает общественную стабильность. Для его поддержки и усиления предполагалось постепенно снижать налоги и тем самым усиливать его заинтересованность в развитии производства. Подобная политика в будущем, конечно, должна была привести к уменьшению социальной помощи, к ее большей адресности, однако в то время об этом никто не думал, убаюканный реляциями властей о беспрепятственном экономическом подъеме и действительно широкой социальной политикой. Безусловно, основные плательщики налогов, то есть крупные предприниматели, терпели правительственную политику в социальной сфере, перекрывая свою досаду ростом прибылей в период «экономического чуда». Казалось, что наконец-то капиталистическое производство избавилось от кризисов, связанных с этим рабочими волнениями, опасности революции. Однако к началу 60-х гг. факторы, вызвавшие экономический подъем, пришедшийся на 50-е гг., начали ослабевать и постепенно исчезать. Иссаяк поток дешевой рабочей силы (в первую очередь связанный с переселенцами), со вступлением в блок НАТО ФРГ

увеличила военные расходы, протиснуться на мировые рынки становилось все сложнее, и в итоге государству становилось все труднее проводить прежнюю широкую социальную политику.

В 1963 г. темпы развития экономики ФРГ резко замедлились (почти в три раза – до 3,9%), однако из этого выводы сделаны не были. Практически все полагали, что это временное явление, связанное с быстрым ростом экономики в предыдущие годы. Призывы канцлера Л. Эрхарда, сменившего в 1963 г. на посту канцлера К. Аденауэра, к режиму уменьшения расходов на социальные нужды (к воздержанию от эскалации социальных требований), к созданию «умеренной, стабильной, сбалансированной экономики в рамках возможного» услышаны не были (4). Ни в парламенте, ни в обществе Эрхард поддержки не получил, тем более что в следующем, 1964 г., вновь начался резкий подъем западногерманской экономики. Все предостережения трезвомыслящих экспертов были забыты, и расходы государства вновь начали расти, причем вдвое быстрее, чем рост ВВП. К тому же и профсоюзы дружно потребовали роста заработной платы не менее чем на 12% в год. Естественно, что резко возросшие расходы государства, которые не соответствовали ни темпам роста труда, ни росту общественного производства, неизбежно вели к новому экономическому кризису (5).

Однако руководство страны руководствовалось в значительной степени приближающимися выборами в бундестаг в 1965 г. Руководство ХДС заявило, что ФРГ движется теперь к «сформированному обществу», что классовая борьба осталась в прошлом, а государство приобрело по сути корпоративный характер, поскольку базируется отныне на взаимодействии всех классов и интересов. Выступая в марте 1965 г., Л. Эрхард признавал, что общество несвободно от социальных конфликтов и противоречий, но отныне они не являются причинами классовой борьбы, а наоборот, помогают понять причины разногласий и умелой социальной политикой сгладить эти противоречия, как это и присуще социальному рыночному хозяйству, ставящему во главу угла общие интересы и достижение в связи с этим наивысших результатов (6).

Экономический подъем, умелая социальная риторика, широкая эйфория от, казалось, преодоленных трудностей помогли ХДС/ХСС победить на выборах в парламент 1965 г. и составить правительство вместе с СвДП. Однако уже в 1967–1968 гг. разразился первый в ФРГ послевоенный экономический кризис и быстро развеял все иллюзии. Стало ясно, что развитие ФРГ ничем не отличается от развития других капиталистических стран, а «экономическое чудо» было вызвано не переходом государства на принципиально новую ступень развития, свободную от характерных признаков капитализма, а временными факторами, имевшими преходящий характер и ничуть не менявшими саму суть капиталистического общества. В результате коалиция ХДС/ХСС/СвДП распалась, и в ноябре 1966 г. «отец экономического чуда» Л. Эрхард ушел в отставку с поста канцлера.

Политический кризис, последовавший за кризисом экономическим, выразился не только в отставке Л. Эрхарда, но и в крушении иллюзий о «сформированном обществе» и ослаблении позиций ХДС/ХСС в политической жизни общества. Чтобы удержаться у власти, ХДС/ХСС должен был пойти на коалицию с СДПГ, что и произошло сразу после отставки Л. Эрхарда. Правительство «большой коалиции» возглавил К. Кизингер. Министром иностранных дел и вице-канцлером стал лидер СДПГ В. Брандт, известный своей непреклонной борьбой с нацизмом в годы Второй мировой войны и проявивший себя хорошим хозяйственником на посту правящего бургомистра Западного Берлина. В период вхождения в «большую коалицию» СДПГ (имея незначительную фракцию) была не в состоянии осуществить провозглашаемую ею дружественную политику в отношении СССР, но могла поддержать довольно существенные сдвиги во внешней, в первую очередь экономической и социальной, политике. Поскольку «большая коалиция» была создана в первую очередь для преодоления экономического кризиса, решение назревших проблем было возложено в значительной степени на СДПГ, представитель которой К. Шиллер стал министром экономики. Шиллер был сторонником той точки зрения, что в период экономического кризиса государство должно заниматься активной инвестиционной политикой и выделять средства, вкладывая их в образование, здравоохранение, науку, транспорт и т. д. (7). По мысли теоретиков СДПГ эти меры должны были носить временный, антикризисный характер, но вскоре оказалось, что без такой долговременной политики государству не обойтись. Выступив таким образом с кейнсианских позиций (предполагающих довольно активное вмешательство государства в экономическую жизнь страны), руководство СДПГ устами К. Шиллера провозгласило необходимость конкуренции «насколько возможно» и планирования «насколько необходимо» (8). Таким образом, в ФРГ начала проводиться политика, получившая название «глобальное регулирование», по сути предопределившая движение страны по пути реформистского социализма, тому пути, о котором в свое время еще в начале XX века говорили К. Каутский и его сторонники, включая меньшевиков в РСДРП.

Правительство провозгласило политику «согласованных действий», предполагавшую добровольное участие правительства, предпринимателей, профсоюзов, ученых в разработке согласованной экономической, социальной, финансовой политики, тарифных соглашений в целях достижения экономического равновесия. В первые годы после принятия этой политики ее эффективность была заметна невооруженным глазом. Росли зарплаты в соответствии с ростом экономики, предприниматели согласовывали планы развития своих предприятий с мнением рабочих и т. п. Однако по мере роста экономики интересы предпринимателей и профсоюзов расходились все больше. Предпринимателей все меньше устраивало соучастие рабочих в управлении производством, их стремление к повышению заработной

платы и увеличению социального пакета, в то время как владельцы предприятий предпочитали вкладывать средства в расширение и развитие производства в условиях все более ожесточающегося конкурентной борьбы, чему требования рабочих все больше мешали. В итоге в 1977 г. профсоюзы отказались участвовать в политике «согласованных действий» вместе с предпринимателями (9).

В этот период в политической жизни ФРГ происходит весьма заметный сдвиг влево, связанный с пересмотром внутри СДПГ и СвДП некоторых программных положений. Нахождение СДПГ в коалиции с ХДС по сути уничтожило ее традиционную оппозиционность консервативному лагерю. В связи с этим внутри партии начали набирать силу функционеры, критикующие курс партии на коалицию с ХДС. Их критика касалась прежде всего социального курса партии, поскольку прогибание его под требования партнера по коалиции вело к потере влияния партии среди трудящихся. В это же время происходит и определенное «полевение» внутри СвДП, где все больше набирает силу течение «социального либерализма», близкого к пониманию СДПГ социализма как длительного нескончаемого процесса. В результате обе партии сблизилась в программных установках настолько, что решили выступить в союзе на выборах в бундестаг в 1969 г. Таким образом, в 1969 г. было образовано правительство «большой коалиции» (СДПГ/СвДП) во главе с В. Брандтом. Во внешней политике был провозглашен курс на пересмотр отношений с СССР и другими социалистическими странами, в том числе ГДР (так называемая новая восточная политика), приведший не только к огромным изменениям в мировой политике, но и к значительному улучшению экономического состояния ФРГ (получению, например, из СССР огромного количества нефти и газа на выгодных условиях). Во внутренней же политике правительство провозгласило курс на преемственность и обновление, что понимало под собой не только продолжение социального курса прежних властей, но и решение тех социальных проблем, которые не решались коалицией ХДС/СвДП, связанных с молодежью, крайне неудовлетворенной системой образования, проблемами с поисками работы, состоянием здравоохранения, системой социальной защиты (10).

В первую очередь были приняты законы, имеющие целью включить молодежь в активную политическую жизнь в стране. В 1970 г. был принят закон об амнистии для участников молодежных бунтов 60-х гг., приведших к немалому политическому и экономическому ущербу, а затем закон о снижении возрастного ценза для избирателей с 18 лет и пассивного избирательного права с 21 года (11).

Надо заметить, что финансово-экономическая ситуация в этот период находилась на определенном подъеме после кризиса 1966–1967 гг., и правительство, провозглашая реформы, исходило из оптимистических прогнозов. Поэтому проводившиеся правительством реформы отличались невиданным прежде размахом. В первую очередь следует

сказать о принятом в 1971 г. федеральном законе о содействии в получении образования. Согласно ему молодые люди получали право на стипендии, если они ощущали материальные стеснения. Это привело к резкому росту числа студентов (к концу 70-х гг. почти в пять раз). В это же время было увеличено материально-техническое снабжение из госбюджета больниц, было введено страхование от несчастных случаев студентов, школьников и детсадовских детей. Были увеличены пособия для учащейся молодежи, минимальные пенсии, взяты под государственную защиту инвалиды, которым предприниматели отныне должны были предоставлять определенное количество рабочих мест или выплачивать большие штрафы. Была несколько сокращена продолжительность рабочей недели и продлен ежегодный отпуск. Государство способствовало тому, что трудящиеся могли получать субсидии на приобретение собственного жилья. В результате повысился спрос на услуги внутреннего и внешнего туризма. Все это государство записывало в свой актив как доказательство успешности построения в стране развитого социального государства (12).

Естественно, активная социальная политика государства требовала все больших средств из бюджета, а это вело, в свою очередь, к сокращению расходов на программы, связанные с поддержкой всех видов промышленности, сельского хозяйства, инфраструктурного строительства и т. п., и росту инфляции.

Однако к середине 70-х гг. все больше стали проявляться неблагоприятные тенденции в социально-экономической сфере, вызванные как внешними, так и внутренними причинами. К внешним стоит отнести резкий рост цен на нефть, вызванный мировым нефтяным кризисом середины 70-х гг., крах Бреттон-Вудской системы и привязку национальных валют к американскому доллару, что делало национальную экономику зависимой от колебаний курса доллара и ставило ее в зависимость от американской экономики, резко возросшую борьбу за мировые рынки сбыта, что было особенно важно для Германии с ее экспортно ориентированной экономикой.

Несмотря на ухудшение экономического состояния Германии (рост инфляции в два с половиной раза, снижение темпов экономического роста более чем в три раза – с 8,2% до 2,7%), социал-либеральная коалиция продолжала прежнюю социальную политику. Однако эта политика вызывала все более ожесточенную критику со стороны ХДС/ХСС, обвинявших правящую коалицию в том, что она ведет страну к «катастрофе». Внутри самой СДПГ также обострились отношения между умеренным крылом, которое видело, что социальная политика правительства не соответствует уже реальным возможностям, и левым крылом, требовавшим углубления социальных реформ (13). Руководство правящей коалиции решило заручиться поддержкой населения и провести внеочередные выборы в парламент. В результате в 1972 г. коалиция СДПГ/СвДП победила блок ХДС/ХСС со значительным перевесом и таким образом

заручилась поддержкой основной массы населения как своей внешней, так и внутренней политики.

Однако экономические трудности продолжали набирать обороты. Безработица приобрела постоянный характер, что стало настоящим шоком для немцев. Сокращалось промышленное производство, росла инфляция, количество безработных выросло до 7,5%. Многие экономические программы правительства оканчивались крахом (как, например, программа строительства около ста ядерных реакторов, что должно было смягчить последствия «нефтяного шока»). Одной из основных причин ухудшающегося социально-экономического положения в Германии была социальная политика правительства, съедавшая до 40% расходной части бюджета (14). Рост безработицы вел к росту расходов на выплату пособий по безработице, что отвлекало средства, необходимые для структурных экономических проектов. Растущая продолжительность жизни и слабый демографический рост вели к увеличению пенсионных выплат и большей финансовой нагрузке на работающих (несколько сглаживал этот факт приток гастарбайтеров, однако возникали другие проблемы, в частности культурно-национальной адаптации новоприбывших, но это стало сказываться гораздо позже). В результате с середины 70-х гг. стало расти забастовочное движение. Правительство искало выход из сложившейся непростой ситуации, однако у него были в определенной степени связаны руки социальной политикой, от которой они не могли отступить. Внутри СДПГ начало расти недовольство В. Брандтом, которого многие считали романтиком в политике и недостаточно жестким лидером. Как повод избавиться от Брандта было использовано то, что один из его ближайших советников был разоблачен как шпион ГДР. В результате Брандта на посту канцлера Германии в 1974 г. сменил Г. Шмидт, чей политический курс славился прагматизмом.

Несмотря на то, что социально-экономическое положение Германии продолжало оставаться достаточно тяжелым (на 1975 г. пришелся пик мирового экономического кризиса, вызванный в значительной степени переходом мировой экономики к постиндустриальному обществу, росло забастовочное движение в Германии, увеличивалась инфляция – до 4%), правительство Шмидта наряду с достаточно жесткими мерами в экономике, призванными сгладить последствия кризиса, продолжало проводить прежнюю социальную политику. Увеличивались пособия по безработице (до 68% от последнего заработка), размеры детских пособий, стипендий, дотаций на оплату жилья, пособий женщинам по уходу за ребенком. В 1976 г. был принят закон о высшей школе, в результате которого резко выросло количество студентов. В этом же году вступает в силу новый закон об участии в управлении предприятием, по которому представители рабочих имели возможность участвовать в установлении расценок, распределении рабочего времени, премиальных выплат и пр. (15). В результате расходы правительства на социальную сферу во второй половине 70-х гг. выросли на 117% (16).

В итоге во время правления В. Брандта и Г. Шмидта социальное государство в ФРГ значительно продвинулось в своем развитии. Однако и негативные последствия этой политики становились все более заметными. Растущие социальные расходы сдерживали развитие реального сектора экономики, все большее количество выпускников вузов не могли найти себе работу, значительное количество предпринимателей, чтобы избежать налогового бремени, выводили производство в страны с дешевой рабочей силой. Многим становилось ясно, что на данном этапе развития социальное государство в ФРГ достигло предела своего развития. Необходимо было привести в соответствие экономические возможности государства с его социальной политикой. Коалиция СДПГ/СвДП эту проблему решить не могла, чтобы не лишиться поддержки народных масс. В 1982 г. на смену правительству СДПГ/СвДП пришла коалиция ХДС/ХСС и СвДП во главе с Г. Колем, провозгласившая возвращение к политике «истинного социального рыночного хозяйства».

Однако провозглашенные намерения в социальной политике столкнулись с жесткой экономической реальностью. Во-первых, в 80-е гг. в ФРГ началась структурная перестройка экономики, что требовало вложения огромных средств. Вкладывать их было крайне необходимо, иначе возникла угроза отставания в глобальной экономической конкуренции. Во-вторых, объединение Германии вынуждало вкладывать колоссальные средства в экономику Восточной Германии. Вначале предполагалось вложить 115 млрд марок на протяжении 3 лет, чтобы подтянуть экономику бывшей ГДР до уровня ФРГ. Но оказалось, что расчеты неверны (до 2008 г. было вложено почти 1,3 млрд евро, предполагается до 2019 г. вложить еще 156 млрд евро) (17), а экономическое положение на востоке Германии по-прежнему оставляет желать лучшего. В-третьих продолжался вывод многих рабочих мест за пределы ФРГ, поскольку средний и крупный бизнес не устраивала налоговая политика правительства и необходимость делать высокие социальные отчисления. В-четвертых, складывалась непростая демографическая ситуация, что выражалось в старении населения (уменьшении рождаемости, росте продолжительности жизни, изменении соотношения между молодыми и пенсионерами в пользу вторых), хотя это отчасти нивелировалось притоком гастарбайтеров. В этих условиях продолжение активной социальной политики (а социальные расходы составляли до 60% бюджета) было уже невозможно в прежних масштабах. Попытки руководителей ХДС/ХСС сжать социальные расходы в пользу перераспределения средств в экономическую сферу наталкивались на сопротивление руководства СвДП.

Недовольство народных масс складывающейся в ФРГ социально-экономической ситуацией проявилось на выборах в бундестаг в 1998 г., после которых к власти пришла коалиция СДПГ и партии зеленых во главе с Г. Шредером.

Правительство Шредера получило тяжелое наследство. На мировом рынке ФРГ как то темпам

роста, так и по темпам развития опережают такие страны, как США и многие партнеры по ЕС (Великобритания, Франция, Австрия и ряд других), продолжается высокая долговременная безработица (около 10%), старение нации, низкая рождаемость. В правящей верхушке все большее распространение получала точка зрения, что движению ФРГ к государству всеобщего благосостояния мешают непомерные социальные расходы, сдерживающие развитие экономики (18). Поэтому правительство Шредера в своей программе на первое место поставило реформы экономического характера, после успеха которых оно намеревалось провести дальнейшие социальные реформы, чтобы не допустить появления действительной бедности, деградации общества, привести в соответствие принципы социальной справедливости и реальные возможности развития ФРГ в конце XX в.

В первые четыре года нахождения у власти правительство проводило осторожные экономические реформы, и лишь с 2003 г. приступило к социальным реформам, стараясь, как и было объявлено, соотнести их с реальным состоянием экономики. Правительство приняло ряд законов, которые затрудняли необоснованное увольнение, но в то же время сократило пособия по безработице как по размерам, так и по срокам получения (один год вместо трех лет); в рамках реформы обязательного медицинского страхования предусматривалось сокращение видов услуг, предоставляемых в рамках обязательного медицинского страхования; снижение подоходного налога и налога на корпорации шло одновременно с сокращением субсидий и льгот из государственного бюджета. Реформы затронули практически все сферы жизни – медицину, образование, профессиональную деятельность и пр. Сокращение финансирования на все эти услуги сопровождалось рассуждениями о необходимости большей личной ответственности граждан, большего проявления инициативы и творчества. Государство заявило о необходимости развития и сочетания государственного и частного страхования, развития корпоративных пенсий, увеличения пенсионного возраста. С этой целью был принят ряд законов, предусматривающих более легкое открытие мелкого и ремесленного бизнеса, устранение бюрократических преград на пути получения для этой цели кредитов в банках (19).

Таким образом, по сути политика правительства Шредера характеризовалась поворотом от неокейнсианской политики к неолиберализму, для которого был характерен упор на экономические реформы с целью создания благоприятного климата для предпринимателей, отказ от активной роли государства в сфере социальной политики и перенос решения многих проблем на плечи самих трудящихся.

Реформирование практически всех достижений социального государства в Германии явно не в пользу трудящихся вызвало в их среде бурю негодования. Конечно, с точки зрения экономических реалий подобная политика была обоснованной, но она попирала очень многие завоевания социального

характера, достигнутые почти за целый век. Недовольство рядовых немцев, профсоюзов, в рядах самого руководства СДПГ и зеленых привело к резкому падению авторитета правящей коалиции, и на выборах 2005 г. к власти пришла коалиция ХДС/ХСС во главе с А. Меркель.

Правительство А. Меркель всеми своими заявлениями подчеркивало, что оно изначально негативно относится к социальной политике своего предшественника. Еще в 2000 г. Меркель разработала программу, в которой заявила о своей приверженности социально ориентированной рыночной экономике Л. Эрхарда. Эта программа должна была в соответствии с Конституцией Германии совместить преимущества капитализма с принципами социального государства, хотя, даже по отзывам многих в ХДС, она была довольно неопределенной (20).

Правительство А. Меркель не сразу приступило к реализации своей социальной программы. Оно приступило к реформам в социальной политике лишь во второй половине 2006 г., и, как оказалось, его социальная политика мало чем отличалась от политики предшественника. Также принимались законы, направленные на снижение налогового бремени на предпринимателей, создавались условия для роста мелкого и среднего бизнеса, что вело к созданию новых рабочих мест. Оживление в экономике сопровождалось уменьшением социальных выплат, сокращением числа детских садов, сворачиванием системы бесплатного образования и медицинский помощи. Однако примерно с 2009 г. ввиду некоторого оживления экономической ситуации начались и определенные положительные сдвиги в социальной политике. А. Меркель неоднократно подчеркивала, что приоритетом государства остается социальная политика. Были увеличены расходы на образование, продолжилась реформа здравоохранения, создавались новые рабочие места. Подобная политика, нашедшая поддержку у большинства избирателей, продолжалась до 2014 г., события которого внесли значительные коррективы в проведение социальных реформ. Медленный экономический рост, необходимость тратить значительные финансовые ресурсы на поддержку стабильности внутри еврозоны (ФРГ является «донором» Евросоюза), резкий рост числа мигрантов, на которых стала тратиться значительная часть бюджета, политика антироссийских санкций, вызвавшая рост недовольства части западногерманской буржуазии, ориентированной на российский рынок, грядущая перестройка НАТО, которая потребует увеличения расходов на оборону, – все это вызвало уменьшение расходов на социальную сферу. В итоге в западногерманском обществе обострились дискуссии на тему дальнейших путей развития социального государства, выбора его наиболее оптимальной модели в условиях кризиса глобализационной политики. Тем не менее вопрос о сворачивании проекта «социального государства» не стоит. Предложенный более полутора веков назад реформистский путь построения социального (по сути социалистического) государства пока не подлежит сомнению.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Основной закон ФРГ // Конституции зарубежных государств. – М. : Бек, 2000. – С. 74.
2. Die Bundesrepublik Deutschland 1955–1966 // Informationen zur politischen Bildung. – Bonn, 1992. – S. 36.
3. Иванчук Д.В. Становление идеологии и практики социального рыночного хозяйства в ФРГ (вторая половина 400-х – нач. 60-х гг.) – Самара: Изд-во СГЭУ, 2012. – С. 167–168.
4. Эрхард Л. Полвека размышлений. Речи и статьи. – М. : Руссико, 1993. – С. 493.
5. Kleinmann H. Geschichte der CDU(1945–1982). – Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1993. – S. 94.
6. Социальное рыночное хозяйство в Германии: истоки, концепция, практика. – М. : РОССПЭН, 2001. – С. 139.
7. Там же. – С. 147.
8. Там же. – С. 148.
9. Павлов Н.В. История современной Германии, 1945–2005. – М. : Астрель, 2006. – С. 132.
10. История Германии. Т.2./ под. общ. ред. Б. Бонвеча, Ю.В. Галактионова. –М. : КДУ, 2008. – С. 450.
11. Павлов Н.В. История современной Германии. – С. 163.
12. Die Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Informationen zur politischen Bildung. – Bonn, 1992. – S. 191.
13. Kurt Schumacher und der „Neubau“ der deutschen Sozialdemokratie nach 1945. – Bonn.1996. – S. 212.
14. История Германии. Т. 2. – С. 460.
15. Там же.
16. Там же.
17. 20 deutsche Jahre – 1990 bis 2010 – Ein Ruckblick auf zwei bewegende Jahrzehnte. – Magazin Deutschland. – 2010. – S. 6.
18. Вестник Европы. – 2005. – № 15. – С. 89.
19. Там же. – С. 89–90.
20. Боген А. Ангела Меркель – серая жемчужина. //Дело, 2007. – № 4.

Мисюк Ю. І.,
аспірант кафедри теорії та філософії права
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРАВО НА ЗДОБУТТЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ ОСІБ З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ

THE RIGHT TO HIGHER EDUCATION OF PERSONS WITH DISABILITIES

У статті аналізується проблема забезпечення права на освіту осіб з особливими потребами. Особливу увагу присвячено можливості здобуття вищої освіти для такої категорії осіб. Констатовано значний прогрес у правовому регулюванні права на освіту осіб з особливими потребами, проте доведено їх загальну декларативність. Доведено необхідність змін у сфері вищої освіти в аспектах інклюзивності освіти для студентів з особливими потребами.

Ключові слова: вища освіта, особи з особливими потребами, інклюзивна освіта, правова політика, соціальний захист.

В статье анализируется проблема обеспечения права на образование лиц с особыми потребностями. Особое внимание посвящено возможности получения высшего образования для такой категории лиц. Констатируется значительный прогресс в правовом регулировании права на образование лиц с особыми потребностями, однако доказана их общая декларативность. Доказана необходимость изменений в сфере высшего образования в аспектах инклюзивности образования для студентов с особыми потребностями.

Ключевые слова: высшее образование, лица с особыми потребностями, инклюзивное образование, правовая политика, социальная защита.

The article analyzes the problem of ensuring the right to education of persons with disabilities. Special attention is paid to higher education opportunities for this category of persons. It's noted a significant progress in the legal regulation of the right to education of persons with disabilities, but their overall declarative nature is proved. It's proved the necessity of changes in higher education in the aspects of inclusive education for students with disabilities.

Key words: higher education, persons with disabilities, inclusive education, legal policy, social protection.

Постановка проблеми. Проблема правової та соціальної адаптації осіб з особливими потребами має для сучасного суспільства особливе значення. Це пов'язано з методологічним підходом гуманізації державно-правових явищ, усвідомлення рівності та солідарності всіх осіб, що проживають на Землі, демократизації політико-правового простору та панування ідей толерантності у суспільних відносинах.

Проте проблеми інвалідів мають також цілком практичний складник. Підхід, який панував донедавна, що був спрямований на «жалісливе» ставлення до інвалідності, не виправдовується та не відповідає сучасному рівню глобалізованих відносин. Безумовно, соціальний захист осіб з інвалідністю є прерогативним для державної політики демократичних народів. Однак окрім мінімального соціально-економічного забезпечення держава повинна зробити значно більше. Вона повинна надати повну інклюзію для осіб з особливими потребами, тобто передбачити включення їх у нормальне життя соціуму. Насамперед це стосується освіти. Належний рівень освіти для людей з особливими потребами забезпечить можливість адаптуватися у суспільстві нарівні з іншими однолітками.

Стан дослідження. Питання інклюзивної освіти активно обговорюються у наукових колах. Особливо вказане стосується педагогічних та психологічних наук. Юриспруденція тільки робить перші наукові розробки в цьому напрямі, вагомими є доробки таких науковців, як І. Жаровська, Н. Оніщенко, Н. Пархо-

менко, М. Шепелева та ін. Однак питання правової політики освітнього простору є доволі широкомасштабними, тому залишилося багато питань, що потребують додаткового аналізу, серед них – правове регулювання суспільних відносин у сфері інклюзивної освіти. Відсутніми є наукові праці спеціалізованого спрямування, особливо щодо правового забезпечення інклюзивної вищої освіти. Цьому якраз і буде присвячена наукова стаття.

Метою статті є аналіз правових аспектів інклюзивної освіти у вищій школі.

Виклад основних положень. Правове регулювання становища осіб з особливими потребами сьогодні має системний характер. Воно вкладається з низки міжнародних та внутрішньодержавних нормативних актів. У загальному можемо констатувати, що за останні роки внутрішньодержавне право загалом імплементувало міжнародні стандарти в цій галузі. Норми права визначають спеціальне правове становище осіб з інвалідністю та передбачають додаткові пільги та гарантії для ефективної реалізації правового становища.

Право на освіту осіб з особливими потребами визначено в Конвенції про права осіб з інвалідністю, яка ратифікована Україною у грудні 2009 р. Цей документ став основою нової правової доктрини у сфері правового статусу інвалідів. У п. 5 ст. 24 Конвенції про права осіб з інвалідністю спеціальну увагу акцентовано на можливостях осіб з інвалідністю отримувати освіту вищого рівня. Вказано, що «держави-учасниці забезпечують, щоб особи з

інвалідністю могли мати доступ до загальної вищої освіти, професійного навчання, освіти для дорослих і навчання протягом усього життя без дискримінації та нарівні з іншими» [1].

Ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» визначає, що формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти забезпечуються шляхом створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти, у тому числі забезпечення осіб з особливими освітніми потребами спеціальним навчально-реабілітаційним супроводом та створення для них вільного доступу до інфраструктури вищого навчального закладу з урахуванням обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я [2].

Також позитивно оцінюючи цей спеціалізований нормативний акт, визначимо наявність норм, які вказують на дискримінаційні обставини, серед них якраз і згадується стан здоров'я (ст. 4), що є особливо прогресивним у контексті досліджуваної проблематики. Більше того, вона є прогресивнішою, ніж конституційна норма. Так, ст. 24 Конституції України вказує, що «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» [3]. Отож закон найвищої юридичної сили таку ознаку, як стан здоров'я, не виокремлює, визначаючи вказане загальною детермінантою «інші ознаки». Проте новітнє спеціалізоване освітнє законодавство є досконалішим у цьому напрямі.

Вища освіта – це сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти. За статистикою Національної асамблеї інвалідів, зі 100 молодих людей з особливими потребами, які могли б навчатись у ВНЗ, вищу освіту здобувають лише двоє [4].

У постанові Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 716 «Державна програма розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 року» зазначено, що кількість студентів з числа інвалідів становить 0,4% загальної кількості осіб, що навчаються у вищих навчальних закладах. Тільки 14% інвалідів працездатного віку займаються трудовою діяльністю [5]. Хоча нормативний акт втратив чинність, однак статистичні показники, які в ньому наведені, все ж є репрезентативним складником сучасної правової реальності.

Фахівці стверджують, що особливості навчально-пізнавальної діяльності студентів з обмеженими фізичними можливостями зумовлені передусім недостатньою стійкістю та глибиною академічних знань, низьким рівнем довузівської підготовки,

пов'язаним із проблемами організації навчання осіб з обмеженими можливостями на попередніх освітніх рівнях [6, с. 91]. Інклюзивна освіта повинна передбачати цілу систему безперервної діяльності, тому правова політика демократичних держав має ґрунтуватися на комплексі «дошкільна освіта – загальна освіта – вища освіта – освіта протягом усього життя» для осіб з особливими потребами. У такому разі студенти, які й так відчувають дискомфорт від нового оточення, зміни роду діяльності тощо, додатково мають проблеми з навчальним процесом, оскільки не отримали «нормального старту» на попередній стадії освітнього простору.

Визначають також такі головні причини незначної кількості інвалідів у ВНЗ, як страх перед непристосованістю до соціального середовища, незабезпеченість безбар'єрного доступу, відсутність спеціально адаптованого громадського транспорту для перевезення маломобільних верств населення, спеціальних пристроїв і оснащення у ВНЗ, нерозробленість методики викладання для студентів з особливими потребами [7, с. 93].

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства і системи освіти України актуальним є визначення нових завдань і цінностей вищої освіти, спрямованої на реалізацію принципів демократії, гуманізму, справедливості, індивідуального підходу до всіх учасників навчально-виховного процесу [8, с. 60].

Вища освіта сприяє працездатності та трудовій ліквідності осіб з інвалідністю, є найважливішим ресурсом для самореалізації. Особа з інвалідністю отримує належний ресурс для подальшого життя, яке б не залежало від соціальних пільг від держави.

Також здобуття освіти позитивно впливає на розвиток особистості. Нова концепція освіти передбачає рівність та доступність освіти для всіх. Відсутність сегрегації – основний її складник. Інклюзивне навчання передбачає відсутність поділу студентів на «здорових» та «хворих». У межах інклюзивної моделі всі студенти навчаються разом у звичайних навчальних закладах, групах, які активно адаптуються та змінюються, щоб урахувати й задовольняти потреби кожного.

Інклюзивна вища освіта – це не тільки декларації. Як ми вже вказували, в аспекті загального нормативного регулювання питання можна вважати вирішеним. Однак залишається практична сфера, а тут є суттєвий дисонанс між задекларованими нормами.

Для вирішення важливих проблем професійного становлення особистості під час професійної підготовки необхідно визначити оптимальний зміст навчальних дисциплін, підібрати найбільш ефективні форми, методи і засоби навчання студентів цієї категорії.

Групи, які формуються, мають оптимально відповідати складу інклюзивності, тобто бути невеликими та пропорційно відображати кількість здорових студентів та з особливими потребами.

Керівництво ВНЗ повинно організувати, в разі потреби, допоміжні засоби для таких студентів. Пер-

шочергово це стосується фізичного доступу до приміщень, аудиторій, бібліотек, їдалень, актових залів та іншої інфраструктури. Зокрема, це можуть бути ліфти, пандуси, механічні засоби тощо. Акцентуємо увагу, що фінансове навантаження на організацію відповідної інфраструктури покладено на ВНЗ. Ст. 4 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [9] визначає, що діяльність держави має бути спрямована на виявлення, усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у тому числі стосовно доступу до закладів освіти.

Ст. 21 цього закону вказує, що «навчальні заклади надають освітні послуги інвалідам нарівні з іншими громадянами, у тому числі шляхом створення належного кадрового, матеріально-технічного забезпечення та забезпечення розумного пристосування, що враховує індивідуальні потреби інваліда».

Однак цього для студентів недостатньо. Необхідна спеціалізована підтримка для осіб з особливими потребами в залежності від категорії захворювання та тяжкості протікання хвороби. Слід також передбачити можливість забезпечення аудіоматеріалами студентів з вадами зору, студентів з вадами слуху – наочними роздатковими матеріалами, спеціально адаптованими методичними посібниками, у разі потреби – залучати сурдопедагога, впровадження додаткових спецкурсів для поліпшення мовлення, логічного мислення та вдосконалення жестової мови. Також для інклюзивної освіти необхідне створення технічної бази, включаючи спеціальне обладнання і програмне забезпечення (інтерактивні дошки, читальні і сканувальні машини, озвучені програми тощо). Виникає запитання: за які кошти буде проводитися така діяльність, тобто хто зобов'язаний оплатити витрати та послуги спеціалізованих осіб?

У Законі «Про вищу освіту» ми не знаходимо відповіді на ці питання. У законі «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» у ст. 23 міститься норма, яка стосується тільки мови жестів, так, зокрема, органи державної влади та органи місцевого самоврядування з-поміж іншого забезпечують можливість комунікації інвалідів з вадами слуху в навчальних закладах та сприяють наданню послуг перекладачів жестової мови громадянам України з вадами слуху, які користуються жестовою мовою.

Указана норма має досить загальний характер, при цьому чітко не передбачено, який обсяг комунікації забезпечується і що передбачається у структурі «сприяння наданню послуг». Законодавчий акт не передбачає фінансування таких послуг. Окрім того, розуміючи сучасні економічно-соціальні реалії, вимагати від держави, органів державної влади чи вищого навчального закладу надання послуг сурдоперекладача чи повного забезпечення навчальних курсів шрифтом Брайля тощо є безрезультативною справою.

Висновок. Констатуючи значний прогрес у правовому регулюванні права на освіту осіб з особливими потребами, слід відзначити їх загальну декларативність. Сьогодні необхідні зміни в законодавчі акти, особливо у сфері вищої освіти. Закон України «Про вищу освіту» необхідно доповнити нормами про інклюзивну освіту, де чітко передбачити технічні, організаційні, економічні та правові передумови забезпечення права на освіту студентів з особливими потребами шляхом запровадження комплексної системи супроводу навчання, забезпечення архітектурної, інформаційної та соціальної безбар'єрності освітнього середовища, створення матеріально-технічної бази, адаптованої до потреб студентів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів): Міжнародний документ ООН від 13.12.2006 р. // Офіційний вісник України від 19.03.2010.– № 17 / № 101.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII// Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР //Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30, ст. 141.
4. Пічугіна Т.В. Обґрунтування необхідності моніторингу навчання студентів-інвалідів у вищому навчальному закладі / Т.В. Пічугіна // Електронний ресурс – Режим доступу : http://www/nbuvi.gov.au/porta/soc_gum/znpkp/Sp/2009_12/24.pdf.
5. Державна програма розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 716 // Офіційний вісник України від 01.06.2007 – № 37.
6. Литовченко С.В. Особливості навчання осіб з порушеннями слуху у вищих навчальних закладах: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.03 / Литовченко С.В. – К., 2006. – 211 с.
7. Пічугіна Т.В. Обґрунтування необхідності моніторингу навчання студентів-інвалідів у вищому навчальному закладі / Т.В. Пічугіна // Збірник наукових праць Кам'янець-Подільського національного університету. Серія соціально-педагогічна. – Кам'янець-Подільський, 2009. – Вип. 12. – С. 92–95.
8. Горкуша Є.Ю. Проблеми інклюзивного навчання студентів із вадами зору в умовах університету: шляхи вирішення / Є.Ю. Горкуша // Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами. – 2012. – № 9. – С. 60–66.
9. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 21.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 349.422

Артеменко Л. В.,

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА СПОЖИВАЧІВ СІЛЬГОСППРОДУКЦІЇ НА БЕЗПЕЧНІ ПРОДУКТИ ХАРЧУВАННЯ

LEGISLATIVE REGULATION OF CONSUMER RIGHTS AGRICULTURAL PRODUCTS FOR SAFE FOOD

Досліджено особливості законодавчого регулювання в Україні реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування.

Ключові слова: *споживачі сільгосппродукції, безпечні продукти харчування, продовольча безпека.*

Исследуются особенности законодательного регулирования в Украине реализации права потребителей сельскохозяйственной продукции на безопасные продукты питания.

Ключевые слова: *потребители сельхозпродукции, безопасные продукты питания, продовольственная безопасность.*

Investigated the peculiarities of legislative regulation in Ukraine of the right of consumers of agricultural produce concerning safety of foodstuffs.

Key words: *consumers of agricultural products, safe foodstuffs, food safety, food security.*

Вступ. Перманентна трансформація протягом чверті сторіччя політичної та правової системи, економіки і всього українського суспільства привела до «тектонічних» зрушень в усіх сферах життєдіяльності. Україна, поступово занурюючись у прірву деіндустріалізації, невідворотно перетворювалася із розвиненої індустріальної держави в індустріально-аграрну, а в останні роки – у здебільшого аграрну країну із сільським господарством, яке, з одного боку, занепадає на рівні індивідуальних господарств та дрібних приватних і колективних підприємств, а з іншого боку – є осередком концентрації великих площ сільськогосподарського призначення в руках представників олігархічного капіталу, яким зовсім не заважає мораторій на продаж сільгоспземель і для яких отримання надприбутків пов'язано із високим рівнем монополізації окремих сфер сільськогосподарського виробництва і переробки, а також із експортною орієнтованістю їх бізнесу. Така специфіка поточного моменту розвитку чи деградації (залежно від позиції) агросфери нашої країни є обставиною здебільшого негативною з огляду на нещадну експлуатацію земель, культивування виснажливих для землі монокультур, ухилення від природоохоронних заходів та сплати податків, вивезення капіталу, посилення безробіття в агросфері та руйнацію соціальної інфраструктури села. Але є й щось обнадійливе на такому похмурому тлі – конкуренція та високі вимоги на зовнішньому ринку з боку споживачів нашої сільгосппродукції до якості продовольства та сировини не дають змогу вітчизняним олігархізованим виробникам повністю знищити сільськогосподарську галузь і саму землю України небезпечними біотехнологіями та хімікатами. Українському народу

від того мало користі, але хоча б землю та екосистему агрокапітал не руйнує до повного занепаду. Ще є час врятувати землю, екологію, населення країни від повної деградації. «Ми те, що ми їмо» – відоме прислів'я може бути гаслом всіх, хто розуміє, що продовольча безпека в її якісному та кількісному аспектах сьогодні є без перебільшення першочерговою умовою виживання, розвитку та безпеки не тільки нашого народу, але й людства в цілому.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей законодавчого регулювання в Україні реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: визначити поняття продовольчої безпеки та особливості правового регулювання засобів реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування; охарактеризувати норми, що діють в українському правовому полі і стосуються безпечних продуктів харчування та продовольчої безпеки.

Результати дослідження. Визначаючи особливості законодавчого регулювання в Україні сфери, що стосується реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування, варто зазначити, що значну увагу найважливішим аспектам нормативно-правового регулювання цієї галузі в роботах приділяли такі фахівці, як Л. Баль-Прилипка [1], С.І. Бугера [2; 3], О.О. Зеленська [4], Д.Ф. Крисанов [5], М.А. Лисак [6], І.І. Лукинов [7], К. Онул [8], Т.П. Паламарчук [9], І.О. Романчук [10], Г. Толлок [11], О.І. Фурдичко [12] та інші. Фахівці майже одностайні: правове регулювання контролю якості виробництва сільськогосподарської

продукції характеризувалося застарілими нормативами та технологічними процесами, а також абсолютною безвідповідальністю перед споживачами. Нормативно неврегульовані проблеми якості сільгосппродукції, недосконала законодавча база, повільне реформування цієї сфери є майже загальним місцем у критиці. Т.П. Паламарчук у дисертації «Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів» пропонує прийняти консолідований законодавчий акт для створення єдиної правової платформи державного управління АПК з метою швидкого запровадження європейських стандартів, розробляє та рекомендує для прийняття проект Закону України «Про розвиток аграрного сектора України» [9, с. 16]. І.О. Романчук у статті «Порівняльний аналіз правового регулювання обов'язкових вимог до харчових продуктів в Україні, Митному та Європейському Союзам» робить висновок про необхідність внести зміни до чинного законодавства, що регулює вимоги до безпечності харчових продуктів та сировини, стосовно визначення в технічних регламентах тих норм і правил санітарних заходів, застосування яких є обов'язковим, зазначаючи, що необхідно визначити порядок розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і процедур оцінки відповідності на харчову продукцію [10, с. 46]. Аналогічно Г. Толлок розглядає систему аналізу ризиків та контролю критичних точок (НАССР), яка працює на випередження і дає змогу виявити небезпеки безпосередньо у процесі виробництва. Така система не вирішить повністю проблему якості виробництва сільгосппродукції, але набагато скоротить ризик потрапляння неякісного та небезпечного продукту до споживача, тому впровадження системи НАССР в Україні потребує гармонізації національного законодавства стосовно безпеки харчових продуктів зі стандартами ЄС для підвищення рівня безпечності харчової продукції в Україні, оскільки допоможе Україні «впроваджувати нові законодавчі норми з безпечності харчової продукції відразу, без попередньої розробки та прийняття численних підзаконних актів. Україна повинна реформувати свою систему контролю безпечності харчової продукції для того, щоб захистити своїх споживачів, сприяти торгівлі та гарантувати зростання й розвиток стратегічно важливого сектора промисловості» [11, с. 6].

Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97 «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», в редакції Закону № 1602-VII від 22 липня 2014 р., зі змінами, внесеними згідно із Законами № 67-VIII від 28 грудня 2014 р. та № 867-VIII від 8 грудня 2015 р. в цілому визначає вимоги до безпечності та найважливіших показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, потрапляють на митну територію України або ввозяться (пересилаються) з неї [13]. Досить узагальнене і неконкретне визначення безпечного харчового продукту дається в п. 7 ст. 1 цього Закону: «Харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та

є придатним для споживання» [13, п. 7 ст. 1]. Варто підкреслити аморфність такого формулювання, оскільки шкідливий вплив може бути непрямим та пролонгованим у часі, також не варто забувати про кумулятивний ефект, коли дрібні і некритичні поодинці або в малих дозах негативні фактори у разі їх накопичення стають отруйними та руйнівними для організму людини (хімічні добрива, інсектициди, гербіциди, консерванти канцерогенної дії, антибіотики, барвники, «поліпшувачі» смаку, вологоутримувачі, емульгатори, генетично модифіковані організми, бактеріальні та грибові штами, а також інші шкідливі речовини, які є тільки умовно безпечними або ж є і взагалі небезпечними).

Поняття «небезпечний фактор у харчовому продукті» досить узагальнено визначається у п. 43 ст. 1 цього Закону як «будь-який хімічний, фізичний, біологічний чинник харчового продукту або його стан, що може спричинити шкідливий вплив на здоров'я людини» [13, п. 43 ст. 1]. А от у п. 44 ст. 1 разом із поняттям «небезпечний харчовий продукт – харчовий продукт, що є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання» дається ще й порівняно розгорнута характеристика деяких шкідливих факторів: «Під час встановлення небезпечності харчового продукту враховуються: звичайні умови використання харчового продукту споживачем, кожна стадія його виробництва, переробки та обігу; інформація, надана споживачеві, зокрема, про маркування включено з інформацією про дату кінцевого продажу, та інша загальнодоступна споживачеві інформація про уникнення негативних для здоров'я наслідків, пов'язаних із харчовим продуктом чи категорією харчових продуктів. Під час встановлення шкідливості харчового продукту для здоров'я враховуються: можливий короткостроковий чи довгостроковий вплив харчового продукту на здоров'я людини, яка його споживає, та на майбутні покоління; можливий накопичувальний ефект токсичності; особлива чутливість організму окремої категорії споживачів, якщо харчовий продукт призначений для цієї категорії споживачів» [13, п. 44 ст. 1]. Оскільки в законі прописати всі подробиці та «дрібниці», звичайно ж, неможливо, тому технічні регламенти, державні стандарти, санітарні правила та іншого роду підзаконні акти є доречною формою конкретизації в цьому питанні.

Досить спірним є визначення в п. 48 ст. 1 цього Закону поняття «непридатний харчовий продукт – харчовий продукт, який містить сторонні речовини та/або предмети, пошкоджені в інший спосіб та/або зіпсований у результаті механічних та/або хімічних, та/або мікробних факторів. Непридатний продукт, у разі споживання за призначенням за звичайних умов такого споживання, не має шкідливого впливу на здоров'я людини» [13, п. 48 ст. 1], оскільки всі перелічені способи зіпсування, а особливо хімічне чи мікробне вже поза межами звичайних умов для споживання, тому варто ясніше конкретизувати в цьому пункті, що продукт, який до пошкодження був придатним, стає повністю непридатним внаслідок такого пошкодження.

Серед засобів правового регулювання реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування особливе місце займають заходи відповідальності операторів ринку за порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Зокрема, ст. 64 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» містить перелік розміру штрафів за порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Середній розмір штрафу коливається від двох до тридцяти мінімальних заробітних плат, а максимальний становить сімдесят п'ять: «Невиконання обов'язку щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, основаних на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), – тягне за собою накладення штрафу на юридичних осіб – у розмірі від тридцяти до сімдесяти п'яти мінімальних заробітних плат» [13, п. 4 ст. 64]. Однак зрозуміло, що для юридичних осіб така сума штрафів не є критичною, а для фізичних осіб та приватних підприємців суми штрафів взагалі невеликі, тому не можуть бути загрозою чи достатнім стимулом для дотримання вимог закону із забезпечення якості харчових продуктів.

Посилення відповідальності не може йти лише шляхом збільшення штрафних санкцій, оскільки у такий спосіб можливо здобути і зворотний ефект – через одночасне провокування активізації корупційного складника в цьому контексті. Тому було б доцільним урізноманітнити санкції, наприклад, включно до позбавлення права діяльності на продовольчому ринку України на певний, навіть досить тривалий період. Але така санкція теж має вибіркочну та тимчасову ефективність, бо не може бути дієвою для великих та досить відомих гравців продовольчого ринку транснаціонального або державного рівня, оскільки вони можуть вирішити будь-яку проблему методами політичного тиску та прямого лобіювання своїх інтересів, задіявши корупційний складник на найвищому рівні управління. Отже, відомим суб'єктам рівня транснаціональних корпорацій, якщо їх репутаційні втрати не є критичними та не загрожують значною втратою клієнтів на продовольчому ринку, немає сенсу уникати подібних санкцій та обходити їх шляхом ререєстрації зі зміною назви та форми господарювання, а от представники бізнесу дрібного та середнього рівня можуть діяти саме так, застосовуючи цей спосіб безліч разів та повертаючись до споживачів під новою назвою. Але не треба вважати, що в такому разі боротьба за безпеку продовольчого ринку України є безнадійною. Будь-яка дія з одного боку породжує протидію з іншого, а кожна нова проблема потребує нових підходів до її вирішення, тому не є винятком із цього правила і така значуща та відчутна сфера законодавчого регулювання, як реалізація права споживачів сільськогосподарської продукції в Україні на безпечні продукти харчування.

Висновки. Україна повинна ефективно захищати своїх громадян, гарантуючи їм продовольчу безпеку,

а також інтегруватися у міжнародну та, зокрема, європейську системи захисту продовольчого ринку та споживачів сільськогосподарської продукції, стимулювати інноваційні методи контролю якості на споживчому ринку та впроваджувати найдосконаліші форми та засоби боротьби проти порушень законодавства в цій сфері, враховуючи насамперед інтереси суспільства в цілому та кожної конкретної людини зокрема. Необхідно також враховувати, що, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, Україна має дотримуватися європейських стандартів якості сільгосппродукції і з цією метою розробити комплексну стратегію регулювання у сфері виробництва та обігу генетично модифікованих організмів, що включатиме також виконання затвердженого графіку наближення законодавства України щодо ГМО до актів законодавства ЄС.

Отже, вдосконалюючи систему законодавчого регулювання в Україні реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування, варто сконцентрувати увагу на таких основних аспектах:

- підвищенні рівня та ефективності контролю за виробництвом та якістю сільгосппродукції;
- застосуванні адекватних та ефективних заходів відповідальності за порушення законодавства у сфері продовольчої безпеки та якості сільськогосподарської продукції з урахуванням здобутків європейського та світового досвіду;
- цілеспрямованому та безкомпромісному дотриманні провідного принципу невідворотності відповідальності за порушення продовольчої безпеки незалежно від розміру та форми власності підприємства, що виступає суб'єктом у сфері забезпечення виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції;
- розробці комплексних державних заходів у сфері якості харчових продуктів, екологічної безпеки сільського господарства та всього агропромислового комплексу країни, заохоченні аграрних товаровиробників та всіх суб'єктів продовольчого ринку, включаючи зовнішніх гравців, дотримуватися високих стандартів якості сільськогосподарської продукції;
- створенні відповідного інформаційного середовища для підвищення рівня поінформованості населення стосовно впливу небезпечної і неякісної сільськогосподарської продукції, шкідливих наслідків безконтрольного застосування трансгенних технологій на здоров'я людини, зокрема, на демографічну ситуацію в Україні, використовуючи можливість, насамперед, державної системи освіти та вітчизняні засоби масової інформації, задіявши для цього, наприклад, відповідну соціальну та просвітницьку рекламу;
- розбудові ефективної системи державного регулювання, моніторингу та контролю в галузі виробництва сільськогосподарської продукції, що дасть можливість Україні підвищити власний рівень державної продовольчої безпеки та на рівних конкурувати на міжнародних ринках.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баль-Прилипка Л. Нормативна база щодо гарантії якості та безпечності вітчизняних м'ясних продуктів / Л. Баль-Прилипка, Б. Леонова, О. Сокирко // Продовольча індустрія АПК. – 2015. – № 3. – С. 40–43. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piark_2015_3_13.
2. Бугера С.І. Аграрно-правове забезпечення якості сільськогосподарської продукції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Сергій Іванович Бугера ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2013. – 32 с.
3. Бугера С.І. Якість сільськогосподарської продукції: правове регулювання : [монографія] / С.І. Бугера ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Бізнесполіграф, 2012. – 423 с.
4. Зеленська О.О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні / О.О. Зеленська // Вісник ЖДТУ. – 2012. – № 1(59). – С. 108–112.
5. Крисанов Д.Ф. Конкурентоспроможність аграрного сектора України: складові якості та безпеки / Д.Ф. Крисанов // Вісник Інституту економіки та прогнозування. – 2007. – С. 86–88.
6. Лисак М.А. Індикатори оцінювання стану продовольчої безпеки та повноцінного харчування населення / М.А. Лисак // Агроінком. – 2013. – № 7–9. – С. 27–29. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/agroincom_2013_7-9_8.
7. Лукінов І.І. Про стратегію трансформування АПК та забезпечення продовольчої безпеки України / І.І. Лукінов, П.Т. Саблук // Економіка України. – 2000. – № 9. – С. 62–81.
8. Онул К. Що дасть закон про харчову безпеку? / К. Онул // Продовольча індустрія АПК. – 2015. – № 5. – С. 33–34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piark_2015_5_10.
9. Паламарчук Т.П. Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів : автореф. дис. ... канд. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Тетяна Петрівна Паламарчук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2016. – 20 с.
10. Романчук І.О. Порівняльний аналіз правового регулювання обов'язкових вимог до харчових продуктів в Україні, Митному та Європейському союзах / І.О. Романчук // Продовольчі ресурси. – 2014. – № 2. – С. 44–46. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pr_2014_2_11.
11. Толлок Г. Шляхи впровадження системи НАССР: українські реалії / Г. Толлок // Продовольча індустрія АПК. – 2015. – № 6. – С. 4–6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piark_2015_6_3.
12. Фурдичко О.І. Якість і безпечність сільськогосподарської продукції в контексті продовольчої безпеки України / О.І. Фурдичко, О.С. Дем'янюк // Агроєкологічний журнал. – 2014. – № 1. – С. 7–13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/agrog_2014_1_3.
13. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97 ВР (зі змінами, внесеними згідно із законами від 28 грудня 2014 р. № 67-VIII та 8 грудня 2015 р. № 867-VIII) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

Гуйван П. Д.,

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
професор

Полтавського інституту бізнесу міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая

**ЗМІСТ ТА ЧАСОВІ ЧИННИКИ ОХОРОННИХ ВИМОГ
ПРО НЕЗАКОННІСТЬ ПРАВочИНІВ****THE CONTENTS AND TIME FACTORS PROTECTIVE REQUIREMENTS
OF THE ILLEGALITY OF TRANSACTIONS**

У цій праці проведено дослідження темпоральних ознак реалізації права на позов щодо визнання правочинів недійсними. Визначено конкретні часові критерії існування домагань стосовно недійсності нікчемних та оспорюваних правочинів. Встановлено, що правовій природі нікчемних правочинів відповідає безстроковість звернення до суду з відповідним позовом. Обґрунтовано позицію про загальну тривалість позовної давності за вимогами про визнання недійсними оспорюваних правочинів. Проаналізовано особливості подібних позовів залежно від змісту дефекту правочину. Встановлено зворотність у часі рішення про недійсність правочину.

Ключові слова: нікчемний правочин, оспорюваний правочин, позовна давність.

В этой работе проведено исследование темпоральных признаков реализации права на иск о признании сделок недействительными. Определены конкретные временные критерии существования притязаний относительно недействительности ничтожных и оспоримых сделок. Установлено, что правовой природе ничтожных сделок соответствует бессрочность обращения в суд с соответствующим иском. Обосновывается позиция об общей продолжительности исковой давности по требованиям о признании недействительными оспоримых сделок. Проанализированы особенности подобных исков в зависимости от содержания дефекта сделки. Установлено обратное действие во времени решения о недействительности сделки.

Ключевые слова: ничтожная сделка, оспоримая сделка, исковая давность.

In this work, a study of the temporal attributes of the right to claim for invalidation of transactions. Identified specific time criteria for the existence of a void with respect to claims and voidable transactions. It was established that the legal nature of void transactions corresponds to the perpetuity of going to court with the appropriate claim. Substantiates the position of the total duration of the limitation period for claims for invalidation voidable transactions. The features of these claims based on the content of the transaction defect. It was found the opposite effect in time a decision on invalidity of the transaction.

Key words: tiny transaction, voidable transaction, statute of limitations.

Одним із передбачених у статті 16 Цивільного кодексу України способів захисту порушеного суб'єктивного права особи є визнання судом недійсності правочину. Такий механізм судового захисту є доволі поширеним, існує й досить значна правозастосовна практика з цього питання. Однак як чинне законодавство, так і практичне застосування нормативних приписів в основному зосереджені на правовому обґрунтуванні підставності недійсного правочину, наслідків його вчинення та на процесуальному механізмові застосування судами чинних положень глави 16 ЦКУ. Варто зазначити, що темпоральні ознаки вимоги особи про визнання правочину недійсним досліджені в нашій доктрині недостатньо. Це значною мірою позначається на неоднозначності правозастосовної практики під час вирішення окремих нестандартних ситуацій, що тягне, приміром, підміну часових вимірів позовного домагання про визнання правочину недійсним із близькою за змістом, але не тотожною охоронною вимогою про застосування наслідків недійсності правочину (реситуцію). Тож з'ясуванню часових характеристик виникнення та реалізації домагання щодо недійсності правочину присвячена ця стаття. Предметом дослідження будуть як наявні нормативні приписи щодо темпорального забезпечення відносин у цій

сфері, так і конкретні взаємини суб'єктів, котрі складаються під час реалізації відповідних охоронних повноважень у судовому порядку.

Крім досить серйозної уваги, яка приділяється вищими судовими інстанціями України для узагальнення практики та напрацювання оптимальних підходів у реалізації чинних правових приписів, питанням, пов'язаним із недійсністю правочинів, присвячено також досить значну увагу в цивілістиці. Вказану проблематику досліджували такі науковці, як М.М. Агарков, М.І. Брагінський, В.І. Борисова, Я.П. Зейкан, Н.С. Кузнєцова, О.І. Міхно, В.П. Шахматов, В.Л. Яроцький, І.В. Давидова, С. Кучер, Н.О. Саніахметова, Д. Федорчук, Є.О. Харитонов та інші. Утім основна увага в доктрині була зосереджена на вивченні підстав для визнання угод недійсними та кваліфікаційній оцінці вказаних підстав. Меншою мірою вивчалася питання про приватноправові наслідки недійсності правочинів, і вже зовсім мало досліджувався зміст права особи на захист у подібний спосіб у площині його тривалості. Отже, наразі питання продовжує залишатися актуальним.

У частині 2 ст. 215 ЦК України зазначаються критерії для кваліфікації правочинів як недійсних. По-перше, недійсним є правочин, якщо його недійсність встановлена законом. По-друге, якщо недій-

сність правочину прямо не встановлена законом, але одна із сторін або інша заінтересована особа заперечує його дійсність на підставах, встановлених законом, такий правочин може бути визнаний судом недійсним. У свою чергу, згідно зі ст. 204 ЦК України правочин вважається правомірним, якщо він не визнаний судом недійсним, та у тому випадку, коли його недійсність прямо не встановлена законом. Правочин, недійсність якого прямо встановлена законом, є нікчемним. Він не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю [1]. При цьому, якщо позивач посилається на нікчемність правочину для обґрунтування іншої заявленої вимоги, суд не вправі посылатися на відсутність судового рішення про встановлення нікчемності правочину, а повинен дати оцінку таким доводам позивача [2, п. 5]. Отже, недійсні правочини отримали в законі розмежування на нікчемні та оспорювані¹. Таким чином, цивільне законодавство абсорбувало доктринальні напрацювання, що вже давно містили подібне розмежування.

У цивілістиці нікчемні правочини отримали назву «мертвонароджених» [3, с. 213], оскільки за ними від початку не виникає жодних правових наслідків незалежно від пред'явлення домагання про визнання їх недійсними. Адже закон визначає, що визнання нікчемного правочину недійсним у судовому порядку не вимагається. Із цього приводу у вітчизняній цивілістиці ведеться певна полеміка: існує позиція з приводу того, що нікчемними є будь-які правочини, що суперечать законодавству, вчинені поза межами правосуб'єктності особи, фіктивні та удавані правочини [4, с. 66], і лиш угоди, що укладені з дефектом волі, є оспорюваними [5, с. 79]. Найбільш поширеного та гротескного практичного втілення ця теоретична теза набула під час звернення українських фіскальних органів до суду про стягнення податкового боргу як наслідок недотримання платниками податку умов закону під час укладення правочинів, у яких контролюючий орган держави участі не брав. При цьому податкові органи довільно визнавали правочини нікчемними навіть попри те, що чинне законодавство не містить прямої заборони їх вчиняти, тож суди вже розглядали не саму вимогу про недійсність правочину, а реституційні вимоги. І найцікавіше, що українська Фемида, зазвичай всупереч закону та логіки, задовольняла подібні позови фіскальної служби. Такі часи, такі звичаї.

Насправді, вказаний практичний підхід не має нічого спільного із правилами чинного цивільного законодавства, як і з теоретичними напрацюваннями вчених, котрі обстоювали тезу про розподіл недійсних правочинів на нікчемні та оспорювані. Адже, коли пристати до наведеної у попередньому абзаці відверто некоректної позиції, можна дійти абсолютно неправильних висновків, котрі знівелюють

вказаний розподіл. Бо цілком логічно, що правочин протирічить закону і тоді, коли він здійснений під впливом обману, насилля тощо [6, с. 95]. З цієї позиції взагалі неможливий поділ недійсних правочинів на нікчемні та оспорювані². Насправді, теоретична думка, а за нею і закон запровадили таке правило, що нікчемними є не всі протизаконні правочини, а лише ті, щодо яких є пряма вказівка закону про їх незаконність [8, с. 111]. На наше переконання, саме таким є зміст коментованої норми кодексу. Так, відповідно до ЦК України незаконним є договір про відчуження нерухомого майна, що не посвідчений нотаріально, такою ж є усна угода про неустойку, оскільки ч. 1 ст. 219 та ч. 2 ст. 547 ЦКУ прямо вказують про їхню нікчемність. Стосовно інших цивільних правочинів, які за своїм змістом вступають у протиріччя з актами законодавства явно чи опосередковано, за відсутності прямого нормативного застереження про їх нікчемність питання щодо дійсності таких правочинів має вирішуватися в судовому порядку.

Отже, суд як юрисдикційний орган покликаний вирішувати спори про недійсність правочину за відповідною вимогою сторони чи іншої заінтересованої особи. Позаяк таке домагання відноситься до способів захисту приватного права його носія, при цьому застосовується позовний процесуальний механізм, а тому має місце застосування матеріально-правового інституту позовної давності. Тож з'ясуємо, яким чином положення цього інституту застосовуються до вказаних вимог та чи поширюються взагалі правила про позовну давність на вимоги про визнання правочинів недійсними³.

Актуальним залишається питання про поширення чи непоширення правил про позовну давність на зверненні до суду вимоги про визнання правочинів нікчемними. Для його вирішення, насамперед, варто все-таки здійснити означене розмежування недійсних діянь на нікчемні та оспорювані. Як відомо, це зробити не так просто, позаяк, крім очевидно нікчемних та очевидно оспорюваних (з дефектом волі, наприклад), є ціла низка правочинів, котрі, строго кажучи, займають проміжне місце. До них, скажімо, треба віднести правочини, які під час укладання не узгоджувалися з певними актами цивільного законодавства та моральними засадами суспільства. Адже вони, з одного боку, на момент вчинення очевидно не відповідали певній правовій нормі чи моральному принципу, з іншого – спір та оцінка інших законодавчих актів (порівняння їх юридичного рівня, поширення чи непоширення дії на цих суб'єктів, застосування загального чи спеціального закону, що протирічать один одному тощо) та моральних засад, яким оспорювана дія відповідає, може здійснитися лише за заявою заінтересованої особи за допомогою юрисдикційного органу.

¹ Варто відмітити недбалість законодавця, який у правових нормах глави 16 ЦКУ веде мову про оспорювані правочини, а в п. 7 Прикінцевих та перехідних положень цього документа називає їх заперечуваними.

² Такий поділ принципово заперечував І.Б. Новицький [7, с. 70].

³ У літературі іноді такі позови – домаганнями про визнання відсутності певного правовідношення [9, с. 64].

З огляду на вказане вище завдання провести чітке розмежування всіх недійсних правочинів на нікчемні та оспорювані в цій роботі не ставиться, та воно навряд чи здійсненне, оскільки, припускаємо, що вирішення такого завдання буде здійснене шляхом виділення не двох, а більшої кількості їх різновидів. В інтересах нашого дослідження достатньо відмежувати нікчемні правочини та встановити вплив на тривалість відповідних вимог позовної давності, оскільки вимоги про визнання недійсними від усіх інших діянь задавнюються за загальними правилами з урахуванням встановлених загального та спеціальних строків давності.

Закон зазначає, що визнання нікчемного правочину недійсним судом не вимагається (ч. 2 ст. 215 ЦКУ). Водночас він не забороняє судового розгляду подібних спорів, до того ж з огляду на суперечливість нормативних актів іноді лише у судовому процесі можна встановити обставини, що тягнуть нікчемність правочину. Наприклад, обсяг дієздатності особи, відповідність угоди закону тощо. Цивільний кодекс не містить вказівки на строк давності, що має застосовуватися до вимог про визнання правочину нікчемним. Отже, здавалося б, треба застосовувати загальне правило про трирічний давнісний строк. Водночас виникає логічне запитання, а чи має взагалі застосовуватися до зазначених вимог позовна давність? Судова практика України не дає на нього однозначної відповіді. Не є усталеною також і російська правозастосовна практика з цього приводу. Так, в одних випадках вказується на необхідність задоволення домагань про визнання правочинів нікчемними [10, п. 2], в інших вказується на неприпустимість застосування давності до цих вимог [11].

Якщо прийняти запропонований у науці та відображений у новому цивільному законодавстві поділ недійсних правочинів на нікчемні та оспорювані, то можна погодитися, що перші є недійсними незалежно від судового висновку про це, другі ж, не будучи оскарженими, є повністю легітимними. Щоправда, ще О.С. Іоффе вказував, що нікчемність правочину іноді важко розпізнати та виявити без судової оцінки необхідних доказів, тому окремі угоди можуть визнаватися нікчемними і тоді, коли їхня недійсність потребує доказування [12, с. 230]. Отже, варто визнати, що очевидна чи встановлена судом незаконність правочину не є критерієм вказаного їх розмежування. До такої позиції схиляється і законодавство, яке припускає можливість визнання правочину нікчемним у судовому порядку, хоча і вказує, що це не обов'язково. Скажімо, договір найму будівлі або іншої капітальної споруди строком на один рік і більше підлягає нотаріальному посвідченню під загрозою його нікчемності (ч. 2 ст. 793 та ч. 1 ст. 220 ЦКУ). Проте якщо сторони домовилися щодо всіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулося повне або часткове виконання договору, але одна із сторін ухилилася від його нотаріального посвідчення, суд може визнати такий договір дійсним (ч. 2 ст. 220 ЦКУ). Як бачимо, питання про нікчемність чи дійсність цієї

угоди потребує судового вирішення з урахуванням наданих доказів, що встановлюють факти повного чи часткового виконання, ухилення від нотаріального посвідчення тощо.

З огляду на це не зовсім послідовною та виваженою виглядає позиція Верховного Суду України, який чомусь замінив право особи на позов про визнання правочину нікчемним на вимогу про встановлення нікчемності правочину. Ця вимога підлягає розгляду в разі наявності відповідного спору. Такий позов може пред'являтися окремо, без застосування наслідків недійсності нікчемного правочину. У цьому разі в резолютивній частині судового рішення суд вказує про нікчемність правочину або відмову в цьому [2, п. 5]. Звернутися з вимогою про встановлення нікчемності правочину позивач вправі, якщо є спір про наявність або відсутність такого факту. Звернення окремо з такою вимогою, без застосування наслідків недійсності правочину, є правом позивача, тому у випадку пред'явлення такого факту вона підлягає розгляду, власне кажучи, з констатацією в резолютивній частині рішення факту нікчемності правочину або відмови в цьому [13]. Як бачимо, замість вирішення питання про задоволення позову суди мають встановлювати факт нікчемності правочину, а позови про визнання недійсними нікчемних правочинів на практиці часто залишаються без розгляду [14, с. 34]. Але встановлення факту не є способом захисту порушеного матеріального суб'єктивного права. Такі питання вирішуються не в позовному провадженні, для їх з'ясування передбачений механізм окремого провадження, і на відповідні вимоги у цьому процесі позовна давність не поширюється. Але проблема якраз у тому, що спори про встановлення факту нікчемності правочину наразі розглядаються судами в позовному провадженні, та й ст. 234 ЦПКУ про окреме провадження не передбачає подібних механізмів.

Отже, запропонований Верховним Судом України підхід має вигляд неправового та не вирішує питання про застосування позовної давності до вимог про визнання правочинів недійсними, зокрема, за нікчемності останніх. Тим часом у цивілістиці існує теорія, згідно з якою задавнююватися можуть лише вимоги щодо визнання недійсними оспорюваних правочинів, оскільки в цьому випадку лише за умови пред'явлення правоволодільцем охоронної вимоги можливий судовий захист. Що ж стосується нікчемних, то їх недійсність взагалі не залежить від того, вимагає цього сторона, чи ні, та від терміну такої вимоги [15, с. 26]. Інакше кажучи, все переконливіше обстоюється думка про незастосування позовної давності до вимог про визнання недійсними договорів, які протирічать законодавству. Це обґрунтовується тим, що вплив будь-якого строку від часу укладення та виконання протизаконного правочину не змінює його правової сутності, тому давність до вимог про нікчемність правочину застосовуватися не повинна [4, с. 67]. З нашої позиції, цей підхід заслуговує на увагу. Але подібне правило з урахуванням усіх його чеснот та можливих недоліків має бути

більш ретельно досліджене та, зрештою, закріплене нормативно.

На відміну від нікчемних, оспорювані правочини визнаються недійсними лише в судовому порядку. Таким чином, якщо відсутній позов заінтересованої особи або в позові відмовлено, правочин є належним. У цьому якраз і проявляється презумпція дійсності правочинів [16, с. 89; 17, с. 58–59]. Але упродовж тривалості позовної давності правочин, який має певні дефекти волі, мети та дієздатності є ризиковим, позаяк він може бути визнаний судом недійсним. Причому така недійсність настане від часу його вчинення незалежно від того, був правочин виконаний чи ні. З огляду на це варто погодитися з дослідниками, які вказують на неможливість застосування загального правила про переривання позовної давності визнанням обов'язку стосовно вимог про визнання недійсними оспорюваних правочинів [18, с. 21].

За вимогами про визнання недійсними оспорюваних правочинів позовна давність є загальною. Щоправда, на початку чинності діючий Цивільний кодекс України встановив спеціальну позовну давність у п'ять років до вимог про визнання недійсним правочину, вчиненого під впливом насильства або обману. Але в подальшому цілком логічно законодавець відмовився від цієї новели. Це правильно, бо первинний підхід мав досить дивний вигляд щодо виокремлення саме цих підстав недійсності правочину, адже кодекс містить ще певну кількість обставин, що приводять до дефекту волі особи – наприклад, помилка, тяжка обставина, зловмисна домовленість представника однієї сторони з другою стороною (ст. 229, 232, 233 ЦК). Та й проблематичним за такого регулювання виглядало співставлення у темпоральному вимірі існування права на визнання правочину недійсним та права вимагати застосувати наслідків такої недійсності (реституції). Останнє право могло погаситися ще до спливу часу існування домагання про недійсність правочину. У такому разі просто втрачався сенс судового рішення, які було позбавлене можливості подальшої примусової реалізації. Наразі давність щодо вимог про визнання недійсними усіх правочинів є загальною і становить три роки, оскільки відмінності між змістом дефекту не впливають на порядок захисту порушеного права і всі такі правочини мають схожі механізми їх визнання недійсними та схожі проблеми.

Що стосується початкового моменту перебігу давнісного строку за такими вимогами, то закон встановлює спеціальне правило лише для домагань про визнання недійсними правочинів, здійснених під впливом насильства: у цьому разі давність починається від часу припинення такого насильства. Це досить логічно, адже виникнення права на судовий захист відразу після початку насильства нічого не дає його носієві, якщо насильство продовжується. Він просто буде позбавлений можливості реалізації такого права. Оскільки стосовно інших вимог про недійсність оспорюваних правочинів закон застережень не робить, варто розуміти, що вони задавню-

ються за загальним правилом: давнісний строк починається від моменту, коли особа усвідомила факт порушення належного їй права. Водночас у літературі та законодавстві інших країн зафіксована децю інша позиція щодо визначення початкового моменту давності за вказаними домаганнями. Так, в ч. 2 ст. 181 ЦК РФ зазначається, що давнісний строк за вимогами про недійсність оспорюваних правочинів починається від часу, коли позивач дізнався чи мав дізнатися про обставини, які слугують підставою для визнання правочину недійсним. Неважко помітити, що момент усвідомлення уповноваженим факту порушення належного йому права та момент, коли він дізнався про вказані вище обставини, можуть не збігатися. Скажімо, певна угода очевидно суперечить інтересам особи, яка її вчинила, і це вона усвідомлює досить швидко. Факт же обману, який сприяв укладенню угоди, може стати відомим лише через деякий час. Логічно, що саме від цього моменту варто було б обраховувати перебіг позовної давності. Адже саме обман у нашому випадку є тим чинником, який формує підставу для судового захисту (право може бути порушеним і внаслідок власних необачних дій або правомірних дій інших осіб). Отже, логічно було б у визначенні позовної давності пов'язувати її початковий момент не просто з часом усвідомлення факту порушення свого права, а з моментом усвідомлення того, що таке правопорушення може потягти встановлений законом судовий захист.

Певні особливості має перебіг позовної давності у разі вчинення правочину, який потім визнається фіктивним або удаваним. Закон встановлює, що правочин, який вчинено без наміру створення правових наслідків, що обумовлювалися цим правочином, визнається недійсним судом (ст. 234 ЦК). Фіктивною, зокрема, є угода про поставку товару без наміру здійснити її виконання. Недійсними також визнаються правочини, які вчиняються для приховання інших правочинів, які насправді були вчинені (ст. 235 ЦК). При цьому не має значення, законним чи ні був правочин, що приховувався удаваною угодою. Прикладом такого діяння може слугувати договір дарування речі, який приховував реальні відносини щодо купівлі-продажу. Оскільки відповідно до ч. 1 ст. 202, ч. 3 ст. 203 ЦК України головним елементом договору (правочину) є вільне волевиявлення та його відповідність внутрішній волі сторін, які спрямовані на настання певних наслідків, то основним юридичним фактом, який підлягає встановленню судом є дійсна спрямованість волі сторін під час укладення договору дарування та з'ясування питання про те, чи не укладено цей договір з метою приховання іншого договору та якого саме [19].

За найбільш прийнятною в літературі класифікацією фіктивні та удавані угоди мають належати до оспорюваних, оскільки закон не містить і не може містити вказівки про їх безумовну нікчемність. Тому визнання цих правочинів недійсними має відбуватися виключно в судовому порядку за заявою особи, право якої порушене. Захист цього матеріального права відбудеться у разі звернення до суду в межах вста-

новленого законодавством давнісного строку, який почнеться саме від моменту усвідомлення потерпілим факту удаваності угоди. Вказане правило досить раціональне під час застосування його для оскарження удаваних угод: від моменту, коли особа виявила ознаки удаваності правочину, вона вважає своє право порушеним і може звернутися до суду з вимогою про захист. Більш проблематичним є визначення терміну порушення права особи фіктивною угодою. Про фіктивність можна дізнатися через 100 років, особливо тоді, коли строк виконання зобов'язання за договором не визначено. Але, попри це, правило про початок перебігу позовної давності від часу усвідомлення особою факту правопорушення саме фіктивністю угоди має діяти і в цьому випадку.

Досить жвавого обговорення в доктрині свого часу набули питання щодо існування недійсного правочину. Так, мала місце позиція про те, що угода не може бути недійсною, недійсним може бути лише волевиявлення, спрямоване на укладання угоди. І лише якщо волевиявлення є дійсним, воно створює правочин [20, с. 49]. Все ж більшість науковців-цивілістів вважає, що недійсний правочин як юридичний факт існує [21, с. 203; 22, с. 44–48]. Така позиція підтверджується, зокрема, положенням ст. 216 ЦК про те, що недійсний правочин породжує правові наслідки, пов'язані з його недійсністю. Будь-які наслідки можуть виникати лише в разі, коли юридичні факти, що їх спричинили, існували певний період, хай навіть і нетривалий. До того ж досить часто встановлення недійсності правочину відбувається в судовому порядку і лише після набрання судовим рішенням чинності правочин стає недійсним від часу його здійснення. Так, тільки за рішенням суду можуть визнаватися недійсними оспорювані правочини. До них, як уже зазначалося, варто віднести всі цивільно-правові дії, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення суб'єктивних прав і обов'язків, щодо яких немає прямої вказівки закону про їх нікчемність. Отже, такі правочини певний час існують, при цьому вони самі по собі викликають правовий ефект, але внаслідок їх оскарження цей ефект відпадає, так, ніби він ніколи не виникав (зі зворотною силою), проте, якщо оспорювання відпаде, правочин стає безпече-

речно дійсним [7, с. 68].

Окремої уваги потребує ситуація, коли правочин виявився незаконним вже після його здійснення, тобто після виконання. Це може статися, наприклад, у зв'язку зі зміною законодавства. При цьому для обчислення строку, протягом якого особа має право на позов у матеріальному сенсі, варто враховувати таке. Якщо нове законодавство визначає правочин нікчемним, позовна давність за вимогами про визнання правочину недійсним на вказані відносини не повинна поширюватися, але саме від дати набрання чинності нормативним актом, а не від дати здійснення правочину він стає недійсним. Якщо ж акт законодавства, якому став суперечити правочин, не передбачає його нікчемність, правочин стає оспорюваним, і щодо вимог про його недійсність застосовується загальна позовна давність, яка обчислюється від часу набрання чинності законодавчою нормою.

З урахуванням викладеного вище можемо зробити певні **висновки**:

Наявний нормативний розподіл недійсних правочинів на нікчемні та оспорювані, що відображає доктринальні напрацювання науковців, загалом адекватно відтворює реальний стан відносин під час оскарження дійсності правочинів.

Вимоги з правоперетворювальних позовних догагань погашаються позовною давністю, крім вимог про визнання недійсними нікчемних правочинів. Незважаючи на очевидну недійсність останніх та те, що визнання їх недійсними судом не вимагається, позовні догагання подібного змісту мають право на існування, при цьому вони не підлягають дії позовної давності. Позовна давність за вимогами про визнання недійсними оспорюваних правочинів починається від моменту усвідомлення порушення права його носієм саме тим діянням, яке є підставою для відповідного позовного догагання.

Оспорюваний правочин є дійсним, доки не буде визнано його недійсність у судовому порядку. У цей момент встановлюється факт відсутності будь-яких матеріальних відносин учасників, викликаних укладанням та навіть виконанням цього правочину від моменту його укладання. Тобто недійсність оспорюваного правочину оформляється «заднім числом».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Верховного Суду України від 19 грудня 2012 р. у справі № 6-87цс12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28332587>.
2. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 6 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09>.
3. Харитонов С.О. Цивільне право України : [підруч.] / С.О. Харитонов, Н.О. Санахметова. – К. : Істина, 2003. – 776 с.
4. Кириллова М.Я. Исковая давность / М.Я. Кириллова. – М. : Юрид. лит., 1966. – 156 с.
5. Хатнюк Н.С. Правова природа оспорюваних правочинів / Н.С. Хатнюк // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 2. – С. 77–80.
6. Спасибо-Фатєєва І. Спирні питання недійсності правочинів та її наслідки / І. Спасибо-Фатєєва // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 3(50). – С. 95–106.
7. Новицкий И.Б. Сделки. Исковая давность / И.Б. Новицкий. – М. : Госюриздат, 1954. – 247 с.
8. Кот О. Природа недійсних правочинів / О. Кот // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 4(59). – С. 108–118.
9. Гурвич М.А. Пресекательные сроки в советском гражданском праве / М.А. Гурвич. – М. : ВЮЗИ, 1961. – 80 с.
10. Обзор отдельных постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ // Хозяйство и право. – 2001. – № 4. – С. 123.

11. Постановление Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 октября 1997 г. № 6427/95 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition07&issid=1998002000&docid=218>.
12. Иоффе О.С. Советское гражданское право : [курс лекций] : в 3 ч. / О.С. Иоффе. – Л. : Изд-во ЛГУ. – Ч. 1. – 512 с.
13. Практика розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними. Узагальнення підготовлене до друку суддями Верховного Суду України Я.М. Романюком, В.Й. Косенко та старшим консультантом управління вивчення та узагальнення судової практики З.П. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/42F78B0BAAD38DCAC2257B7C0044DC05](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/42F78B0BAAD38DCAC2257B7C0044DC05).
14. Жорнік М.О. Застосування поняття недійсності правочину та її види у цивільному судочинстві / М.О. Жорнік // Адвокат. – 2012. – № 9(144). – С. 33–36.
15. Черленяк М. Нікчемні та оспорювані правочини за новим Цивільним кодексом України / М. Черленяк // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2004. – № 1(13). – С. 24–26.
16. Бакалінська О.О. Добросовісність як принцип і презумпція цивільного права / О.О. Бакалінська // Правовий захист людини та громадянина в Україні : матеріали Всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 24 листопада 2011 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – С. 88–89.
17. Коструба А.В. До питання недійсності та протиправності правоприпиняючих юридичних фактів у формі правочинів / А.В. Коструба // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Том 25(64). – 2012. – № 1. – С. 57–62.
18. Сарбаш С. Вопросы исковой давности / С. Сарбаш // Хозяйство и право. – 2000. – № 5. – С. 17–28.
19. Постанова Верховного Суду України від 14 листопада 2012 р. у справі № 6-133цс12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27760585>.
20. Эрделевский А. О классификации недействительных сделок / А. Эрделевский // Хозяйство и право. – 2007. – № 4. – С. 47–50.
21. Годэмэ Е. Общая теория обязательств / Е. Годэмэ ; перевод с французского И.Б. Новицкого. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 511 с.
22. Тузов Д.О. Реституция в гражданском праве : дисс. ... канд. юрид. наук / Д.О. Тузов. – Томск, 1999. – 211 с.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.3

Теличко О. А.,

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

Іванюк Н. В.,

*старший викладач кафедри правового регулювання економіки
Криворізького економічного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

ПРОБЛЕМИ УКЛАДЕННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ДОГОВОРІВ

PROBLEMS IN BUSINESS AGREEMENTS

У статті досліджуються договірні відносини, прямо не передбачені законодавством, які потребують особливого правового регулювання. Розглянуто питання укладення попередніх господарських договорів, господарських договорів у спрощений спосіб, на біржах. У результаті дослідження на основі комплексного та всебічного науково-правового аналізу виявлено низку проблем теоретичного й практичного характеру та розроблено рекомендації щодо їх вирішення.

Ключові слова: *договір, попередній договір, істотні умови, біржові угоди.*

В статье исследуются договорные отношения, прямо не предусмотренные законодательством, которые требуют особого правового регулирования. Рассмотрены вопросы заключения предварительных хозяйственных договоров, хозяйственных договоров в упрощенный способ, на биржах. В результате исследования на основе комплексного и всеобщего научно-правового анализа выявлен ряд проблем теоретического и практического характера и разработаны рекомендации по их решению.

Ключевые слова: *договор, предварительный договор, существенные условия, биржевые сделки.*

The article examines the contractual relationships, which are not provided by the law and required special regulation. The questions of making the previous business contracts on exchanges in a simplified manner are examined in the article. The study, based on an integrated, comprehensive, scientific and legal analysis, revealed a number of the theoretical and practical problems and recommendations for their solution.

Key words: *agreement, previous agreement, essential conditions, stock transactions.*

В умовах ринкової економіки господарський договір є основним засобом організації відносин між суб'єктами господарювання та важливим інструментом правової організації господарського життя суспільства в цілому.

Здійснення загальнодозвільного принципу регулювання суспільних відносин веде до значного поширення договірних відносин, що прямо не передбачені законодавством і потребують особливого правового регулювання. В умовах ринкового конкурентного середовища набуло широкого розповсюдження укладення попередніх господарських договорів, господарських договорів у спрощений спосіб, господарських договорів на біржах, ярмарках, публічних торгах, проте ці питання майже не висвітлено в українському правознавстві. Спробуємо детально розглянути їх.

Важливість окресленої проблеми привертала увагу багатьох відомих науковців. Їй присвячено публікації таких авторів, як О.А. Ашурков, О.А. Беянович, С.М. Бервено, Ж.А. Білоус, А.В. Венедиктов, В.Г. Вердніков, О.В. Дзера, О.С. Іоффе, О.М. Кучер, В.В. Луць, В.К. Мамутов, В.С. Мілаш, В.Г. Олюха, Н.О. Саніахметова, В.С. Щербина та інші.

Незважаючи на значний науковий доробок, залишається необхідність детального вивчення й аналізу нормативно-правових актів, які здійснюють регулювання сфери договірних відносин у господарському обороті.

Метою статті є науково-правовий аналіз сутності господарського договору, вироблення нових висновків і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання укладення й виконання господарських договорів, а також наслідків, які настають за їх невиконання чи неналежне виконання. Для її досягнення необхідно з'ясувати особливості укладення господарських договорів, дослідити проблеми та шляхи їх вирішення.

Інститут попередніх договорів у сучасній юридичній практиці використовується досить широко, однак водночас правове регулювання цих правовідносин досить слабе, що зумовлює виникнення великої кількості суперечок щодо їх укладення.

Спочатку варто зазначити, що правова природа попереднього договору постає з його визначення. Згідно зі ст. 635 Господарського кодексу України попереднім є договір, сторони якого зобов'язуються протягом певного строку (у певний термін) укласти договір у майбутньому (основний договір) на умовах, перед-

бачених попереднім договором. При цьому аналогічна норма Господарського кодексу України встановлює, що за попереднім договором суб'єкт господарювання зобов'язується в певний строк, проте не пізніше одного року з моменту укладення попереднього договору, укласти основний господарський договір на умовах, передбачених попереднім договором [1, ст. 182].

Як постає з аналізу цих норм, попередній договір не створює для сторін будь-які матеріальні права та обов'язки, крім одного зобов'язання – укласти впродовж узгодженого терміну певний тип цивільно-правового договору на заздалегідь визначених умовах.

На практиці першим спірним аспектом, що виникає під час укладення попереднього договору внаслідок недостатнього правового регулювання, є визначення форми такого договору щодо нерухомого майна та необхідність його нотаріального посвідчення.

Як відомо, під час реалізації об'єктів нерухомості обов'язковим вважається укладення договору в письмовій формі з подальшим нотаріальним посвідченням і державною реєстрацією. Також звернемо увагу на положення ст. 220 Цивільного кодексу України: «Якщо сторони домовились щодо всіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулось повне чи часткове виконання договору, проте одна зі сторін ухилилась від його нотаріального посвідчення, суд може визнати такий договір дійсним. У цьому разі подальше нотаріальне посвідчення договору не вимагається» [2].

На жаль, незважаючи на тривале існування подібної невизначеності, донині проблематично дати чітку відповідь щодо необхідності нотаріального посвідчення попереднього договору стосовно нерухомого майна. Водночас із метою мінімізації можливих ризиків, пов'язаних з оскарженням попереднього договору або його неналежним виконанням, на практиці рекомендується здійснювати нотаріальне посвідчення таких договорів щодо нерухомого майна. При цьому нотаріус не вимагає надання спеціальних документів, характерних для укладення основного договору щодо нерухомого майна.

Свою специфіку має також процедура узгодження істотних умов основного договору на стадії укладення попереднього. Згідно з положеннями Цивільного кодексу України істотні умови основного договору, що не встановлені попереднім договором, погоджуються в порядку, встановленому сторонами попереднього договору, якщо такий порядок не встановлений актами цивільного законодавства. Тобто щоб уникнути суперечок, доцільно фіксувати в попередньому договорі повний текст майбутнього основного договору. У разі, якщо за певних обставин на момент укладення попереднього договору деякі істотні умови основного договору не можуть бути узгоджені, необхідно встановити порядок їх узгодження в майбутньому. На практиці це здійснюється шляхом встановлення обов'язку однієї зі сторін у визначений термін направити пропозицію (як правило, у формі проекту договору) іншій стороні, а також шляхом встановлення порядку подальшого узгодження таких умов.

У разі із застосуванням норм Господарського кодексу України ситуація виглядає дещо інакше, оскільки згідно з положеннями цього акта попередній договір має містити умови, що дають змогу встановити предмет, а також інші істотні умови основного договору [1]. Тобто в такому разі сторони в момент підписання попереднього договору повинні узгодити й зафіксувати всі істотні умови, необхідні для укладення конкретного виду договорів.

Багато практиків і науковців наголошують на тому, що відсутність або незрозумілість у попередньому договорі певних договірних умов (наприклад, ціни) зумовлює ті ж наслідки, що й відсутність чи незрозумілість таких умов в основному договорі, тобто недійсність або неукладеність. З огляду на зазначене попередній договір має містити всі без винятку істотні умови, а не встановлювати порядок їх узгодження в договорі. Інакше попередній договір позбавлений будь-якого сенсу та є підстави для ототожнення його з протоколом про наміри [5].

Іншою істотною ознакою правового регулювання укладення попередніх договорів, що відображається в Цивільному кодексі України та Господарському кодексі України, є правові наслідки неукладення в установлений строк основного договору.

Згідно із Цивільним кодексом України сторона, яка необґрунтовано ухиляється від укладення договору, передбаченого попереднім договором, повинна відшкодувати іншій стороні збитки, завдані простроченням, якщо інше не встановлено попереднім договором або актами цивільного законодавства [2].

Трохи інше трактування містить Господарський кодекс України, який передбачає можливість вимагати укладення основного договору в судовому порядку в разі, якщо друга сторона, одержавши проект основного договору, ухиляється від його укладення.

Наслідки порушення сторонами умов попереднього договору неодноразово ставали предметом розгляду Верховного Суду України. Так, у Постанові Верховного Суду України від 6 червня 2007 р. розглядається конфлікт, що виник із приводу ухилення однієї зі сторін від укладення договору, передбаченого попереднім договором. За таких умов суди визнали основний договір укладеним. Проте Верховний Суд України із цією позицією не погодився. Він звернув увагу на те, що сторони не визначили в попередньому договорі конкретні правові наслідки ухилення однієї зі сторін від укладення основного договору. Такий наслідок, як примушення сторони до укладення основного договору, у попередньому договорі не передбачався [3].

У контексті наведеної постанови варто звернути увагу на положення ст. 182 Господарського кодексу України: «У разі, якщо сторона, яка уклала попередній договір, одержавши проект договору від іншої сторони, ухиляється від укладення основного договору, друга сторона має право вимагати укладення такого договору в судовому порядку» [1].

Отже, правова позиція Верховного Суду України свідчить про необхідність для сторін конкретизувати

в попередньому договорі, яким саме чином має здійснюватись укладення такого договору в судовому порядку. На нашу думку, до попереднього договору варто включити положення «у разі ухилення другої сторони від укладення основного договору він вважається укладеним на визначених сторонами умовах». Відповідно, і позовна заява буде включати вимогу «визнати договір укладеним», що зараз досить часто трапляється в судовій практиці.

Зазвичай господарський договір викладається у формі єдиного документа, підписаного сторонами та скріпленого печатками. Порядок оформлення цього документа детально визначається в ст. 181 Господарського кодексу України. Ця норма закріплює також можливість укладення господарського договору в спрощений спосіб, що поширився в діяльності суб'єктів господарювання. Проте вивчення чинного законодавства та практики його застосування свідчить про наявність проблем, які пов'язані з укладенням господарських договорів у спрощений спосіб. Зокрема, потребують більш досконалого врегулювання питання щодо форми договору в разі укладення його в спрощеній формі, декларативним є також сам порядок застосування цього способу укладення господарських договорів тощо.

Згідно зі ст. 181 Господарського кодексу України можливе укладення господарських договорів у спрощений спосіб, тобто шляхом обміну листами, факсограмами, телеграмами, телефонограмами тощо, а також шляхом підтвердження прийняття до виконання замовлень, якщо законом не встановлено спеціальні вимоги до форми й порядку укладення цього виду договорів.

Господарський кодекс України не закріплює умови, які мають бути дотримані, щоб господарський договір вважався укладеним у письмовій формі. З огляду на положення ст. 207 Господарського кодексу України суть письмової форми договору зводиться до фіксації домовленостей сторін на певному матеріальному носії (документі). При цьому якщо договір укладається юридичними особами, то для надання йому письмової форми він має бути підписаний і скріплений печаткою.

Як слушно підкреслюється в літературі, якщо договір укладається в спрощеній формі, варто враховувати, що в документах, якими обмінюються сторони, мають міститись усі істотні умови договору певного виду [4, с. 313].

Укладення господарського договору шляхом підтвердження прийняття до виконання є більш невизначеним способом із правової позиції. Труднощі застосування цього способу полягають насамперед у тому, що в законодавстві не визначено, яким чином має здійснюватись підтвердження прийняття до виконання.

На нашу думку, сутність цього способу укладення господарського договору полягає в тому, що одна сторона направляє іншій стороні пропозицію укласти договір, а інша сторона надає згоду на укладення договору шляхом вчинення дій відповідно до вказаних у пропозиції умов. Наприклад, одна сто-

рона направляє іншій рахунок-фактуру на оплату робіт, зміст якого відповідає оферті, а інша сторона оплачує цей рахунок, тобто приймає до виконання.

Водночас таке трактування не є безспірним, оскільки ч. 1 ст. 181 Господарського кодексу України вказує не на виконання, а на підтвердження прийняття до виконання [2].

Альтернативою письмовій формі договору є усна форма. На думку окремих авторів, для укладення господарського договору єдиною можливою формою є письмова форма, саме цим господарський договір відрізняється від цивільно-правового [5].

Заслугує на увагу твердження науковців про те, що ч. 1 ст. 181 Господарського кодексу України не містить заборону щодо усної форми господарських договорів. Тому за відсутності спеціальних приписів щодо форми певного господарського договору може застосовуватись загальне правило ст. 206 Цивільного кодексу України: усно можуть вчинятись правочини, які повністю виконуються сторонами в момент їх вчинення, за винятком правочинів, які підлягають нотаріальному посвідченню та(або) державній реєстрації, а також правочинів, для яких недодержання письмової форми має наслідком їх недійсність. Юридичній особі, що сплатила за товари й послуги на підставі усного правочину з другою стороною, видається документ, який підтверджує підставу сплати та суму одержаних грошових коштів [6, с. 313].

Таким чином, недостатня конкретизація норми ч. 1 ст. 181 Господарського кодексу України щодо укладення господарського договору в спрощений спосіб ставить під сумнів ефективність її дії та не є оптимальною з позиції законодавчої техніки. Тому цілком логічне усунення цього недоліку шляхом конкретизації в ч. 1 ст. 181 Господарського кодексу України такого спрощеного способу укладення господарського договору, як підтвердження прийняття до виконання замовлення таким чином: підтвердженням прийняття до виконання оферти є дії щодо виконання в повному обсязі вказаних в оферті умов договору (відвантаження товарів, надання послуг, виконання робіт, сплата відповідної суми). Під час укладення договору в такий спосіб письмова форма договору вважатиметься дотриманою.

Незважаючи на зростання ролі конкурентних способів укладення договорів в умовах ринкового господарювання, їхнє правове регулювання суттєво відстає від потреб економічного обігу. Чинне українське законодавство про торги має казуальний характер та розвивається екстенсивно, оскільки постійно зростає кількість підзаконних нормативних актів, які регулюють проведення аукціонів і конкурсів на укладення договорів різного виду.

Через відсутність єдиного законодавчого акта про торги нормативні акти та однойменні правові дефініції вживаються в різному значенні.

Чинне законодавство України не використовує інтегроване легальне визначення торгів як конкурентного способу встановлення договірних відносин. Стаття 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» встановлює, що торги (кон-

курсні торги) – це здійснення конкурентного відбору учасників із метою визначення переможця торгів (конкурсних торгів) згідно з процедурами, встановленими цим Законом (крім переговорної процедури закупівлі) [7].

Натомість у деяких нормативних актах термін «торги» («публічні торги») або взагалі не використовується (як, зокрема, у приватизаційних законах), або не розкривається та вживається як такий, що не потребує пояснень.

Розглянемо більш детально спосіб укладення договорів на біржах, аукціонах, конкурсах, який має певні особливості.

По-перше, встановлення договірних відносин відбувається в умовах конкуренції, причому конкуренція може існувати як між тими суб'єктами, які пропонують до продажу який-небудь товар (ним може бути не лише майно (роботи, послуги), а й певні права (наприклад, предмет ф'ючерсних та опціонних контрактів)), так і між суб'єктами, які бажають придбати цей товар (виконати роботи, надати послуги) на певних умовах. Доречно зазначити, що конкуренція покупців має місце як під час укладення договорів на аукціонах, конкурсах, так і під час укладення договорів на біржах, проте в біржовій торгівлі можлива конкуренція не лише покупців, а й продавців.

По-друге, правова регламентація порядку укладення договорів здійснюється через спеціальні нормативні акти, які регулюють не окремі види господарсько-договірних зобов'язань, а організацію та проведення біржової торгівлі, аукціонів і конкурсів.

У зв'язку із цим нагальною є потреба наукового осмислення й розроблення загальної моделі укладення договорів в умовах конкуренції продавців і покупців. Така модель має бути заснована на тому, що підставою для виникнення господарського зобов'язання з договору, укладеного на біржі, аукціоні чи конкурсі, є складний юридичний факт, що включає попередній договір та основний договір, зміст якого визначається умовами попереднього договору.

Таким чином, аналіз змісту законодавчих актів про біржову діяльність в Україні дає підстави дійти

висновку про те, що законодавець лише схематично визначив загальні засади функціонування бірж в українській економіці. Таке правове регулювання, на нашу думку, є недостатнім і не відповідає ні потребам економіки України, ні світовій практиці ринкового господарювання.

В Україні на законодавчому рівні порядок укладення біржових угод і біржового арбітражу не врегульований та віднесений до компетенції органів управління біржі.

На наше переконання, загальні умови укладення угод на біржі щодо порядку вираження продавцем оферти та її акцепту покупцем, правил оформлення біржової угоди у вигляді єдиного документа, порядку врегулювання розбіжностей, що виникають під час укладення угод, тощо мають бути врегульовані в законодавчих актах про біржову діяльність. Специфічні умови укладення угод на конкретних біржах, які визначаються асортиментом товарів, що реалізуються на біржах (взькоспеціалізовані біржі («біржі одного товару»), спеціалізовані біржі, універсальні біржі), можуть і повинні регулюватись локальними нормативними актами біржі (правилами біржі, правилами проведення біржових торгів, правилами реєстрації угод, укладених на біржі, тощо). Вважаємо, що такий юридичний механізм регулювання укладення біржових угод зміцнюватиме правові засади в діяльності бірж як важливої складової частини ринкової інфраструктури, сприятиме дотриманню інтересів конкретних суб'єктів господарювання, а також поєднанню державного регулювання й саморегулювання діяльності бірж.

У зв'язку із зазначеним необхідно доповнити Закон України «Про товарні біржі» розділами, які регулюватимуть порядок укладення біржових угод. Таке законодавче регулювання має забезпечувати виконання біржею як формою організації оптового ринку товарів властивих їй функцій: сприяння процесам товарообміну й формування нової системи господарських зв'язків, створення сприятливої для конкуренції товаровиробників структури виробничих відносин тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 344.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
3. Про практику розгляду судами корпоративних спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 листопада 2008 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0003700-07>.
4. Мічурін С.О. Техніка складання договорів : [наук.-практ. посібник] / С.О. Мічурін. – Х. : Юридичний світ, 2006. – 535 с.
5. Мілаш В.Є. Істотні умови договору і диспозитивність їх правового регулювання / В.Є. Мілаш // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 36–39.
6. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / [Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербина та ін.] ; за заг. ред. В.К. Макутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
7. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
8. Про товарну біржу : Закон України від 10 грудня 1991 р. № 1956-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 82.

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2:331.108.64

Колеснік Т. В.,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ

МІСЦЕ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДИСЦИПЛІНИ ПРАЦІ

A PLACE THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY TAKES IN ENSURING LABOR DISCIPLINE

У роботі відстоюється позиція, згідно з якою місце дисциплінарної відповідальності визначається її службовою роллю в інституті трудового права «дисципліна праці». Сутність дисциплінарної відповідальності розкривається через функції, зокрема виховна функція автором визначена як стрижнева функція цієї відповідальності. При цьому саме через функції дисциплінарної відповідальності розкривається соціальна природа трудового права як права соціального.

Ключові слова: *дисциплінарна відповідальність, відповідальність у трудовому праві, дисципліна праці, забезпечення дисципліни праці.*

В статті розглянуто дисциплінарна відповідальність як самостійний вид відповідальності в трудовому праві України. В роботі отстаюється позиція, згідно з якою місце дисциплінарної відповідальності визначається її службовою роллю в інституті трудового права «дисципліна праці». Сутність дисциплінарної відповідальності розкривається через функції, зокрема виховна функція автором визначена як стрижнева функція цієї відповідальності. При цьому саме через функції дисциплінарної відповідальності розкривається соціальна природа трудового права як права соціального.

Ключевые слова: *дисциплінарная ответственность, ответственность в трудовом праве, дисциплина труда, обеспечение дисциплины труда.*

The article advocates the position according to which disciplinary responsibility is determined by its official role in the institute of labor law "labor discipline". The essence is revealed through disciplinary functions, including the educational function, which is identified by the author as a key feature of this responsibility. However, because of the disciplinary tool, the social nature of labor law is shown in accordance with social law.

Key words: *discipline, responsibility in labor law, labor discipline, disciplinary functions, ensuring labor discipline.*

Дисциплінарна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності постійно знаходиться у полі уваги науковців. Так, зі зміною соціально-економічних умов розвитку України розпочався процес реформування законодавства, і трудове законодавство не є виключенням, однак до сьогодні тривають дискусії щодо суті та значення дисциплінарної відповідальності працівників та її ролі у процесі забезпечення дисципліни праці на підприємствах, в установах, організаціях різних форм власності та організаційно-правових форм. Отже, дисциплінарна відповідальність як необхідний складник інституту дисципліни праці потребує аналізу та теоретичного переосмислення для визначення її службової ролі у трудових правовідносинах.

Метою статті є визначення місця дисциплінарної відповідальності у правовому механізмі забезпечення дисципліни праці, досягнення якої дасть змогу вирішити важливе науково-практичне завдання підтримки у правовий спосіб дисципліни праці на кожному конкретному підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності та організаційно-правових форм.

Традиційно у трудовому праві забезпечення дисципліни праці нерозривно пов'язане з методами її

забезпечення, зокрема це примус, заохочення, економічні та організаційні методи. При цьому примус містить у собі дисциплінарні заходи [1, с. 511]. Тобто якщо дисциплінарні заходи є результатом притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності, то правовий механізм забезпечення дисципліни праці передбачає і дисциплінарну відповідальність.

Д.Є. Кутоманов на основі аналізу чинного законодавства дійшов висновку, що, «розглядаючи забезпечення дисципліни праці як інституту права, ми обов'язково включаємо норми відповідальності працівника, зокрема примус як один із методів такого забезпечення. У цьому разі розділяти дисципліну праці й дисциплінарну відповідальність на окремі інститути вважаємо недоречним» [2, с. 54]. Однак, виокремлюючи складники забезпечення трудової дисципліни, автор дисциплінарну відповідальність до них не відносить [2, с. 404]. Ми вважаємо, що одним із елементів правового механізму забезпечення дисципліни праці є відповідальність, і пояснення цьому просте – спонукаючи працівника до належного виконання своїх трудових обов'язків, роботодавець має право застосовувати до праців-

ника дисциплінарні стягнення за невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків. Разом із тим, важливо, що механізм забезпечення дисципліни праці базується на правових нормах, які визначають не тільки правила забезпечення дисципліни праці, а й види дисциплінарних стягнень; органи, правомочні застосовувати дисциплінарні стягнення; строк для застосування дисциплінарного стягнення; порядок застосування дисциплінарних стягнень; оскарження дисциплінарного стягнення; зняття дисциплінарного стягнення (ст. ст. 147–151 КЗпП У) [3].

При тому що дисциплінарна відповідальність розглядається як захід дисциплінарного впливу (ст. 140 КЗпП України), вона є самостійним правовим явищем у трудових правовідносинах, роль та значення якого не завжди однозначно оцінюється. Так, будучи одним із видів юридичної відповідальності, дисциплінарна відповідальність має свої особливості, які забарвлені галузевою специфікою трудового права. Дослідимо цю відповідальність. Загалом у правовій науці відповідальність розглядають як вживання до винної особи заходів державного примусу за вчинене правопорушення [4, с. 74]. С.П. Погребняк обґрунтовує, що юридична відповідальність – це передбачені санкціями норм права, забезпечені можливістю застосування державного примусу несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких суб'єкт зазнає за вчинене правопорушення і які індивідуалізовані через належний юридичний акт [5, с. 32]. Тобто відповідальність пов'язують із (а) державним примусом, (б) правопорушенням, (в) несприятливими наслідками, (г) санкціями.

Також Конституційний суд України зазначив, що положення п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. За цим положенням виключно Законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, що є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями як підставами кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності, та відповідальність за такі діяння. Зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами [6]. Тобто правові засади будь-якої відповідальності за законодавством України, зокрема і дисциплінарної, визначаються виключно на рівні закону, а отже, нормативні підстави дисциплінарної відповідальності закріплюються Законами України. Це твердження стосується як загальної дисциплінарної відповідальності, так і спеціальної.

Викладене дає підставу стверджувати, що дисциплінарна відповідальність має законодавчу основу, як і будь-який інший вид юридичної відповідальності, тому ми вважаємо, що й особливості дисциплінарної відповідальності закладені у Законах України, які регулюють відносини у сфері праці. Разом із тим, у межах трудового права існує два види відповідальності, які мають свою специфіку та не збігаються за своїми характеристиками.

Характеризуючи галузеву своєрідність відповідальності у трудовому праві, цілком погоджуємося із твердженням В.В. Жернакова про те, що «серед факторів, що зумовлюють особливості відповідальності у трудовому праві, передусім слід виділити його соціальне призначення, функції, широке коло різноманітних суспільних відносин як предмет та особливості методу регулювання суспільних відносин. Трудовому праву фактично не притаманні відносини влади-підпорядкування; воно спрямоване не на примус, а на співпрацю та соціальний діалог між суб'єктами» [7, с. 114]. Відсутність у трудових відносинах складника влади-підпорядкування пояснюється тим, що трудові відносини є відносинами договірними, заснованими на взаємному волевиявленні сторін. Примус як явище, притаманне стороні зі владними повноваженнями, також не є характерним для сторін трудових відносин. Укладаючи угоду про працю, роботодавець та працівник досягають угоди про те, що, виконуючи роботу, останній її здійснює із підляганням правилам внутрішнього трудового розпорядку.

Загалом владу у трудовому праві необхідно розглядати як організуючу силу, яку свого часу Л.С. Таль характеризував і як елемент або частину внутрішньої правової організації праці [8, с. 486]. Дисциплінарні міри, вказує Л.С. Таль, лежать у межах владарювання, яке витікає зі службових відносин. Вони не мають нічого спільного з публічним покаранням [8, с. 494]. Тобто дисциплінарні стягнення, які може застосовувати до працівника роботодавець, не можна ототожнювати з покаранням, а його господарча влада обмежується виключно функцією організації роботи підприємства, установи, організації.

Із приводу покарання у науці трудового права точаться дискусії, однак аргументи О.І. Процевського є обґрунтованими і розкривають сутність дисциплінарної відповідальності. Зокрема, він зазначив, що «дисциплінарна відповідальність настає за порушення умов трудового договору, який укладається за волею рівних за законом сторін, або порушення правил внутрішнього трудового розпорядку, які поки що приймаються трудовим колективом... Роботодавець має право на застосування засобів впливу на працівника, який допустив невиконання умов договору... Якщо працівник-правопорушник не захоче в подальшому виконувати умови трудового договору, ніяка відповідальність не допоможе... Мову вести потрібно не про примус, а про спосіб забезпечення дисципліни праці шляхом стимулювання працівника до сумлінного виконання умов трудового договору [9, с. 16–17]. «Кара і репресія – це заходи державного впливу, примусу, це міри покарання, які здійснюються від імені держави уповноваженими органами. Роботодавець не належить до таких осіб ...» [10, с. 583].

Таким чином, визнати наявність примусу як складника дисциплінарної відповідальності не можна. Договірна природа трудових правовідносин виключає можливість примушувати працівника до чогось. Застосовуючи до останнього дисциплінарні

заходи впливу, роботодавець впливає на його волю та свідомість щодо необхідності належно виконувати взяті на себе трудові обов'язки за трудовим договором.

Разом із тим, враховуючи те, що дисциплінарна відповідальність застосовується органом, наділеним цим правом за законодавством, у межах складних тривалих трудових правовідносин цю відповідальність необхідно віднести до договірної відповідальності. Це пояснюється тим, що, досягаючи угоди про роботу, працівник погоджується виконувати роботу за певними заздалегідь зумовленими правилами (внутрішній трудовий розпорядок). У разі незгоди із такими правилами укладання самого трудового договору стає неможливим. Якщо у процесі реалізації свого права на працю на підставі трудового договору працівник не згоден дотримуватися внутрішнього трудового розпорядку, то й продовжити виконання роботи у роботодавця він не може. Міжгалузевий принцип «свободи праці» свідчить, що працівник має право самостійно розпоряджатися своїми здібностями до праці та вирішувати, працювати чи ні у того або іншого роботодавця.

Д.С. Кутومانов вважає, що «тримання персоналу підприємства в постійному страху через потенційну загрозу покарання, застосування реальних санкцій за найменші дисциплінарні проступки, можливо, і створить зовнішню ілюзію дисципліни, але про ефективність і результативність роботи під примусом навряд чи може йтися. Для комплексного забезпечення сумлінної праці примус має бути обґрунтованим, мати за мету виховні цілі, бути гуманним, залежати від характеру й мотивів вчинків, попередньої поведінки працівника, наслідків правопорушення. Потрібно домагатися постійного поєднання примусу з іншими методами забезпечення дисципліни, насамперед із переконанням і заохоченням. Лише за дотримання таких умов він дійсно матиме ефект у досягненні трудової дисципліни, а не сприйматиметься у спрощеному вигляді як звичайне бажання роботодавця покарати неугодних працівників» [2, с. 317–318].

Тобто науковець допускає існування примусу у трудових правовідносинах, однак зауважує, що він має поєднуватися з іншими методами забезпечення трудової дисципліни. На наш погляд, принциповим у такій позиції є розгляд примусу не як цілісного самостійного явища, а як методу забезпечення дисципліни праці. Наведене свідчить, що названі методи забезпечення дисципліни праці є дієвими виключно в межах наявних трудових відносин, сторони яких мають намір продовжувати ці відносини, і у жодному випадку примус не може розглядатися як спонування, усупереч волі, працівника до вчинення певних дій чи терпіння негативних наслідків за неналежне виконання трудових обов'язків.

С.І. Кожушко стверджує, що «для з'ясування сутнісних особливостей дисциплінарної відповідальності її необхідно, перш за все, розглядати з позиції суб'єкта відповідальності, його правового становища» [11, с. 142]. Погоджуючись із цим твердженням, доповнимо, що якщо піддати працівника

дисциплінарному стягненню, то його правове становище зазнає змін, одним із негативних наслідків є те, що «протягом строку дії дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовуються» [3]. Отже, настання таких змін у правовому становищі працівника не може відбуватися за межами його волі та свідомості, бо ці зміни приймаються працівником та характеризують його усвідомлення протиправної поведінки, яка стала підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Вина, як пише Н.М. Хуторян, характеризується двома моментами: інтелектуальним – усвідомленням працівником шкідливого для іншої сторони характеру своїх діянь (дії чи бездіяльності), і вольовим, тобто бажанням настання шкідливих наслідків або байдужим до них ставленням [12, с. 54]. Це свідчить про те, що вчинення дисциплінарного проступку працівником усвідомлюється ним як дія чи бездіяльність протиправного характеру, а застосування роботодавцем дисциплінарного стягнення вказує на реакцію роботодавця на такі дії. При цьому, якщо на працівника накладено, наприклад, догану, роботодавець підтверджує своє бажання продовжувати трудові відносини з працівником, а у разі застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення – звільнення – роботодавець тим самим не карає працівника, а дає йому зрозуміти, що вчинений дисциплінарний проступок є несумісним із подальшим перебуванням із цим працівником у договірних відносинах. Ці дисциплінарні стягнення доводять те, що дисциплінарна відповідальність є правовим засобом підтримки трудової дисципліни на конкретному підприємстві, в установі, організації.

Підтримка дисципліни праці досягається за рахунок тимчасового звуження прав працівника і у поєднанні із заохоченням як одним із методів забезпечення дисципліни праці спрямовує свій вплив на волю працівника з метою його виховання. Звільнення як результат притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності для самого працівника є негативним наслідком протиправної поведінки, а щодо організації колективної праці на підприємстві, в установі, організації є правовим засобом підтримки трудової дисципліни через виключення з робочого процесу працівника, який порушує порядок виконання роботи в єдиному колективному процесі. Також слід відзначити, що виключення працівника зі складу трудового колективу має вплив не тільки на колишнього працівника, а є засобом впливу на волю і свідомість інших членів трудового колективу. Роботодавець, застосувавши звільнення, вказує іншим працівникам на недопустимість нехтування своїми трудовими обов'язками за трудовим договором. У такому аспекті ми вважаємо, що звільнення також виконує виховну функцію. Це стосується як самого звільненого працівника, формуючи його майбутню поведінку як учасника інших трудових відносин, так і трудового колективу, який усвідомлює невідворотність звільнення за вчинення найтяжчих дисциплінарних проступків, таких як поява на роботі в нетверезому стані, систематичне невиконання пра-

цівником без поважних причин обов'язків, покладених на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, прогул тощо.

В.В. Жернаков на підставі аналізу законодавства дійшов висновку, що «правопорядок у сфері праці базується на позитиві: всім працівникам слід створити належні умови роботи і забезпечити гідну заробітну плату. Негативні ж наслідки (у тому числі як елемент юридичної відповідальності) є винятком, що поширюється тільки на окремих працівників» [7, с. 127]. Тобто забезпечення дисципліни праці є процесом підтримання правопорядку у сфері праці, а дисциплінарна відповідальність у цьому процесі є засобом підтримки цього правопорядку, а не елементом правопорядку. Працівник, сумлінно працюючи на підприємстві, взагалі може жодного разу не піддаватися дисциплінарним стягненням. Сама наявність цих стягнень як результату протиправної поведінки працівника під час виконання роботи, зумовленої трудовим договором, вказує на правові можливості роботодавця впливати на організацію праці на підприємстві, в установі, організації дисциплінарними заходами. Важливо відзначити, що правовий механізм забезпечення дисципліни праці передбачає можливість застосування дисциплінарних заходів, а не обов'язок роботодавця застосовувати їх до працівника. Законодавець, визначаючи перелік дисциплінарних стягнень, не обмежує роботодавця у вирішенні ним питання про поважність чи неповажність причин невиконання та неналежного виконання працівником його трудових обов'язків, чим і закріплює соціальне призначення трудового права та «позитивний» аспект правопорядку у сфері праці.

В аспекті «соціального» у трудовому праві та дисципліні праці важливим є вказати на те, що забезпечення дисципліни праці та її правовий механізм надає можливість роботодавцеві передати питання про порушення трудової дисципліни на розгляд

трудового колективу або його органу (ст. 152 КЗпП України). Роль трудового колективу в такому разі зводиться не тільки до засудження неправомірної поведінки працівника, а й передбачає виховний вплив на свідомість останнього. Ми вважаємо, що цей захід впливу також вказує на виховання працівника і доводить реалізацію галузевого інституту «дисципліна праці» з усіма притаманними трудовому праву спеціальними функціями – соціальною, виробничою та виховною.

Вище викладене дає підставу дійти висновків: 1. Дисциплінарна відповідальність є самостійним видом відповідальності у трудовому праві та має галузеві особливості, притаманні трудовому праву та його спеціальним функціям. Дисциплінарна відповідальність є одним із правових засобів забезпечення дисципліни праці у процесі суспільно-корисної колективної праці. За своєю правовою природою ця відповідальність є договірною, і тому в ній відсутні елементи примусу. Оскільки вона є елементом правового механізму забезпечення дисципліни праці, її не можна ототожнювати із примусом як одним із методів забезпечення дисципліни праці. 2. Правовий механізм забезпечення дисципліни праці надає правові можливості, а не покладає обов'язки на роботодавця застосувати до порушника трудової дисципліни дисциплінарні стягнення та заходи громадського впливу. 3. Виховна функція дисциплінарної відповідальності є основною, бо вона спрямована на забезпечення правопорядку у сфері праці та спонукання працівників до свідомого сумлінного ставлення до виконання своїх трудових обов'язків. Реалізуючи своє призначення у забезпеченні дисципліни праці, дисциплінарна відповідальність виконує службову роль у цьому правовому механізмі, забезпечуючи у правовий спосіб підтримку правопорядку у сфері праці на конкретному підприємстві, в установі, організації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Прилипко С.М. Трудове право України : підручник / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – [2-е вид., перероб і доп.]. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – 728 с.
2. Кутоманов Д.Є. Методи забезпечення трудової дисципліни в сучасних умовах господарювання: дис.. доктора наук : спец. 12.00.05 / Д.Є. Кутоманов – К. – 2015. – 460 с.
3. Кодекс законів про працю України // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
4. Алексеев С.С. Право: азбука – теорія – філософія. Опыт комплексного исследования. – М. : «Статут», 1999. – 712 с.
5. Погребняк С.П. Юридична відповідальність: загальнотеоретична характеристика // Проблем правової відповідальності : монографія / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, Л.М. Баранова та ін. ; за ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. – Х. : Право, 2014. – С. 16–32.
6. Рішення Конституційного Суду України по справі Справа № 1-22/2001 від 30.05.2001 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1076.
7. Жернаков В.В. Відповідальність у трудовому праві // Проблеми правової відповідальності : монографія / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, Л.М. Баранова та ін. ; за ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. – Х. : Право, 2014. – С. 114–136.
8. Таль Л.С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. – М. : Статут, 2006. – 539 с.
9. Процевський О.І. Особливості юридичної відповідальності у сфері трудового права / О.І. Процевський // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного ун-ту. ім. Г.С. Сковороди. Серія: «Право». 2014. Випуск 21. – С. 13–25.
10. Правова доктрина України : у 5 т. Том 3: Доктрина приватного права України / Н.С. Кузнецова, С.О. Харитонов, Р.А. Майданик та ін. ; за заг. ред. Н.С. Кузнецової. Вид. «Право». 2013. – 760 с.
11. Кожушко С.І. Становлення, сучасний стан та перспективи розвитку законодавства про дисципліну праці в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / С.І. Кожушко. – Харків, 2007. – 182 с.
12. Хуторян Н.М. Проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівника в проекті Трудового кодексу України // Міждисциплінарні гуманітарні студії Серія: Правничі науки. 2014. Вип. 1. – С. 51–58.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

Смолярчук Р. Ф.,

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів і природокористування України

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІСІВ ЗЕМЕЛЬНИХ ГРОМАД ТА КОЛГОСПНИХ ЛІСІВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGIME OF COMMUNITY FORESTS AND COLLECTIVE FARM FORESTS ON THE TERRITORY OF UKRAINE DURING THE SOVIET PERIOD

Стаття присвячена дослідженню розвитку правового режиму лісів земельних громад та колгоспних лісів у радянський період. Досліджено особливості передачі селянам лісових площ у 20-х роках ХХ століття, проведено аналіз формування колгоспних лісів. Здійснено загальну періодизацію розвитку правового режиму лісів, переданих селянству в радянський період.

Ключові слова: ліс, лісокористування, ліси земельних громад, колгоспні ліси, радянське лісове законодавство.

Статья посвящена исследованию развития правового режима лесов земельных общин и колхозных лесов в советский период. Исследовано особенности передачи крестьянам лесных площадей в 20-х годах ХХ века, сделано анализ формирования колхозных лесов. Произведено общую периодизацию развития правового режима лесов, переданных крестьянству в советский период.

Ключевые слова: лес, лесопользование, леса земельных общин, колхозные леса, советское лесное законодательство.

The article is devoted the development of the legal regime of the community forests and collective farm forests during the Soviet period. The features of the transfer of forest lands to peasants in the 20's XX century was researched, analysis of formation of collective farm forests was determined. General periodization of the development of the legal regime of peasant forests in the Soviet period was produced.

Key words: forest, forest management, community forests, collective farm forests, Soviet forest legislation.

Постановка проблеми. На початку проведення аграрної реформи в незалежній Україні розпочалася трансформація колишніх колгоспів у колективні сільськогосподарські підприємства та перетворення колгоспної власності в колективну, а згодом – здійснення паювання майна і земель колективних сільськогосподарських підприємств та виділення земельних ділянок у натурі (на місцевості). Під час здійснення реформ не було вирішено юридичної долі лісів, що знаходилися на землях, переданих у довічне користування колишніх колгоспів, і які в ході аграрної реформи паюванню не підлягали. У зв'язку з такою законодавчою прогалиною стан цих лісів значно погіршився, здійснюються неконтрольовані вирубки тощо. Тому необхідним є, зокрема, вивчення досвіду правового регулювання охорони і використання лісів земельних громад та колгоспних лісів у радянський період, аналіз їх правового режиму на основі історичного методу дослідження, що сприятиме розробці сучасної концепції правового режиму земель лісового фонду під колишніми колгоспними лісами.

Аналіз публікацій. Питання регулювання відносин щодо використання й охорони лісів земельних громад та колгоспних лісів були висвітлені такими вченими як: В.К. Биковський, Р.В. Блінніков, Л.І. Дембо, Л.О. Заславська, Д.Н. Ісупова, Б.В. Кіндюк, Д.М. Конокотін, О.І. Крассов, О.В. Кулікова,

В.І. Лозо, В.П. Печуляк, Г.М. Полянська, Н.Г. Юрчишин та ін., проте всеохоплюючого аналізу розвитку правового режиму лісів, переданих селянству за радянського періоду проведено не було.

Метою статті є встановлення особливостей формування лісів земельних громад та колгоспних лісів на території України, законодавчого регулювання їх охорони і використання в радянський період.

Одним з основних принципів, покладених в основу розвитку радянської держави, була ідея про суспільну власність на засоби виробництва, що законодавчо втілювалася шляхом встановлення загальнонародної (державної) власності на природні ресурси, зокрема, й на ліси. Так, із приходом більшовиків до влади, проведенням націоналізації землі та інших природних ресурсів, держава стала єдиним власником лісів. Тому в радянський період, від самого його початку до розпаду СРСР, всі ліси перебували винятково в державній власності.

Згідно з «Декретом про землю» прийнятого II Всеросійським з'їздом Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів від 27 жовтня 1917 року [1], а саме п. 2 «Селянського наказу про землю», який є невід'ємною частиною Декрету, «всі надра землі ... а також ліси і води, що мають загальнодержавне значення, переходять у виключне користування держави». Проте можливість закріплення за громадами лісів у майбутньому передбачено вже саме в цьому

Декреті. Зокрема, у цьому ж пункті Декрету встановлено, що «всі малі ... ліси ... переходять у користування общин, за умови завідування ними місцевими органами самоврядування».

Норми про націоналізацію лісів згодом було відтворено в Декреті Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки (далі – РСФРР) «Про ліси» від 27 травня 1918 року [2], згідно зі ст. 1 якого «всяка власність на ліси в межах РСФСР відміняється назавжди». Ліси, що належали приватним особам та громадам було об'явлено без всякого викупу, явного або прихованого, всенародним надбанням РСФРР (ст. 2 Декрету «Про ліси»). Водночас ст. 7 цього Декрету передбачалася можливість вилучення Центральним Управлінням Лісів Республіки за поданням місцевих органів Радянської влади після технічного дослідження зі складу лісів чагарникових та деревних *насаджень місцевого сільськогосподарського призначення*, що знаходилися на основних земельних наділів селян, або призначені для розчищення та вирубування з підпорядкуванням цих площ дії Закону про соціалізацію землі. Згідно зі ст. 8 Декрету порядок користування насадженнями місцевого сільськогосподарського призначення встановлюється сільською і волосною Радянською владою під загальним керівництвом повітової Радянської влади. Норми Декрету «Про ліси» підлягали застосуванню також на території Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – УСРР) згідно з пунктом 2 Декрету Ради Народних Комісарів (далі – РНК) України «Про охорону лісів» від 26 лютого 1919 року, яким постановлено в лісовій справі керуватися законом про ліси, прийнятому в Російській Республіці [3].

У Положенні «Про основні засади організації земельної справи на Україні» затверджені Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом (далі – ВУЦВК) від 22 січня 1920 року [4] вже застосовано поняття «ліси місцевого значення», у п. 8 ч. 2 Розділу I якого закріплено, що останні поряд із землями колишнього нетрудового використання (як-от приватновласницькі, монастирські, церковні, казенні та інші) розподіляються між окремими сільськими громадами і громадянами, і використовуються ними ж із додержанням правил про охорону лісів.

Дещо інакше питання щодо націоналізації лісів вирішували згідно з Декретом РНК «Про націоналізацію всіх колишніх казенних, удільних, монастирських, міських і поміщицьких лісів» від 03 квітня 1920 року [5], у п. 1 якого постановлено, що всі ліси, які ростуть в межах УСРР, що належали раніше казні, уділам, монастирям, поміщикам, містам, організаціям і нетрудовому населенню проголошуються державним надбанням УСРР без всякого викупу. Однак, вказаний перелік не містив колишніх лісів селянських громад, а відповідно до п. 3 вказаного Декрету, ліси, які належали окремим селянським громадам, що представляють собою для всієї УСРР високу цінність, підлягають націоналізації кожний раз по окремій постанові центральної влади, з попе-

реднім технічним і економічним обстеженням лісів, на особливих умовах. Таким чином, з огляду вищевказаних положень Декрету, певні лісові масиви, що належали сільським громадам повинні були націоналізуватися за окремим рішенням центральної влади республіки. Але так чи інакше, всі ліси, кому б раніше вони не належали: казні, уділам, монастирям, поміщикам, містам, різного роду організаціям, нетрудовому і трудовому населенню, громадам, так само як і ліси подвірні, різного роду лісові площі згідно п. 5 даного Декрету мали надаватися в управління місцевих лісових органів з метою задоволення потреб держави, трудових селянських господарств і міського пролетаріату.

Загалом, націоналізація лісів негативно вплинула на права селян в задоволенні їхніх потреб в деревині та лісових матеріалах, що стало причиною масових неконтрольованих вирубок. В той же час, реформи в лісовій галузі в постреволюційний період, що були направлені на закріплення права державної власності на ліси, формування нових підходів до лісового права, таких як платність лісокористування, доступність загального лісокористування, цільове призначення використання лісів, централізоване управління лісовим господарством, спеціальна охорона лісів, загалом зіграли позитивну роль у розвитку вітчизняного лісового законодавства.

Важливою подією в розвитку лісового права радянської України стало ухвалення постановою ВУЦВК від 03 листопада 1923 року Закону про ліси УСРР [6] – основного акту лісового законодавства того часу. Саме в Законі про ліси УСРР вперше у вітчизняному законодавстві було введено поняття «єдиного державного лісового фонду», тобто фонду, що міститиме в собі всі ліси та землі, призначені для вирощування деревини і для потреб лісового господарства, що відмежовані в установленому порядку від земель іншого призначення, та визначено такий власністю держави. З часу прийняття Закону про ліси УСРР, з метою задоволення потреб народного господарства в деревині та централізації ведення лісового господарства, всі ліси УСРР, за винятком окремих дрібних лісових ділянок, що розташовувалися на площах трудового землекористування окремих дворів і не мали захисного або водоохоронного значення, передано під управління Всеукраїнського Управління Лісами Народного Комісаріату Земельних Справ УСРР (далі – ВУПЛ НКЗС).

З прийняттям Закону про ліси УСРР встановлено можливість передачі лісових ділянок у користування сільських громад, а також трудовим об'єднанням селян, зокрема колгоспам. У ст. 3 цього Закону закріплено, що «НКЗС може передати лісові ділянки, що належать до складу державного лісового фонду, якщо така передача не порушує інтересів державного лісового господарства, на користування товариствам і об'єднанням селянської трудової людності (колгоспам, комнезамам та ін.), органам комунального господарства, радгоспам та іншим державним об'єднанням чи установам».

Здійснення ж фактичної передачі селянам лісів було розпочато після прийняття постанови ВУЦВК і РНК УСРР «Про ліси трудового користування та про задоволення селянства лісами і побічним користуванням із державних лісів УСРР» від 27 травня 1925 року [7]. Згідно з вищеназваною постановою передбачалося до 01 серпня 1925 року виділити до 25% від загальної площі лісового фонду, обмеженого у встановленому порядку, у безстрокове безоплатне користування громад та об'єднань селянського трудового населення із встановленою нормою, що визначалася площею колишніх селянських лісів, місцевими умовами лісокористування, і вимогами правильної організації лісового господарства. Під об'єднаннями селянського трудового населення у вказаній постанові розуміли окремі земельні громади, що виділилися зі складу колишніх громад, як-от: комуні, артілі, групи відрубників, хуторян тощо.

До складу лісових площ, що передавалися громадам та об'єднанням селянського трудового населення, насамперед повинні були входити всі так звані «ліси колишнього трудового користування» (абз. 1 п. 2 постанови) до складу яких належали колишні селянські ліси, зокрема надільні, громадські, товариські та колишні ліси окремих селян – власників.

Крім того, селянам у порядку землевпорядкування лісового фонду надавали ділянки «лісів колишнього нетрудового користування» (абз. 2 п. 2 постанови), тобто лісів до складу яких належала основна частина колишніх приватних (зокрема, поміщицьких) лісів, і частина громадських (зокрема, церковних, монастирських) та державних лісів за умови, що: 1) їх площа не більше 50 десятин (що становить 54,5 га); 2) вони є відокремленими від інших масивів; 3) ці ліси не становлять експортного або промислового значення. До лісових площ не більше 50 десятин, що мають таке особливе експортне або промислове значення належали, зокрема дубові або соснові насадження, у яких середня товщина стовбура на висоті грудей становить 8 вершків (приблизно 35 см) і більше, якщо кількість дерев такого розміру складає не менше 1/3 загальної кількості дерев пробної десятини [8]. Крім того, під час передачі селянству лісових ділянок колишнього нетрудового користування слід було враховувати навчальні та господарські інтереси сільськогосподарських і лісових навчальних закладів, а також інтереси інших державних і господарських організацій (прим. до абз. 2 п. 2 постанови).

Проте, на нашу думку, не можна розцінювати передачу (повернення) радянською владою в 1925 році частини націоналізованого лісового фонду держави в користування земельних громад лише винятково як акт влади, що здійснений в інтересах селянства з метою задоволення його потреб у деревині та інших лісокористувань, оскільки селянству передавали ліси, що не мали потрібного народногосподарського значення для економіки держави. Також заслуговує на увагу те, що ведення лісового господарства державними лісгоспами в усіх націоналізованих лісах було економічно недоцільним та

невиправданим, з огляду на наявність значної кількості невеликих лісових ділянок, що розташовувались одна від одної на значних відстанях, і відсутність необхідної кількості працівників лісової сфери для їх належної охорони.

На думку Б.В. Кіндюка, реституція селянських лісів була, подібно до інших заходів «нової економічної політики», всього лише тимчасовим тактичним відступом від генеральної лінії радянського керівництва на тотальне одержавлення економіки й усього громадського життя з магістральною метою побудови комунізму [9, с. 70]. Однак слід не погодитись із висловленою позицією автора про те, що процес передачі лісів селянам був припинений із політичних причин. На противагу зазначеному слід вказати, що, по-перше, Постанову ВУЦВК і РНК УСРР від 27 травня 1925 року в частині передачі лісів селянству, замість наміченого трьохмісячного терміну, повністю було виконано лише майже через рік після її прийняття [10], а припинено подальше виділення лісів із держлісфонду за відсутністю лісових ділянок, які б відповідали критеріям, визначеним у п. 2 цієї Постанови. По-друге, селянам замість передбаченого розміру передачі

25% лісів республіки, фактично було надано 40% лісового фонду України, що можна пояснити незавершеним землевпорядкуванням лісового фонду, відсутністю повних відомостей про площі колишніх селянських лісів та лісів колишнього нетрудового користування площею до 50 десятин на час прийняття зазначеної Постанови. Так, наприклад, Полтавською окружною землевпорядною нарадою було затверджено до передачі сільським громадам 56 719 десятин лісової площі, що вдвічі перевищувало площу лісів, залишеної для потреб лісового господарства держави в Полтавському окрузі [11, с. 1].

У зв'язку зі здійсненням передачі лісів селянству, постановою від 17 лютого 1926 року ВУЦВК та РНК УСРР затверджено *Правила про порядок ведення господарства в лісах, переданих у користування громадам та об'єднанням селянського трудового населення, і про заходи, спрямовані на їх збереження й охорони* [12], якими встановлено права й обов'язки громад і об'єднань селянського трудового населення щодо переданих їм лісів, а також управлінські функції державних органів щодо загального нагляду за веденням господарства в цих лісах.

Слід зазначити, що чинний на той час Земельний кодекс УСРР від 29 листопада 1922 року [13] передбачав три способи землекористування для земельних громад: громадський, дільничний та товариський (ст. 91). Формами товариського порядку землекористування були: сільськогосподарське товариство спільного обробітку землі, сільськогосподарська артіль (колгосп) та сільськогосподарська коммуна. Однак доля соціалістичного сектору в загальному обсязі земельних громад в УСРР до початку проведення примусової колективізації була незначною – станом на 1928 рік лише 4% [14].

У зв'язку з проведенням примусової суцільної колективізації на території УСРР, земельні гро-

мади, що не здійснювали колективний обробіток землі було скасовано, їх майно та засоби виробництва передано новоствореним колгоспам. Пунктом 4 постанови ВУЦВК та РНК УСРР «Про скасування земельних громад у районах суцільної колективізації, а також у селах, де більшість бідняцько-середняцького складу людності охоплено виробничою сільськогосподарською кооперацією» від 25 лютого 1930 року [15] було передбачено, що «ліси, що знаходились у користуванні скасовуваних земельних громад, передаються: в районах суцільної колективізації – кущовим об'єднанням сільськогосподарських колективів, а в інших місцевостях – відповідним кооперативним товариствам».

Уперше в радянському законодавстві УСРР саме поняття «колгоспний ліс» зустрічається в постанові РНК УСРР «Про випас худоби в лісах» від 07 травня 1933 року [16], яка розрізняє вже державні та колгоспні ліси. Зазначеною постановою було дозволено випас коней та великої рогатої худоби колгоспів, відповідно – у всіх державних і колгоспних лісах УСРР, за винятком молодняків, що не досягли висоти росту худоби, сіножатей та сільськогосподарських угідь у лісових господарствах.

Після завершення примусової колективізації, з метою поліпшення господарювання в лісах місцевого значення, посилення контролю за правильним веденням господарства й забезпечення розгортання агролісомеліоративних робіт постановою ВУЦВК та РНК УСРР «Про ліси колгоспні та місцевого значення» від 20 липня 1934 року [17], всі ліси колишніх земельних громад площею до 100 га було передано колгоспам, а площею понад 100 га визнано лісами місцевого значення та підпорядковано райвиконкомам. Самі ж колгоспи були зобов'язані в переданих їм лісах суворо додержуватися режиму рубок та правил лісового користування, встановлених законом для лісокультурної зони, і забезпечити в цих лісах планове господарювання, меліорацію та лісонасадження.

Тривалий час правовий режим колгоспних лісів не був визначений, оскільки постанову ВУЦВК і РНК УСРР «Про ліси трудового користування та про задоволення селянства лісами і побічним користуванням із державних лісів УСРР» від 27 травня 1925 року вищенаведеною постановою від 20 липня 1934 року було скасовано й доручено НКЗС УСРР видати положення про ліси колгоспні та місцевого значення протягом двох декад. Однак таке положення у визначений термін, та надалі аж до 1948 року так і не було видане. Водночас чинною до цього ж часу залишалася постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 17 лютого 1926 року [12], що регулювала порядок ведення лісового господарства в лісах, переданим громадам і об'єднанням селянського трудового населення.

Першим підзаконним нормативно-правовим актом, яким було встановлено правовий режим колгоспних лісів, стала постанова Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – РМ УРСР) від 19 квітня 1948 року № 607 [18], якою було затверджено Положення про ліси, пере-

дані колгоспам і земельним громадам, та скасовано решту чинних актів щодо лісів, переданих громадам та об'єднанням селянського трудового населення. У зв'язку з тим, що в західноукраїнських областях, приєднаних до УРСР в 1939–1945 роках на час прийняття цієї постанови не було завершено колективізацію, тому відповідно до норми зазначеного Положення стосувалися також і лісів земельних громад. Внаслідок приєднання західноукраїнських земель до УРСР, площа селянських лісів зросла до 2,7 млн га, проте їх частка в загальній площі лісів знизилася до 26% [19]. Однак на ділі Положення про ліси, передані колгоспам і земельним громадам від 19 квітня 1948 року практично не застосовувалось, оскільки вже 26 червня 1948 року було скасовано постановою РМ УРСР № 1188 у зв'язку з затвердженням постановою РМ СРСР від 17 травня 1948 року № 1608 Положення про колгоспні ліси.

Положення про колгоспні ліси 1948 року вперше містило нормативно-правове визначення поняття «колгоспних лісів», якими згідно з п. 1 цього Положення були всі лісові ділянки, що знаходилися на землях, закріплених за колгоспами за державними актами на вічне користування землею.

Наступний етап розвитку правового режиму колгоспних лісів пов'язаний із затвердженням постановою РМ СРСР від 25 лютого 1955 року № 317 нового Положення про колгоспні ліси, та затвердженням постановою Мінсільгоспу СРСР від 30 червня 1955 року Правил ведення господарства в колгоспних лісах, які згодом було змінено Положенням про колгоспні ліси від 4 березня 1968 року та Правилами ведення господарства в колгоспних лісах від 19 березня 1969 року, які своєю чергою з незначними змінами діяли аж до ліквідації колгоспів.

На законодавчому рівні колгоспні ліси як окрему частину єдиного державного лісового фонду виокремлено лише в Основах лісового законодавства Союзу РСР та союзних республік 1977 року і згодом у Лісовому кодексі УРСР 1979 року.

Поряд із тим, що особливості ведення лісового господарства, охорони, захисту лісів, лісокористування та лісовідновлення в колгоспних лісах встановлювалися Положенням про колгоспні ліси та Правилами ведення господарства в колгоспних лісах, на колгоспні ліси поширювалися загальні норми лісового загальносоюзного та республіканського законодавства УРСР встановлені для лісів державного значення. Державний облік лісів і ведення державного лісового кадастру здійснювалися за єдиними для держави системами. Особливості проведення лісовпорядкування встановлювалися *Інструкцією із лісовпорядкування колгоспних і радгоспних лісів системи Міністерства сільського господарства СРСР*, затвердженої спільним наказом Мінсільгоспу СРСР і Держкомлісгоспу СРСР від 29 липня 1974 року, а вирахування норм лісокористування здійснювалося відповідно до *Методики розрахунку розміру лісокористування в колгоспних лісах*, затвердженої спільним наказом Мінсільгоспу СРСР та Держкомлісгоспу СРСР від 20 травня 1969 року.

Згідно з Положенням про колгоспні ліси 1968 року [20] керівництво організацією і веденням господарства в колгоспних лісах здійснювалось Мінсільгоспом СРСР та органами сільського господарства в союзних республіках і на місцях (п. 6 Положення), а державний контроль за станом колгоспних лісів і правильним використанням лісових ресурсів у колгоспах здійснював Держкомлісгосп СРСР та органи лісового господарства в союзних республіках і на місцях (п. 12 Положення), які також повинні були надавати колгоспам, міжгосподарським лісгоспам (лісництвом) допомогу в плануванні та організації ведення лісового господарства (п. 11 Положення).

Положенням встановлювалось, що колгосп, міжгосподарський лісгосп та лісництво безоплатно користуються деревиною і другорядними лісовими матеріалами з колгоспних лісів. Також безоплатний відпуск деревини на пні проводився членам цього колгоспу для будівництва або ремонту житлових будинків і господарських будівель, коли господарство потерпіло від стихійного лиха; за рішенням правління колгоспу членам колгоспу для будівництва житлових будинків і господарських будівель під час організованого переселення також інвалідам і пенсіонерам. В інших випадках ліс відпускався: 1) для задоволення особистих потреб членів колгоспу – зі знижкою 50% від такс на деревину з лісів державного значення; 2) іншим споживачам – за таксами на деревину на пні з лісів державного значення (п. 17 Положення).

Кошти, що отримували колгосп, міжгосподарський лісгосп (лісництво) за відпуск деревини на пні (попенна плата), або за відпуск деревини, переробленої самим колгоспом (міжгосподарським лісгоспом або лісництвом) у розмірі вартості деревини на пні (попенної плати) використовували винятково на ведення лісового господарства (лісовпорядкування, відновлення лісу, догляд за лісом, охорона і захист лісу, осушення лісових площ і т. ін.). Кошти ж, одержані колгоспом, міжгосподарським лісгоспом або лісництвом від продажу деревини, заготовленої (переробленої) в межах встановленого розміру

щорічного користування понад вартість її на пні (попенної плати), зараховували як грошовий дохід, розподіляли відповідно зі Статутом сільськогосподарської артілі або положення про міжгосподарський лісгосп чи лісництво (п. 19 Положення). Аналіз наявних прав та обов'язків, давав підстави науковцям дійти до висновків, що колгоспи були своєрідними лісокористувачами, що мали значно більші права й обов'язки, ніж інші лісокористувачі [21, с. 11].

Висновки. Отже, проаналізувавши розвиток правового режиму «селянських лісів» у радянський період, можна виокремити такі етапи його розвитку: 1) існування лісів громад як невідокремленої частини націоналізованого єдиного державного лісового фонду (1919–1925 роки); 2) формування лісів земельних громад (1925–1929 роки); 3) становлення колгоспних лісів через брак визначення їх окремого правового режиму (1930–1948 роки); 4) завершення становлення колгоспних лісів та формування їх як окремого правового інституту лісового права (1948–1955 роки); 5) розвиток колгоспних лісів як невід'ємної частини державного лісового фонду (1955–1992 роки).

Спільним на всіх етапах розвитку правового регулювання режиму лісів земельних громад та колгоспних лісів було покладення на користувачів, за якими закріплені такі ліси обов'язків із проведення за власні кошти впорядкування лісів, здійснення лісокористувань відповідно до планових науково-обґрунтованих розмірів. У таких лісах існував пільговий порядок відпуску деревини для задоволення потреб колгоспів (громад) або їх членів. Як одну з головних особливостей врегулювання правового режиму колгоспних лісів, слід вказати цілковиту залежність колгоспів та міжгосподарських лісгоспів від радянсько-партійного апарату та державних органів різної спеціалізації, з якими слід було погоджувати більшість господарських рішень під час ведення лісового господарства.

Перспективами подальших досліджень є аналіз розвитку правового режиму колишніх колгоспних лісів під час проведення земельної реформи в Україні в пострадянський період.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Декрет о земле : Декрет II Всероссийского Съезда Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов т 26 (27) октября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – ст. 3.
2. О лесах : Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 42. – Ст. 522.
3. Об охране лесов : Декрет СНК Украины от 26 февраля 1919 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 16. – Ст. 176.
4. Про основні засади організації земельної справи на Україні : Положення ВУЦВК від 22 січня 1920 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – 1920. – №. 1. – Ст. 4.
5. Про націоналізацію всіх колишніх казенних, удільних, монастирських, міських і поміщицьких лісів : Декрет РНК УСРР від 03 квітня 1920 р. // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського Уряду України і уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. – 1920. – № 6. – Ст. 105.
6. Закон про ліси УСРР : Затв. пост. ВУЦВК від 03 листопада 1923 р. // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України. – 1923. – №. 46. – Ст. 575.
7. Про ліси трудового користування та про задоволення селянства лісами і побічним користуванням із державних лісів УСРР : Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 27 травня 1925 р. // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України. – 1925. – №. 28. – Ст. 222.
8. Инструкция по пересмотру проектов землеустройства гослесфонда, утвержденных до издания декрета ВУЦИК'а и Совнаркома от 27 мая 1925 г. «О лесах трудового пользования и об удовлетворении селянства лесами и побочными пользованиями из государственных лесов УССР». Утв. Нар. ком. земледелия 05 июня 1925 г. – Х. : Издание Всеукраин. Центральн. Управ. Лесами при НКЗ У.С.С.Р., 1925. – 19 с.

9. Кіндюк Б.В. До питання про тимчасову передачу лісів селянству за часів НЕПу / Б.В. Кіндюк // Юридична Україна. – 2011. – Вип. 1. – С. 66–70.
10. Про лісове господарство України : Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 31 травня 1926 р. // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України. – 1926. – №. 34-35. – Ст. 264.
11. До всіх Райвиконкомів : Лист Полтавського окружного земельного відділу НКЗС УСРР від 14 листопада 1925 року № 14713 // Збірник законоположень та головних інструкцій щодо лісів, яких передано на користування громад та об'єднань селянської трудової людності. – Полтава, 1926. – 20 с.
12. Про порядок ведення господарства в лісах, переданих в користування громадам і об'єднанням селянської трудової людності, та про заходи, спрямовані на їх збереження й охорону : Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 17 лютого 1926 р. // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1926. – Від. 1. – № 13. – Ст. 102.
13. Земельный кодекс УСРР : Утв. пост. ВУЦИК УССР от 29 ноября 1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1922. – № 51. – Ст. 750.
14. Про завдання збиральної кампанії та колективізації : Постанова ВУЦВК від 01 липня 1931 р. // Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1931. – № 29. – Ст. 229.
15. Про скасування земельних громад : Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 25 лютого 1930 р. // Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1930. – № 6. – Ст. 63.
16. Про випас худоби в лісах : Постанова РНК УСРР від 07 травня 1933 р. // Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1933. – № 23. – Ст. 303.
17. Про ліси колгоспні та місцевого значення : Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 20 липня 1934 р. // Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1934. – № 25. – Ст. 209.
18. Положення про ліси, передані колгоспам і земельним громадам Української РСР : Затв. пост. РМ УРСР від 19 квітня 1948 р. № 607 // Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР. – 1948. – № 8. – Ст. 31.
19. Сторожук В. Селянські ліси: сучасні проблеми в дзеркалі реформи земельних відносин [Електронний ресурс] / В. Сторожук, М. Попков // Режим доступу : <http://www.lesovod.org.ua/node/514> – 01.11.2005 – Назва з екрану.
20. Положение о колхозных лесах : Утв. пост. Совета Министров СССР от 04 марта 1968 г. № 144 // СП СССР. – 1968. – № 5. – Ст. 24.
21. Заславская Л.А. Законодательство о колхозных лесах / Л.А. Заславская. – М. : Юридическая литература, 1974. – 136 с.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.73

Ананьєва Є. А.,
аспірант кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПОДАТКОВОГО АГЕНТА

TOPICAL ISSUES OF THE DEFINITION OF THE LEGAL NATURE OF A TAX AGENT

У статті розглядаються актуальні питання визначення правової природи податкового агента. Порівнюються пряма й опосередковані форми оподаткування. Значна увага приділяється розрізненню суб'єкта податку – його платника та суб'єкта податкових правовідносин. Також досліджується використання інститутів податкового агентства та податкової консолідації.

Ключові слова: податковий агент, податкові відносини, податкова консолідація, резидент, нерезидент, акцизний збір.

В статье рассматриваются актуальные вопросы определения правовой природы налогового агента. Сравняются прямая и косвенные формы налогообложения. Значительное внимание уделяется различению субъекта налога – его плательщика и субъекта налоговых правоотношений. Также исследуется использование институтов налогового агентства и налоговой консолидации.

Ключевые слова: налоговый агент, налоговые отношения, налоговая консолидация, резидент, нерезидент, акцизный сбор.

The article deals with topical issues of the definition of the legal nature of a tax agent. A comparison of direct and indirect forms of taxation. Considerable attention is paid to the distinction between the subject of the tax – payer and his subject of tax relations. Also investigated the use of institutions, tax agencies and tax consolidation.

Key words: tax agent, tax relations, tax consolidation, resident, non-resident, excise duty.

Постановка проблеми. З усіх елементів правового механізму податку найчіткіше різниця між прямою й опосередкованою формами оподаткування простежується в такому основному обов'язковому елементі, як платник податку.

За визначенням, наданим у пункті 15.1 статті 15 Податкового кодексу України, платниками податків визнаються фізичні особи (резиденти та нерезиденти України), юридичні особи (резиденти і нерезиденти України) та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно із цим Кодексом чи податковими законами, та на яких покладено обов'язок зі сплати податків і зборів згідно з Податковим кодексом України [1].

Саме таким чином у вітчизняному законодавстві знайшла своє закріплення конструкція юридичного платника податку. За прямої форми оподаткування, яка, серед іншого, історично перша порівняно з непрямим оподаткуванням, відбувається повний збіг між юридичним, або формальним, платником податку (особою, яка наділяється податковою правосуб'єктністю та щодо якої в податковому законі чітко визначені її обов'язки й права, а також яка безпосередньо зобов'язана перерахувати кошти до бюджету) та фактичним, або реальним, платником податку (особою, кошти якої в підсумку перераховуються на бюджетні рахунки як виконання основного податкового обов'язку юридичного платника

податку). Тобто за прямої форми оподаткування і формальний, і фактичний платник – це одна й та ж особа – юридичний суб'єкт податку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні проблеми визначення правової природи податкового агента описані в працях О.В. Кудряшової, а також у Податковому кодексі України, Законі України «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» від 18 листопада 1999 р. та Законі України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 р.

Метою статті є вивчення проблематики визначення правової природи податкового агента.

Виклад основного матеріалу. Водночас необхідно розрізнити суб'єкта податку – його платника та суб'єкта податкових правовідносин. Останнім, окрім самого платника обов'язкового податкового платежу, можуть бути також такі особи, як податковий агент, а також представник платника податку.

У чинному українському податковому законодавстві загальне визначення податкового агента надано в пункті 18.1 статті 18 Податкового кодексу України, відповідно до якого податковим агентом визнається особа, на яку Податковим кодексом України покладається обов'язок з обчислення, утримання з доходів, що нараховуються (виплачуються, надаються) платнику, та перерахування податків до відповідного бюджету від імені й за рахунок коштів платника податків [1].

Із цього постають положення, встановлені пунктом 36.4 статті 36 Податкового кодексу України, за

яким виконання податкового обов'язку може здійснюватись платником податків самостійно або за допомогою свого представника чи податкового агента [1], та пунктом 38.2 статті 38 Податкового кодексу України, за яким сплата податку й збору здійснюється платником податку безпосередньо, а у випадках, передбачених податковим законодавством, – податковим агентом, або представником платника податку [1].

Зазначене в підпункті 14.1.180 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України законодавче визначення податкового агента додатково конкретизується на рівні податку на доходи фізичних осіб, відповідно до якого податковим агентом щодо податку на доходи фізичних осіб є юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ), самозайнята особа, представництво нерезидента – юридичної особи, які незалежно від організаційно-правового статусу й способу оподаткування іншими податками та/або форми нарахування (виплати, надання) доходу (у грошовій чи негрошовій формі) зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати податок на доходи фізичних осіб до бюджету від імені й за рахунок фізичної особи з доходів, що виплачуються такій особі, вести податковий облік, подавати податкову звітність податковим органам і нести відповідальність за порушення його норм у порядку, передбаченому статтею 18 та розділом IV «Податок на доходи фізичних осіб» Податкового кодексу України [1].

Як бачимо, основними податковими обов'язками податкового агента, на відміну від тріади обов'язків із податкового обліку, сплати податків і з податкової звітності для платника податків, є правильне та своєчасне обчислення податкового платежу, утримання суми податкового обов'язку платника податків із наступним її перерахуванням на відповідний бюджетний рахунок.

Причому однією з головних особливостей правового статусу податкового агента є його умовний характер, оскільки відправною точкою для появи конкретних прав та обов'язків податкового агента є наявність самого суб'єкта податку – його платника. Також виникнення основних обов'язків податкового агента залежить від наявності можливості утримати й перерахувати податок від імені платника податку – необхідної суми грошових коштів останнього, що відповідає розміру податкового обов'язку платника та перебуває в розпорядженні податкового агента; якщо ж із певних причин, що не є залежними від податкового агента, кошти для перерахування до бюджету в рахунок сплати податку в платника відсутні, податковий агент звільняється від обов'язку зарахування суми податку до бюджету (адже податковий агент діє виключно за рахунок наявних у нього коштів платника податків) і натомість має подати до податкового органу інформацію про неможливість утримання податку та про розмір заборгованості перед бюджетом такого платника податку. Ще однією характерною рисою повноважень податкового агента є незалежність від волевиявлення платника податків

та безпосереднє й виключне регулювання положеннями податкового законодавства.

Варто зазначити, що у вітчизняному законодавстві категорія податкового агента виникла з прийняттям 18 листопада 1999 р. Закону України «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» [2], що набув чинності 14 грудня того ж року, за змістом якого податковий агент не був платником акцизного збору, проте вважався особою, уповноваженою законодавством нараховувати, стягувати акцизний збір із його платників та вносити його до бюджету, а також нести відповідальність за невиконання чи неналежне виконання таких повноважень [2]. Згодом статус податкового агента було поширено також на інші податки, зокрема й на податок із доходів фізичних осіб [3]. Тобто спочатку український законодавець розповсюдив сферу застосування цієї категорії як на основні прями, так і на непрямі різновиди обов'язкових податкових платежів. Причому саме останні були першими в запровадженні поняття податкового агента.

Однак, як постає із системного аналізу чинного податкового законодавства України, сьогодні категорія податкових агентів знаходить своє фактичне застосування лише щодо податків і зборів прямої форми оподаткування, а саме за такими їх видами, як податок на доходи фізичних осіб [1], екологічний податок [1], туристичний збір [1]. З огляду ж на різницю між суб'єктом податку та суб'єктом податкових правовідносин отримуємо, що саме для прямої форми оподаткування, згідно із чинним податковим законодавством України, можлива ситуація, коли суб'єкт податку, тобто особа, яка має правовий статус платника податку, не є суб'єктом податкових правовідносин, оскільки замість неї в останні вступає відповідний податковий агент.

Щодо особливостей відносин за непрямою формою оподаткування між зобов'язаним та уповноваженим суб'єктами і щодо місця фактичного носія податку в них слушно думку висловлює О.В. Кудряшова. Науковець підкреслює, що юридичний платник у цих умовах виступає як зобов'язана особа перед державою, однак при цьому відсутні будь-які обов'язки його як платника формального перед платником реальним як особи, що передає кошти для сплати податку. Останній взагалі представлений ідеально, ніби не будучи присутнім і не беручи участі у відносинах, що пов'язані зі справлянням непрямих податків. Конструкція непрямих податків у такому разі найбільш зручна й вигідна для держави. Нагадуючи за формою відкупщика, формальний платник податку вираховує, акумулює в складі ціни реалізації та сплачує до бюджету податок, що значно спрощує цю процедуру для власника податкових надходжень. Фіскалу не доводиться мати справу з масою дрібних споживачів-платників, що надзвичайно спрощує та здешевлює податкову бухгалтерію [4].

Остання причина, тобто спрощення й здешевлення адміністрування податків з одночасним підвищенням ефективності фіскальної функції податків, також стоїть за тим, що в чинному українському податковому

законодавстві для податків непрямої форми оподаткування не знайшло поширення використання інститутів податкового агентства та податкової консолідації.

Висновки. Як уже зазначалося, хоча механізм залучення податкових агентів до справляння податків спочатку було запроваджено для непрямих податків, а саме для «акцизного збору», яким вітчизняний законодавець до прийняття Податкового кодексу України іменував акцизний податок, використання правових конструкцій податкових агентів і консолідованих груп платників податків саме для непрямого оподаткування (яке саме по собі вже передбачає механізм перекладання) виявляється не зовсім доцільним (коли ніби створюється перекладання перекладання), оскільки це призводить також до розпорошення, подрібнення окремих складників податкового обов'язку між зобов'язаними суб'єктами податків та учасниками податкових правовідносин, фактичного збільшення кола осіб, які мають пере-

бувати в площині зору податкових і контролюючих органів, збільшення тривалості шляху коштів, що мають бути перераховані до бюджету, або навіть створення сприятливих можливостей для ухилення від сплати обов'язкових податкових платежів.

Натомість з огляду на те, що обов'язки податкових агентів та консолідованих груп платників податків є загалом похідними від сукупності обов'язків юридичного платника податків, держава жодним чином не зможе підвищити за рахунок цього наповнення доходної частини бюджету, адже ні податкові агенти, ні відповідальні учасники консолідованої групи платників податків не можуть нести головний податковий обов'язок у більшому розмірі, ніж загальний податковий обов'язок індивідуальних платників податків, що є представленими таким податковим агентом або відповідальним учасником консолідованої групи; в ідеальному разі вони будуть лише збігатись один з одним.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.
2. Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» : Закон України від 18 листопада 1999 р. № 1243-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1243-14>.
3. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22 травня 2003 р. № 889-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – Ст. 308.
4. Кудряшова Е.В. Правовые аспекты косвенного налогообложения: теория и практика / Е.В. Кудряшова ; науч. ред. С.О. Шохин. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 304 с.

Артеменко І. А.,
кандидат юридичних наук, доцент
Одеського державного університету внутрішніх справ

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE RELATIONS WITH THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

У статті досліджено органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративно-процесуального права, що наділені власними та делегованими повноваженнями на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору. Виокремлено види адміністративно-процесуальних правовідносин за участю органів місцевого самоврядування, що виникають у сфері публічного управління, адміністративно-деліктних правовідносин та адміністративно-судочинських правовідносин.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-процесуальні відносини, управлінський процес, адміністративний деліктний процес, адміністративний судовий процес.

В статье исследованы органы местного самоуправления как субъекты административно-процессуального права, наделённые собственными и делегированными полномочиями на основании закона, административного решения или административного договора. Выделены виды административно-процессуальных правоотношений с участием органов местного самоуправления, возникающих в сфере публичного управления, административного судопроизводства и административно-деликтных правоотношений.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, административно-процессуальные отношения, управленческий процесс, административный деликтный процесс, административный судебный процесс.

In the article the local governments as subjects of administrative and procedural law, endowed with its own and delegated authority under the law, an administrative decision or an administrative contract. Obtained kinds of administrative and legal proceedings with the participation of local authorities, resulting in the field of public administration, administrative proceedings and administrative tort relationships.

Key words: local government, administrative and procedural relationship management process, administrative tort process, administrative lawsuit.

Постановка проблеми. У Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140) [1]. Виходячи з цих конституційних положень у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, можна дійти висновку про політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено в Конституції і законах України. Такі самі положення закріплено в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу;

повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [2].

Системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. першої ст. 10, ст. 16, 17, 18, 25, 26 та інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу.

Отже, адміністративно-процесуальні відносини за участю органів місцевого самоврядування характеризуються багатоаспектною і багатовекторною сферою розгляду і вирішення індивідуальних справ публічного значення, різноманітністю проваджень в управлінській сфері [3, с. 75].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу досліджуваної проблематики становлять праці вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного процесу: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, В.М. Бевзенко, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіда, В.К. Матвійчук, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко, М.І. Цуркан та ін.

Актуальність нашої наукової статті ґрунтується на потребі виокремлення видів адміністративно-процесуальних відносин органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед зазначимо, що органи місцевого самоврядування мають повноваження бути активним учасником адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникають у соціально-культурній, економічній, адміністративно-політичній та інших публічних сферах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4, с. 149]. У цьому випадку ми можемо констатувати регуляторний вплив адміністративно-процесуального права. Саме через норми адміністративно-процесуального права можна забезпечити захист прав, законних інтересів громадян у сфері державного управління. Оскільки норми адміністративно-процесуального права, виступаючи регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ з реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, а органи владних повноважень, здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам громадян [3, с. 12].

Таким чином, соціальне призначення адміністративно-процесуального права виражається в конструкції правових норм, спрямованих на забезпечення реальної можливості реалізації та захисту в адміністративному, а в необхідних випадках й в судовому порядку прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи [3, с. 12–13].

Отже, органи місцевого самоврядування є самостійним суб'єктом адміністративно-процесуального права, які наділені владними повноваженнями шляхом делегування на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору.

Делегування повноважень варто розглядати як один зі способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади, що є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади та має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади [5].

Чинна Конституція та законодавство України передбачають використання різних правових засобів «перерозподілу» повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до яких належать, зокрема, «надання» (наділення) та «делегування» повноважень. Проте їх правове регулювання нині має значні вади, пов'язані з відсутністю чіткого розмежування цих понять та правової природи «наданих» та «делегованих» повноважень. У зв'язку з цим доцільно відзначити, що згадані поняття досить чітко розмежовуються на теоретичному рівні. Надання повноважень характеризується як односторонній акт, який законодавчо закріплюється і полягає у вилученні повноважень із компетенції одного суб'єкта на користь іншого. Принципова ж відмінність «делегування» повноважень від

«надання» полягає у тому, що орган передає повноваження, які йому надані законом, за власним рішенням (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). Делегування є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання. При цьому вважається, що делегування повноважень має супроводжуватися передачею відповідних матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення [6].

Як наголошує А.О. Новак, юридична природа делегування повноважень характеризується такими рисами: акт про делегування повинен обов'язково прийматися делегуючим органом; делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, ніж має сам; право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта, компетенція органу, якому делегувались повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; переделегування повноважень не допускається тому, що це суперечить намірам органу, який делегував повноваження. Акт про делегування повинен чітко визначати предмет і обсяг делегування, перелік повноважень, принципи і критерії, яких необхідно дотримуватися під час їх виконання, форму контролю за здійсненням цих повноважень [7, с. 177–178].

У цьому випадку ми можемо констатувати розмитість визначення складу делегованих повноважень та відсутність чіткого закріплення прав і обов'язків суб'єктів, які можуть делегувати повноваження і які повинні їх виконувати.

Посилення значення управлінських відносин дедалі частіше пов'язано з використанням такої адміністративно-правової форми діяльності, як укладення договорів, що зумовлено такими факторами: виділення місцевого самоврядування як самостійної ланки управління, органи якої уповноважені самостійно вирішувати питання місцевого значення, володіти і розпоряджатися комунальною власністю; надання права органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування делегувати повноваження один одному; перехід від жорстких методів управління до гнучких способів державного регулювання; переведення економіки України на ринкові відносини; недосконалість чинного законодавства і необхідність його вдосконалення, усунення прогалин у ньому [5].

Із метою упорядкування делегування владних повноважень та забезпечення ефективної передачі та виконання делегованих повноважень органів вико-

навчої влади та органів місцевого самоврядування на підставі договору законодавцем було розроблено проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [6].

Наділення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування правом делегувати повноваження стимулює укладання адміністративних договорів у цій сфері, що є об'єктивною необхідністю, а не їхньою примхою. Процедура і випадки укладання таких договорів не зовсім чітко визначені в законодавстві, але, як ми бачимо, є спроби врегулювати цю ситуацію [5].

Звернення до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [8] дає можливість вказати, що узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі «угод» щодо регіонального розвитку. Їх стимулююча функція полягає в тому, що відносини між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо регіонального розвитку будуються на якісно новій – договірній основі. Розвиток такого виду адміністративних договорів в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є перспективним і прогресивним.

Трансформуючи загальні позиції щодо сутності адміністративного договору, що сформульовані Р.С. Мельником, варто визначити, що про делегування повноважень на підставі адміністративного договору необхідно вести мову в тих випадках, коли: він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та, відповідно, виникнення (зміну, припинення) адміністративно-процесуальних відносин; покладені ним зобов'язання або розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер. З огляду на це адміністративним вважається договір: що спрямований на реалізацію адміністративно-правової норми; який містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; що має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи.

Враховуючи те, що сьогодні не існує спеціального нормативного акта з питань адміністративно-договірної форми діяльності органів місцевого самоврядування, спираючись на теоретичні напрацювання вчених, варто назвати загальні юридичні передумови адміністративного договору щодо делегування повноважень органів місцевого самоврядування: адміністративний договір є інструментом діяльності публічної адміністрації, спрямованим на врегулювання конкретного випадку, а тому ним не можуть встановлюватися норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування; адміністративний договір може укладатися лише в межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації; адміністративний договір може укладатися лише в

тому випадку, коли нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі; адміністративний договір може з'явитися лише в добровільному порядку, тобто шляхом погодження волі його сторін; адміністративний договір має укладатися винятково в письмовій формі; у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст.

У межах статті варто вказати про надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування, що становлять собою певну групу адміністративно-процесуальних правовідносин у межах управлінського процесу.

Варто зазначити, що Закон України «Про адміністративні послуги» [9] витриманий у стилі служіння громадянам з боку держави, а його найбільшим досягненням є норми, якими регламентовано організацію роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Створення ЦНАПів сьогодні є ключовим моментом реформи місцевого самоврядування. Оптимальний перелік адміністративних послуг в ЦНАП залежить від інституційної спроможності громади. Якщо йдеться про громади на базі міст, то очевидно, що ЦНАП у таких громадах повинні надавати максимальний спектр послуг [10].

Зокрема, до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з реєстрації актів громадянського стану, місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів, нерухомості, суб'єктів господарювання, транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. Тобто послуги, з отриманням яких протягом життя зіштовхується більшість громадян [10].

Враховуючи значний обсяг адміністративних послуг, проблематику децентралізації необхідно розглянути з акцентом на ключові послуги, яких потребують громадяни. Так, сьогодні органами місцевого самоврядування вже надаються такі послуги: реєстрація місця проживання особи та зняття з реєстрації місця проживання особи (з 4 квітня 2016 р. Державна міграційна служба припинила свої повноваження); реєстрація нерухомого майна та реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (територіальні органи юстиції припинили відповідні повноваження з 30 квітня 2016 р.); отримання інформації з Державного земельного кадастру; реєстрація декларацій у сфері будівництва, видача документів у сфері дозвільної діяльності.

Крім цього, у багатьох ЦНАПах забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг. Таким чином, можна говорити про практичну реалізацію одного з принципів надання адміністративних послуг, а саме їх територіальну доступність та зручність [10].

Особливістю адміністративних послуг у контексті децентралізації є те, що Кабінет Міністрів у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні значну увагу приділив визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких оцінюватиметься якість їх надання, що має гарантувати суб'єктам отримання

адміністративних послуг стабільність та прозорість законодавства у сфері адміністративних послуг [11].

Можна підсумувати, що переваги від нових форм надання адміністративних послуг, зокрема, створення ЦНАПів, виникли не лише в громадян та бізнесу (це стосується насамперед зручності та доступності послуг). Позитивні моменти для керівництва міста та працівників органів влади є не менш вагомими, а саме: задоволені громадяни, упорядковані умови праці, раціональні процедури ухвалення рішень, мінімізація умов для корупції та зловживань, покращений інвестиційний клімат [10].

Водночас органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративно-процесуального права наділені законодавчо визначеним обсягом публічних повноважень, вирішують завдання та виконують функції публічного змісту, вступають в адміністративно-процесуальні відносини, які виникають як всередині самого органу місцевого самоврядування, так і між ними та іншими суб'єктами [4, с. 149].

Наголосимо, що відносини всередині системи органів місцевого самоврядування урегульовані Законом України «Про місцеве самоврядування» [12] й частково – тими нормативними актами, які описують особливості здійснення повноважень іншими учасниками адміністративно-процесуальних відносин, до яких можуть долучатися органи місцевого самоврядування.

У зв'язку із зазначеним органи місцевого самоврядування беруть участь в адміністративно-процесуальних відносинах подвійного характеру:

– внутрішніх адміністративно-процесуальних відносинах, які охоплюють дії щодо формування та функціонування органів місцевого самоврядування, включаючи визначення їх організаційної структури; підбір, розстановку, навчання та виховання персоналу, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням;

– зовнішніх адміністративно-процесуальних відносинах, які залежно від компетенції органів місцевого самоврядування поділяються на правозастосовні, нормотворчі, установчі та контрольні.

Здійснення органами місцевого самоврядування владно-публічних повноважень у різних сферах суспільно-державного життя, вчинення відповідних дій та ухвалення рішень є свідченням того, що вони у відповідній процесуальній формі можуть виступати учасниками адміністративного судочинства [13, с. 418]. Виходячи зі змісту правовідносин, які складаються з приводу участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві, останнє можна визначити як вчинення органом чи посадовою особою місцевого самоврядування процесуальних дій в адміністративному судочинстві на підставі повноважень, наданих матеріальним законом, що визначає правовий статус відповідного державного органу, з метою реалізації цих повноважень у процесуальному порядку та забезпечення законності [14, с. 6–7].

У свою чергу, органи місцевого самоврядування як учасники адміністративного судочинства мають право приймати як позивач, відповідач, треті особи та представники сторін [14, с. 6–7].

Серед досліджуваних видів адміністративно-процесуальних відносин за участю органів місцевого самоврядування варто назвати адміністративно-деліктні. Із цього приводу Д.М. Лук'янець вважає, що такі відносини утворюють власне деліктні відносини (відносини адміністративного правопорушення), відносини адміністративного розслідування, відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративні правопорушення, відносини об'єктивної адміністративної відповідальності, відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності [15, с. 17].

Так, в ст. 213 КУпАП закріплено органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, серед яких адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад та виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи.

Адміністративно-деліктна юрисдикція адміністративних комісій характеризується тим, що: 1) полягає виключно у розгляді справ про адміністративні правопорушення та винесенні у них відповідної постанови; 2) має колегіальний характер; 3) пов'язана з розглядом справ про адміністративні проступки, які скоєні в різних сферах суспільного життя; 4) пов'язана з розглядом адміністративних проступків, які характеризуються незначним ступенем суспільної небезпеки [16, с. 139].

Варто погодитись із думкою Р.В. Миронюка, що є недоцільним наділення адміністративно-юрисдикційними повноваженнями виконавчих комітетів міських рад, оскільки це є питанням їх внутрішньої організаційної діяльності, відповідно до якої вони колегіально ухвалюють рішення про створення постійних та тимчасових комісій для розгляду тих чи інших питань життєзабезпечення селища, села чи міста, у тому числі це стосується створення постійно діючих адміністративних комісій. У зв'язку з цим варто підтримати позицію Р.В. Миронюка про виключення п. 2 ст. 213 КУпАП та ст. 219 КУпАП щодо позбавлення адміністративно-юрисдикційних повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад [17, с. 102].

Отже, досліджувана система адміністративно-деліктних правовідносин надає можливість констатувати про наявність такої групи адміністративно-процесуальних правових норм, які спрямовані на охорону прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин.

Висновки. Таким чином, органи місцевого самоврядування є суб'єктом адміністративно-процесуального права, що наділені власними та делегованими повноваженнями на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору, виступають регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ із реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних

інтересів юридичних осіб і, здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам громади.

Варто назвати складники адміністративно-процесуальних відносин органів місцевого самовряду-

вання: управлінські адміністративно-процесуальні відносини; судочинні адміністративно-процесуальні відносини; деліктні адміністративно-процесуальні відносини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/994_036/paran23#n23.
3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
4. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
5. Мандюк О. Передумови становлення договірної регулювання управлінських правовідносин / О. Мандюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3427>.
6. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : висновок до проекту Закону України від 1 лютого 2008 р. № 1472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31553&pf35401=122279>.
7. Новак А.О. Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування / А.О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 27. – С. 173–186.
8. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2850-15>.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
10. Маркевич О. Адміністративні послуги в контексті децентралізації / О. Маркевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [моногр.] / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
14. Артеменко І.А. Органи місцевого самоуправління як учасники адміністративного судопроизводства в Україні: проблеми сьогодення / І. А. Артеменко // *Legea si Viata*. – № 10/2(298). – 2016. – С. 3–7.
15. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [моногр.] / Д.М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
16. Бердник В.С. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України / В.С. Бердник // *Публічне право*. – № 3(7). – 2012. – С. 191–195.
17. Миронюк Р.В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія та практика реалізації : [моногр.] / Р.В. Миронюк. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 396 с.

Бересток Б. П.,
*аспірант кафедри адміністративного, господарського права
 та фінансово-економічної безпеки юридичного факультету
 Сумського державного університету*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

SOME ASPECTS OF STAFFING OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

У статті розкрито особливості побудови та вдосконалення системи кадрового забезпечення Національної гвардії України, зважаючи на морально-психологічні та соціально-виховні чинники, що становлять один з основних базисів успішного виконання завдань такого військового формування. Крім того, увагу приділено обмеженням, які встановлюються для військовослужбовців Національної гвардії України.

Ключові слова: *кадрове забезпечення, Національна гвардія України, обмеження військовослужбовців.*

В статье раскрыты особенности построения и совершенствования системы кадрового обеспечения Национальной гвардии Украины, учитывая морально-психологические и социально-воспитательные факторы, составляющие один из основных базисов успешного выполнения задач такого воинского формирования. Кроме того, внимание уделено ограничениям, которые устанавливаются для военнослужащих Национальной гвардии Украины.

Ключевые слова: *кадровое обеспечение, Национальная гвардия Украины, ограничения военнослужащих.*

The article deals with the peculiarities of the development and improvement of staffing of the National Guard of Ukraine, taking into consideration the moral, psychological, social and educational factors which compose one of the main basis that help this military force to accomplish its tasks successfully. In addition, special attention is given to the restrictions imposed on the National Guardsmen of Ukraine.

Key words: *staffing, National Guard of Ukraine, guardsmen restrictions.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні склалася непроста ситуація на тлі економічних, соціальних, демографічних та політичних проблем. Наша країна є порівняно молодою демократичною, правовою державою, для якої потрібен значний час, аби подолати кризу, вивести економіку на достатньо високий рівень та забезпечити її подальший розвиток.

Варто зазначити, що економічні проблеми породжують інші значущі для держави та суспільства проблеми: воєнного, соціального, техногенного та природного характеру. Неможливість оперативно вирішити такі проблеми може спричинити «хворобу» країни, коли виконати таке завдання стає все важче та потребує більших ресурсних витрат.

У такий складний період більш актуальною стає проблема охорони прав і свобод людини і громадянина. Посилення правопорядку може послужити подоланню негативних моментів соціально-економічного розвитку країни, ефективному подоланню нагальних проблем економіки, міжнаціональних відносин, виступити протидією корупції, злочинності, політичному екстремізму та тероризму. Саме на це покликано створення Національної гвардії України та проведення нею спеціальних операцій [7, с. 5–6].

Не можна не погодитись з тим, що для успішного виконання Національною гвардією України своїх завдань необхідною умовою виступає її кадрове забезпечення. А тому дослідження зазначеного аспекту має надзвичайне як теоретичне, так і практичне значення задля удосконалення ефективності

такого військового формування, у тому числі в надзвичайних ситуаціях та у разі ускладнення оперативної обстановки.

Наукове дослідження теми. Дослідниками з приводу окремих питань кадрового забезпечення Національної гвардії України виступили: Ю.В. Дубко, С.В. Белай, О.В. Копан, О.Д. Савочкіна, В.А. Лаптії, С.А. Буткевич, О.М. Шмаков та інші. Однак спостерігається відсутність комплексного підходу до вивчення вказаної теми, що стає перешкодою для практичної реалізації вироблених теоретичних поглядів.

Метою статті є проведення комплексного вивчення та розробки загальнотеоретичних аспектів кадрового забезпечення Національної гвардії України з метою їх впровадження в практичне поле.

Виклад основного матеріалу. Процеси, які відбуваються в сучасному суспільстві, часто негативно впливають на людину, її стан та свободу. Такий вплив негативно відображається на здоров'ї людини, насамперед на її психічному стані. Зважаючи на те, що життя і здоров'я людини, її безпека та недоторканість відповідно до Конституції України є найвищою соціальною цінністю, то перед таким суспільством виникає багато невідкладних завдань, зокрема, щодо збереження психічного здоров'я людини.

Під час реформування військових підрозділів МВС України (внутрішні війська, Національна гвардія, війська внутрішньої та конвойної охорони) ставляться нові вимоги підготовки всебічно розвинених, професійних військовослужбовців, які, насамперед, психологічно будуть готові та в змозі виконати свої

службові обов'язки як у звичайних, так і в особливих умовах діяльності. Тож виконувати складні завдання здатні виключно висококваліфіковані фахівці з розвиненими морально-психологічними якостями. Зважаючи на зазначене, суб'єкти охорони правопорядку виявляють значний інтерес серед працівників та науковців, оскільки, зважаючи на специфіку діяльності, у них кардинально детермінується психічне здоров'я особового складу. Не можна не погодитись з тим, що різного роду обмеження та стресові ситуації, ускладнення в діяльності є каталізаторами негативних емоцій, які, у свою чергу, викликають перенапруження як фізичних, так і психічних сил.

Варто звернути увагу, що чинні нормативно-правові акти, які регламентують діяльність правоохоронних органів та військових формувань, містять низку положень щодо високих професійних, ділових та моральних якостей особового складу. Крім того, вони повинні бути готовими до виконання завдань у складних умовах. Всі ці аспекти є першочерговими умовами просування по службі, призначення на вищестоящу посаду, присвоєння чергового звання, а також успішного виконання поставлених перед цим суб'єктом охорони правопорядку завдань.

Варто зазначити, що кадрове забезпечення Національної гвардії України має включати в себе такі напрями: облік кадрів, морально-психологічне забезпечення, соціально-виховну роботу, профілактику корупційних правопорушень, порушень дисципліни і законності та підготовку особового складу.

Згідно зі статтею 9 Закону України «Про Національну гвардію України» до особового складу Національної гвардії України входять військовослужбовці та працівники [2]. Тож склад цього військового формування комплектується з військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом та за призовом. Крім того, головні органи військового управління Національної гвардії України та її оперативно-територіальних об'єднань можуть формуватись у складі державних службовців. При цьому трудові відносини таких працівників регулюються законами України про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами), а проходження служби військовослужбовцями закріплено Законом України «Про військовий обов'язок та військову службу» [3] та затвердженим Президентом України Положенням про проходження військової служби громадянами України в Національній гвардії України.

Важливим елементом кадрового забезпечення діяльності Національної гвардії України виступає морально-психологічне забезпечення – комплекс узгоджених за цілями, часом, послідовністю, силами та засобами заходів, які здійснюються керівництвом, штабами, органами виховної роботи, службами по досягненню високого морального духу особового складу, що забезпечує належне виконання завдань як в умовах мирного, так і в умовах воєнного часу. Серед особливостей цього виду діяльності військ виділяють такі: самостійність, охоплення всіх сфер службової і бойової діяльності військ, діяльність у

мирний та воєнний часи, належний вплив на особовий склад усіх протидіюючих сторін, зв'язок з іншими видами забезпечення [10, с. 11–12]. Таким чином, морально-психологічне забезпечення діяльності Національної гвардії України – система заходів щодо формування в особового складу військ надвисоких морально-психологічних якостей, здобуття морально-психологічної переваги над протидіюючою стороною з метою виконання поставлених завдань.

При цьому морально-психологічне забезпечення має власну специфіку [9, с. 117]. Варто пам'ятати, що проведення спецоперацій Національною гвардією України пов'язано з виникненням, локалізацією та ліквідацією (якщо таке вбачається можливим) чи мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій соціального, воєнного, техногенного або природного характеру, тобто діями в екстремальних умовах, що нерозривно пов'язані з емоційно-психологічним станом напруженості, втоми, підвищеним ризиком, психоемоційним навантаженням і стресом. Тож морально-психологічне забезпечення діяльності Національної гвардії України слугує елементом забезпечення психологічного моделювання завдань, умов та ускладнень з її практичною реалізацією [11, с. 96].

Варто наголосити, що соціально-виховна робота Національної гвардії України слугує ефективним механізмом забезпечення високої бойової готовності та військової дисципліни її підрозділів, виховання патріотизму, у тому числі ідеї незалежності України, її соборності, а також закріплення почуття гордості та глибокої шани до українського народу, його культури, традицій, психологічної готовності до успішного виконання поставлених завдань. При цьому її зміст в кожному конкретному випадку формуватиметься на основі рішень керівництва, характеру поставлених завдань, обстановки, рівня підготовки та соціально-психологічного стану особового складу.

Варто звернути увагу, що соціально-виховна робота неодмінно залежить від складності навколишньої обстановки, має бути активною, цілеспрямованою, конкретною та варіативною [8, с. 87]. Крім того, вона має бути достатньо наповнена різними методами, формами, способами, прийомами та засобами. Серед методів найважливішим виступає планова індивідуальна робота щодо виховання підлеглих, яка покладається на всіх посадових осіб. Саме тому під час проведення виховної роботи керівники, співробітники виховної та соціально-психологічної служби повинні взаємодіяти, насамперед, з органами місцевої публічної адміністрації, виховними структурами правоохоронних органів, Збройних сил України та ін.

Зважаючи на вищезазначене, відповідно до статутів деяких військових формувань серед завдань Національної гвардії України в аспекті соціально-виховної роботи варто виокремити такі: забезпечення виховання у військовослужбовців відданості Україні, її народу, глибокої вірності присязі та покладеним обов'язкам; донесення до особового складу надваж-

ливості виконуваних Національною гвардією України завдань, виховання особистої відповідальності за їх виконання; здійснення комплексу заходів щодо професійно-психологічного відбору кадрів та розподілу їх за структурними підрозділами; забезпечення соціально-правового захисту, адаптації кадрів відповідно до їх спеціальностей, особистих і психофізіологічних особливостей та умов проходження служби; формування високого рівня відповідальності за організацію та несення бойової служби, цілодобове управління структурними підрозділами в мирний та воєнний час; підвищення суворой військової дисципліни, моральних норм, забезпечення згуртованості колективу, принципів братерства та рівності, взаємодопомоги та честі; розвиток активності, мужності, вірності, чесності; підтримка та заохочення ініціативності, новаторства кадрів щодо вироблення методів удосконалення несення служби, підвищення кваліфікації; донесення інформації з приводу суспільно-політичного розвитку країни; взаємозв'язок з іншими військовими формуваннями задля отримання досвіду проходження служби та інше.

Не можна не погодитись з тим, що організація соціально-виховної роботи в структурі Національної гвардії України має включати специфічні завдання, які є похідними від призначення, організаційної структури та характеру діяльності підрозділів. Окрім зазначеного, важливими елементами досягнення позитивного результату в рамках соціально-виховної роботи є: вчасне повідомлення підрозділів щодо завдань соціально-виховної роботи, її зміст, форми та методи; обізнаність військовослужбовців щодо завдань, наказів та розпоряджень керівного складу, оперативне реагування на зміни обстановки; вироблення єдиного розуміння та підходу щодо виховання особового складу відповідно до різноманітних зовнішніх чинників; виховна робота керівництва з підлеглими в підрозділах, вартах, військових та добових нарядах, позитивний вплив на військовослужбовців, врахування їх потреб; взаємообмін інформацією та досвідом між різними службами, органами влади, проведення спільних навчань, семінарів, операцій; вивчення, аналіз та впровадження вітчизняного та іноземного досвіду виховної роботи з метою виконання завдань, підтримка ініціативи у зазначеному питанні.

Таким чином, соціально-виховна робота в діяльності Національної гвардії України слугує ефективним механізмом підтримки в особового складу високого морального стану, зосередженості, стійкості в складних ситуаціях, розвитку ініціативності, кмітливості, неупередженості та сміливості. Оскільки у разі ускладнення оперативної обстановки, соціально-виховна робота повинна бути невідкладною, такою, що може задіяти максимальну кількість особового складу з відповідним впливом, для її проведення необхідно сповна використовувати можливості виховного впливу на військовослужбовців з метою виїзду з військової частини, у пунктах збору та місцях дислокації. Так як найважливішою формою соціально-виховної роботи залишається осо-

бисте спілкування керівників зі своїми підлеглими, у разі виникнення нових завдань та зміни обставин керівництво зобов'язане невідкладно довести до відома особового складу їх суть та професійно організувати відповідну роботу, враховуючи рішення вищестоящого командування.

Варто звернути увагу, що особовий склад Національної гвардії України в період служби не може перебувати в політичних партіях чи професійних спілках, військовослужбовці не можуть бути членами громадських об'єднань, окрім таких, які статутно не суперечать основним принципам та засадам діяльності Національної гвардії України, а також брати участь у їх роботі у вільний від служби час. Заборонена також організація, проведення та участь у страйках.

Зазначаємо, що стосовно осіб, які мають намір на проходження служби на посадах Національної гвардії України, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, визначеному законами України «Про засади запобігання і протидії корупції» [5] та «Про запобігання корупції» [4]. При цьому до служби в Національній гвардії України не допускаються особи, які мають не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину (окрім реабілітованої особи), чи які притягувались до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про Національну гвардію України» підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації осіб офіцерського складу для Національної гвардії України проводиться згідно із законодавством України у вищих військових навчальних закладах Національної гвардії України, інших вищих навчальних закладах, а також за кордоном. Крім того, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації особового складу Національної гвардії України, який виконує завдання з охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів, проводиться на договірних засадах у навчальних закладах (центрах) державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців фізичного захисту, обліку та контролю ядерних матеріалів [2].

Також варто звернути увагу, що Підготовка рядового, сержантського і старшинського складу проводиться у відповідних навчальних військових частинах (центрах) Національної гвардії України, а також на договірних засадах у навчальних частинах Збройних сил України чи правоохоронних органів спеціального призначення та навчальних закладах системи Міністерства внутрішніх справ України. Порядок проходження підготовки і зборів резервістами Національної гвардії України встановлюється Положенням про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України.

Отже, варто відзначити, що одним з найбільш важливих факторів ефективного та вдалого вико-

нання завдань Національної гвардії України є відповідний кваліфікований стан організаційно-тактичного забезпечення її діяльності. Це досягається в силу наступного: навчання військовослужбовців, які беруть участь у заходах, належних тактичних дій; високої кваліфікації, рівня підготовки та запасів досвіду керівного складу; бойової, фізичної та морально-психологічної підготовки військовослужбовців щодо виконання поставлених завдань.

Виходячи з зазначених вище особливостей кадрового забезпечення, у структурі Головного управління Національної гвардії України передбачено організаційно-штатний відділ, управління бойової та спеціальної підготовки, управління кадрового забезпечення, управління по роботі з особовим складом. При цьому Головне управління Національної гвардії України як головний орган військового управління забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації військовослужбовців у навчальних військових частинах Національної гвардії України, а також бере безпосередню участь у формуванні державного замовлення щодо підготовки фахівців у навчальних закладах; виступає організатором підготовки оперативно-територіальних об'єднань, військових частин та підрозділів до виконання бойових завдань; запобігає та протидіє корупційним правопорушенням та злочинам у сфері службової діяльності

особового складу Національної гвардії України; забезпечує комплектування особового складу військовослужбовцями та працівниками, де проводить виховну роботу, заходи зміцнення правопорядку та дисципліни, морально-психологічної готовності військовослужбовців Національної гвардії України до виконання поставлених перед нею завдань.

Висновки. Отже, метою кадрового забезпечення Національної гвардії України є забезпечення стійкої, повноцінної, належної роботи свідомості та психіки військовослужбовців, дій структурних підрозділів у складних умовах, які пов'язані з виконанням завдань, що потребують невідкладного та ефективного реагування. При всьому цьому серед першочергових завдань підрозділів кадрового забезпечення є такі: формування, підтримання та забезпечення вдосконалення професійно-психологічної орієнтованості; розвиток кваліфікованої спостережливості, пам'яті, розуму, кмітливості, мислення, вміння використовувати психологічні аспекти під час несення служби; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації військовослужбовців із метою професійного виконання поставлених завдань та функцій; здійснення заходів щодо недопущення та мінімізації вчинення правопорушень як цивільним населенням, так і самим особовим складом Національної гвардії України (насамперед корупційних правопорушень).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.
3. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
6. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28 березня 2014 р. № 346/2014 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 59.
7. Іванов С.І. Нормативно-правові засади всебічного забезпечення спеціальних операцій органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 21.07.05 «Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку» / Святослав Ігорович Іванов ; МВС України ; Кримський юридичний інститут ОДУВС. – Сімферополь, 2011. – 201 с.
8. Савочкіна Д.О. Кадрове забезпечення діяльності Національної гвардії України (адміністративно-правові аспекти): наук. ст. ад'юнкта ДДУВС // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 9-1. – С. 86–89.
9. Крикун В.В. Морально-психологічне забезпечення спеціальних операцій органів внутрішніх справ / В.В. Крикун // Кримськ. юрид. вісник. – 2010. – Вип. 1(8). – Ч. 1. – С. 116–122.
10. Говоруха В.В. Морально-психологічне забезпечення службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України : [навч. посіб.] / В.В. Говоруха, О.О. Іллюк. – Х. : Війск. ін-т внутр. військ МВС України, 2002. – 280 с.
11. Буткевич С.А. Морально-психологічне забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку / С.А. Буткевич // Матеріали ІХ міжнар. наук.-практ. конф. – Донецьк : ДЮІ МВС України, 2013. – С. 93–97.

Бодак Н. В.,
аспірант кафедри административного, финансового
и информационного права
Ужгородского национального университета

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

THE THEORETICAL ASPECTS OF THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITY RELATIONS

В статье исследуются теоретические и практические аспекты основных параметров соотношения государственных и самоуправленческих структур, их взаимодействия в процессе становления и развития государства, его выделения из общества. Автором делается общая характеристика государства, местного самоуправления, социальной сферы. Обращено внимание на вопросы взаимоотношений местного самоуправления с институтами государства, общества, прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваются объективные факторы взаимосвязи государства и самоуправленческих начал, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка социальных групп.

Ключевые слова: общество, гражданское общество, государство, местное самоуправление, личность, социальная сфера, демократия, выборность, ответственность.

У статті досліджено теоретичні та практичні аспекти основних параметрів співвідношення державних і самоврядних структур, їх взаємодія в процесі становлення і розвитку держави, її виділення із суспільства. Автором зроблена загальна характеристика держави, місцевого самоврядування, соціальної сфери. Звернено увагу на питання взаємовідносин місцевого самоврядування з інститутами держави, суспільства, прав та свобод людини й громадянина. Розглядаються об'єктивні фактори взаємозв'язку держави та самоврядних інституцій, в числі яких ступінь соціально-економічної зрілості суспільства, співвідношення та розстановка соціальних груп.

Ключевые слова: суспільство, громадянське суспільство, держава, місцеве самоврядування, особистість, соціальна сфера, демократія, виборність, відповідальність.

The article deals with the theoretical and aspects of the basic parameters of the correlation of state and local self-government structures and their interaction in the process of formation and development of the state, its isolation from society. The author makes a general description of the state, local self-government, social services. The attention is paid to the issues of local self-government relationship with the institutions of the state, society, institutions of rights and freedoms of the man and the citizen. The objective factors of the state and local self-government, including socio-economic maturity of the society, correlation and balance of social groups is investigated.

Key words: society, civil society, state, local self-government, identity, social sphere, democracy, election, responsibility.

Местное самоуправление – многогранное, многоаспектное, многостороннее социальное явление.

Социальный опыт человечества свидетельствует, что не во все периоды развития государства решение повседневных вопросов на местах принимало форму самоорганизации. Это означает, что местное самоуправление как одна из форм самоорганизации населения существовало далеко не всегда. Если говорить о современных принципах и формах самоорганизации местного самоуправления, то необходимо отметить, что они формировались в результате длительного многовекового диалектического противостояния общества и государства, явились итогом политического отчуждения. Современные принципы и формы местного самоуправления явились итогом сложного процесса поиска компромисса, согласования интересов общества в лице территориальных сообществ и государства. Вероятно, исходя из этого, современное местное самоуправление следует рассматривать как механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главной задачей которого является согласование соответствующих интересов.

Член-корреспондент РАН Г.В. Мальцев справедливо подчеркивает, что государство возникло и кон-

ституировало как представительство общественных интересов, как сила, стоящая над обществом, но уже с самого начала оно выступало как система организованного политического господства одних людей над другими или, по терминологии марксизма-ленинизма, классового господства. Как бы то ни было, но ранние, так же как и более поздние формы государства, будучи общественными институтами, редко выражали действительные общественные интересы [1, с. 145].

Проблема местного самоуправления, его место и роль в политической организации общества – один из сложнейших вопросов, которые на протяжении более ста лет занимают умы правоведов, государствоведов и политологов. Обсуждение этой проблемы как нельзя более ярко подтверждает сказанное в свое время Т. Гоббсом: «Я не сомневаюсь, что если бы истина, что три угла треугольника равны двум углам квадрата противоречила чьему-либо праву на власть или интересам, то учение геометрии было бы оспорено и вытеснено сожжением всех книг по геометрии [2, с. 7–11]. Это говорит о том, что политико-правовая наука своим критерием имеет не объективную истину, а политическую целесообразность.

Целью и задачей статьи является анализ теоретических и практических аспектов соотношений между обществом, государством, местным самоуправлением. В статье сделана попытка определить роль личности в осуществлении гармонизации прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества.

Самоорганизация общества на самых ранних стадиях своего развития реализовывалась в форме местного самоуправления на основе принципов, близких к современным его моделям, т. е. местное самоуправление было одной из первых форм самоорганизации общества задолго до образования государства. Об этом со всей очевидностью свидетельствуют исследования по организации местного самоуправления, его истории. Примитивные формы самоуправления сформировались в результате выделения общественно полезных дел, которые было выгоднее и эффективнее решать не всем членам сообщества: племенем, родом, общиной – а доверить их решение отдельным членам сообщества. Вследствие усложнения общественной жизни стали образовываться государства. Можно считать, что государства выросли из самоуправляемых сообществ путем их объединения и преобразований. Другими словами, примитивная форма самоорганизации, основанная на общественном характере регулирования социальных и хозяйственных процессов, уже на ранней стадии несли в себе признаки современной государственной структуры. Из этого следует очевидный вывод: эволюция примитивных форм территориального самоуправления в результате усложнения общественных отношений объективно должна привести к образованию государств, в которых властные институты уравновешены общественными.

В разные эпохи широкое распространение имели и имеют демократические теории подчинения государства народу. В этих теориях обосновываются различные формы самоуправления, непосредственная и представительная форма демократии, выборность и ответственность должностных лиц. Главное требование этих теорий – подчинение государства обществу.

Рядом с демократическими теориями, а иногда и в сочетании с ними, развивались идеи подчинения государства праву. Суть этих идей состояла в том, что людьми должно управлять не государство, а равный для всех закон. Политическое отчуждение в этих теориях преодолевалось лишь частично, поскольку государство оставалось для общества внешней силой, хотя и подчиненной закону. В процессе развития идей подчинения государства праву возникли либеральные теории, поставившие проблему человека и разработавшие систему гарантий защиты этих прав. Идея общественного порядка, основанного на законе, возникла еще в древнем мире, но в период буржуазных революций проблемы прав человека получили новое содержание и широкое распространение.

Таким образом, с возникновением государственно-организованного общества самоуправление

утрачивает свою былую изначальную самостоятельность и становится либо придатком государственной структуры, продолжением государственной власти на местном уровне, либо обособленным от государства институтом гражданского общества, оставаясь относительно самостоятельным от государственных институтов, но в любом случае действующим в рамках государственно-правовых предписаний.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государства на разных этапах эволюции существовали различные модели местного самоуправления, которые в конечном счете всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм, либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависимы от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка социальных групп – классовых, сословных, этнических и т. д., характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества и другие.

Местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации ведущей интерпретации современного общества и государства – соединение в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, что на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества. Осуществляя возложенные на него государством функции, местное самоуправление предметом своей деятельности выделяет каждого отдельно взятого человека. Оно должно адаптировать государственную политику к интересам каждого индивида и общества в целом. Именно такая направленность местного самоуправления отвечает идеям современного демократического правового социального государства, высшая ценность которого – человек, его права и свободы. Поэтому одной из важнейших задач развития государственности на современном этапе является реформа местного самоуправления. В современных условиях государство не рассматривается в качестве постоянно централизованной власти [3, с. 27]. Современное демократическое устройство обуславливает самоорганизацию и саморазвитие каждого территориального образования, как и государства в целом.

Таким образом, государство – это сложная социально-экономическая система, имеющая в своем составе социально-экономические формирования, в пределах которых существуют более мелкие органи-

зационные образования (районы, города и др.) Государство представляет собой интеграцию интересов, норм и потребностей граждан и социальных групп, обусловленных проживанием на определенной территории. В настоящее время организация самоуправления стала одной из важнейших политических задач. Самоуправление в политологии рассматривается как тип управления, при котором объект и субъект управления совпадают. Самоуправление, по мнению политологов, основывается на принципах свободы, равенства и непосредственного участия в управлении. Самоуправление традиционно рассматривается как бы альтернативой государственному управлению.

Местное самоуправление – важнейший элемент организации публичной власти. Его специфика заключается в двойственной политической природе:

– с одной стороны, органы самоуправления интегрированы в единый государственный механизм управления страной. Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, наделенный правом использовать средства законодательно институированного насилия, оно может самостоятельно формировать бюджет, устанавливать и собирать налоги;

– с другой стороны, местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ. Поэтому ему свойственны: относительная независимость как органов государственной власти, так и от внесударственных структур; способность осуществлять коллективные акции по защите и достижению своих интересов; отсутствие стремления присваивать себе функции по управлению политикой в целом; готовность действовать в рамках сложившихся гражданских и правовых норм.

Что касается социальной сферы – это то, где должно быть четко и интенсивно взаимодействие государственной власти и местного самоуправления во имя интересов населения, каждого человека. Задача местного самоуправления обеспечить социальный комфорт для каждого члена общества, привести в жизнь основной лозунг социального государства – о создании достойного уровня жизни человека для каждого члена общества. Именно в этом социальный смысл, предназначение местного самоуправления в сегодняшних условиях, когда парламентская демократия повсеместно развенчивает себя. По справед-

ливому замечанию А.И. Ковлера, «представительная демократия все больше становится дорогостоящим ритуалом, государство отдает все больше сфер социального обеспечения на откуп частным компаниям» [4, с. 90]. В этих условиях роль местного самоуправления, безусловно, должна возрастать.

Анализ проблем соотношения местного самоуправления и общества позволяет сделать вывод о том, что после длительного перерыва государство пытается вернуться к цивилизованной системе социального управления, включающего государственное управление и местное самоуправление, являющееся относительно самостоятельным институтом общества и выступающее в качестве территориально-управленческой структурной части в системе гражданского общества [5]. В этом качестве местное самоуправление выступает как связующее звено в системе централизованного и децентрализованного управления. В рамках своих полномочий оно самостоятельно управляет местными делами, решает переданные ему отдельные государственные полномочия, используя различные формы самоорганизации и самореализации. Местное самоуправление находится в тесном взаимодействии и взаимосвязи с другими структурными элементами гражданского общества, которые действуют на местном уровне, зачастую в тех же территориальных границах, что и местное самоуправление. Это общественные объединения, религиозные организации, средства массовой информации, предприятия и другие экономические структуры различной подчиненности и разных форм собственности, учреждения культуры, образования, здравоохранения, спорта и множество других.

В одних случаях с рядом таких структур органы местного самоуправления выступают как равноправный партнер, в других – как орган местной власти, который является источником существования некоторых из них, выступая в качестве учреждения, в третьих, как орган управления, действуя на началах соподчиненности, координации, административного вмешательства.

На основе проведенного анализа можно сделать и вывод о необходимости обеспечить представительство наиболее значимых общественных и других структур, действующих в пределах муниципального образования, в представительных органах местного самоуправления путем делегирования в них представителей от соответствующих структур.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Мальцев Г.В. Пять лекций о происхождении и ранних формах права и государства / Г.В. Мальцев. – М. : РАГС, 2000. – 145 с.
2. Лейст О.Э. История политических и правовых учений / О.Э. Лейст. – М. : Юрист, 1998. – С. 7–11.
3. Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе / В.И. Голованов. – М. : Наука, 1997. – 35 с.
4. Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XIX века / А.И. Ковлер. – М., 1997. – 90 с.
5. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2000. – 285 с.
6. Пылин В.В. Проблемы надделения государственными полномочиями органов местного самоуправления / В.В. Пылин // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 13–20.

Волох О. К.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ

INFORMATION SYSTEM OF ELECTRONIC INTERACTION OF STATE ELECTRONIC INFORMATION RESOURCES

Розглянуто організаційно-правові засади створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Досліджено місце і роль Єдиного державного демографічного реєстру в інформаційній системі електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Здійснено порівняльний аналіз електронної інформаційної системи «Електронний уряд» та інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Ключові слова: електронне урядування, система електронної взаємодії, державні електронні інформаційні ресурси, електронний уряд, Єдиний державний демографічний реєстр.

Рассматриваются организационно-правовые основы создания и функционирования информационной системы электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов. Исследуется место и роль Единого государственного демографического реестра в информационной системе электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов. Осуществляется сравнительный анализ электронной информационной системы «Электронное правительство» и информационной системы электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов.

Ключевые слова: электронное управление, система электронного взаимодействия, государственные электронные информационные ресурсы, электронное правительство, Единый государственный демографический реестр.

We consider the organizational and legal basis of the establishment and operation of information systems of electronic interaction between government electronic information resources. We study the place and role of the Unified State Register of demographic for information system of electronic interaction between government electronic information resources. Done a comparative analysis of electronic information system „Electronic government” and electronic information system of interaction between state electronic information resources.

Key words: e-governance, electronic interaction system, state electronic information resources, e-government, United State register of demographic.

Як відзначається у нещодавно схваленій Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 держав. Наведене свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг та необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики в зазначеній сфері, спрямованої на розв'язання, зокрема, таких першочергових проблем, як:

- відсутність міжвідомчої електронної взаємодії під час надання адміністративних послуг;
- брак довіри до електронної взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернення [1].

Проблеми розвитку електронного урядування у вітчизняній науковій літературі було досліджено у працях таких вчених, як І.В. Арістова, К.І. Беляков, В.М. Брижко, М.С. Вертузаєв, М.В. Гуцалюк, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, В.Г. Хахановський, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець та інші. Водночас питання, пов'язані із розвитком інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних

ресурсів, зв'язок цієї системи зі створюваним Єдиним державним демографічним реєстром предметом наукових досліджень не були.

Метою статті є дослідження організаційно-правових засад створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Згідно з абз. 2 п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 688 термін «державні електронні інформаційні ресурси» означає відображену та задокументовану в електронному вигляді інформацію, необхідність захисту якої визначено законодавством [2].

5 вересня 2012 р. розпорядженням уряду було схвалено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, яка, за задумом розробників Концепції, повинна стати головною складовою електронного урядування [3].

Варто наголосити, що згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні у 2010 р. головною складовою електронного урядування вже було визнано електронний уряд [4].

У Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії дер-

жавних електронних інформаційних ресурсів так описується поточна ситуація: «Сьогодні єдина інфраструктура міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів та суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційних технологій не створена, при цьому Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, який повинен бути основою інтегрованої системи «Електронний Уряд», виконує переважно презентаційну та інформаційну функції. Головною причиною такого стану справ є невизначеність правових засад та організаційно-технічних рішень щодо забезпечення впровадження електронного урядування, відсутність єдиного підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності державних органів у сфері інформатизації... Основними причинами виникнення проблеми є:

- використання державними органами подібної інформації, що міститься в різних базах даних і не пов'язана між собою;
- відсутність ідентифікаторів, які пов'язують інформаційні об'єкти в різних базах даних;
- використання електронних інформаційних систем та баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування;
- відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, впровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін та збереження інформації, що належить державі, відповідно до запитів і повноважень державних органів» [3].

У зв'язку із вищезазначеним варто зазначити таке.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні була схвалена 13 грудня 2010 р. План заходів щодо її реалізації було затверджено лише 26 вересня 2011 р. [5], хоча згідно з п. 2 розпорядження, яким була схвалена Концепція, Державному агентству з питань науки, інновацій та інформації разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади було надано місячний строк для розробки та подання в установленому порядку вказаного плану заходів Кабінетові Міністрів України [4].

Дещо раніше, 25 липня 2011 р. Постановою уряду було затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» [6].

14 березня 2012 р. Постановою уряду було затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» та автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності». Пунктами 2 і 3 Порядку було передбачено, що бюджетні кошти використовуватимуться з метою створення інфраструктури автоматизованої взаємодії органів виконавчої влади між собою, з юридичними та фізичними особами на основі інформаційно-телекомунікаційних технологій. Бюджетні кошти спрямовуватимуться, зокрема, на створення

складових інформаційної системи «Електронний уряд», а саме на:

- створення впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- створення другої черги єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- впровадження веб-порталу адміністративних послуг [7].

І вже на початку вересня 2012 р. (тобто через півроку) констатується, що електронна інформаційна система «Електронний уряд» не створена і головним складником електронного урядування повинна стати не вона, а інформаційна система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [3].

Має скластися таке враження, що уряд критикує діяльність відповідальних за виконання Плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування центральних органів виконавчої влади і встановлює нові орієнтири щодо розвитку електронного урядування.

Але за такий невеликий проміжок часу просто неможливо було запровадити електронний уряд у тому вигляді, як він описаний в Концепції розвитку електронного урядування.

З іншого боку, проведений порівняльний аналіз свідчить, що уряд не пропонує будувати щось принципово нове.

Адже з наведеного у Концепції розвитку електронного урядування в Україні визначення впливає, що електронний уряд є інфраструктурою міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [4].

А згідно з Концепцією створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів одним із основних завдань створення цієї системи є забезпечення міжвідомчої електронної взаємодії державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами з використанням єдиної, достовірної та несуперечливої інформації, що розміщена в електронних інформаційних системах та базах даних державних органів [3].

Але насамперед озвучується таке завдання головного складника електронного урядування, як автоматизована інформаційна взаємодія електронних інформаційних систем та баз даних державних органів, у тому числі прямий автоматичний обмін інформацією. І вже на другому плані залишається вищевказане завдання електронного уряду щодо міжвідомчої електронної взаємодії державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами.

Далі відзначається, що під час створення та впровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів необхідно

застосовувати з урахуванням міжнародних стандартів та рекомендацій принципи:

- субсидіарності – виконання організаційних та впровадження додаткових програмно-технічних рішень, які забезпечують інтеграцію електронних інформаційних систем та баз даних державних органів до системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів та не потребують модернізації для забезпечення сумісності із зазначеною системою;

- технологічної нейтральності – незалежність архітектури системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів від конкретних технічних рішень, на основі яких створюються електронні інформаційні системи та бази даних державних органів;

- ієрархічності – надання електронними інформаційними системами державних органів стандартизованих наборів послуг споживачам інформаційних послуг, якими можуть бути державні органи, фізичні та юридичні особи;

- мінімізації участі людини в роботі системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів та пов'язаних з нею електронних інформаційних систем шляхом максимальної автоматизації процесу;

- багатомовності – автоматичне розроблення багатомовних інтерфейсів на основі єдиних даних [3].

Серед основних принципів створення, впровадження та функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів зазначено забезпечення захисту персональних даних. Але у ст. 8 Закону України «Про захист персональних даних» (змінами від 20 листопада 2012 р.) законодавець встановлює таке право суб'єкта персональних даних, як право на захист від автоматизованого рішення, яке має для нього правові наслідки [8]. Отже, такі ризики об'єктивно існують, і уряд націлений на створення системи, яка, крім позитивного ефекту, може спричинити порушення прав громадян України, іноземців та осіб без громадянства – суб'єктів персональних даних.

Реалізація Концепції передбачає впровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, створення якісно нових форм організації діяльності державних органів, забезпечення їх взаємодії з фізичними та юридичними особами шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів та можливості отримувати інформацію в електронному вигляді.

Так, змінами від 10 грудня 2015 р. до Закону України «Про адміністративні послуги» було закріплено право суб'єкта надання адміністративної послуги отримувати відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (ч. 8 ст. 9).

З іншого боку, законодавець зобов'язав суб'єкта надання адміністративної послуги, підприємства,

установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, забезпечувати безоплатний віддалений доступ до власних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг, адміністраторам центрів надання адміністративних послуг та суб'єктам надання таких адміністративних послуг, у тому числі через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (п. 4 ч. 9 ст. 9) [9].

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 606 «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» було затверджено Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів, а також Перелік пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів для запровадження електронної взаємодії [10].

Згідно з п. 3 Положення система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів призначена для автоматизації та технологічного забезпечення обміну електронними даними між суб'єктами владних повноважень з державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань.

Розглядувана система повинна забезпечувати:

- документований обмін електронними повідомленнями між інформаційними та/або інформаційно-телекомунікаційними системами суб'єктів владних повноважень з використанням телекомунікаційних мереж загального користування або спеціальних телекомунікаційних мереж;

- електронну ідентифікацію та автентифікацію суб'єктів владних повноважень;

- цілісність та автентичність електронних повідомлень та надання відомостей, що дозволяють простежити історію руху електронних повідомлень.

- фіксацію часу відправки та отримання електронних повідомлень тощо.

Підключенню до системи підлягають державні електронні інформаційні ресурси, отримання даних з яких необхідне суб'єктам владних повноважень під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань.

До числа пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів для запровадження електронної взаємодії Постановою уряду № 606 віднесено насамперед Єдиний державний демографічний реєстр, функціонування якого забезпечується на базі Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування (далі – ДІС).

Як визначено Концепцією розвитку Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня

2009 р. № 711-р (у редакції від 25 грудня 2013 р.), однією з цілей створення ДІС є забезпечення функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів у частині надання доступу до баз даних ДІС на безоплатній основі уповноваженим суб'єктам, на яких у визначеному законом порядку покладено завдання з надання адміністративних послуг [11].

Вищезазначене підтверджує провідну роль Єдиного державного демографічного реєстру в розвитку електронного урядування в Україні.

Згідно з Концепцією створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів одним із основних завдань створення цієї системи є забезпечення міжвідомчої електронної взаємодії державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами з використанням єдиної, достовірної та несуперечливої інформації, що розміщена в електронних інформаційних системах та базах даних державних органів.

Серед основних принципів створення, впровадження та функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів є принцип забезпечення захисту персональних даних. Але у ст. 8 Закону України «Про

захист персональних даних» (зі змінами від 20 листопада 2012 р.) законодавець встановлює таке право суб'єкта персональних даних, як право на захист від автоматизованого рішення, яке має для нього правові наслідки. Отже, такі ризики об'єктивно існують, і уряд націлений на створення системи, яка, крім позитивного ефекту, може спричинити порушення прав громадян України, іноземців та осіб без громадянства – суб'єктів персональних даних.

До числа пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів для запровадження електронної взаємодії Постановою уряду № 606 віднесено насамперед Єдиний державний демографічний реєстр, функціонування якого забезпечується на базі Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування. Однією з цілей створення ДІС є забезпечення функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів у частині надання доступу до баз даних ДІС на безоплатній основі уповноваженим суб'єктам, на яких у визначеному законом порядку покладено завдання з надання адміністративних послуг, що підтверджує провідну роль Єдиного державного демографічного реєстру в розвитку електронного урядування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 688 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2011 р. № 844 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Електронне урядування та Національна програма інформатизації» : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. Про схвалення Концепції розвитку Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 711-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

Галуцько В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор з матеріально-технічного розвитку та інфраструктури
Херсонського державного університету

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В СТРУКТУРІ ПОЛІЦІЇ

PROBLEM OF NORMATIVE REGULATION OF DETERMINATION PLACE PRE-TRIAL INVESTIGATION IN THE STRUCTURE OF POLICE

У статті проведено дослідження нормативно-правових актів з метою визначення місця органів досудового розслідування в структурі поліції. Запропоновано прийняти закон, який сприятиме збереженню потенціалу слідчих підрозділів як поліції, так і інших правоохоронних органів, зміцненню їх професійного ядра, поліпшенню кадрового та матеріально-технічного забезпечення, що підвищить ефективність роботи слідчих працівників.

Ключові слова: поліція, функціонування поліції, органи досудового розслідування, правоохоронні органи.

В статье проведено исследование нормативно-правовых актов с целью определения места органов досудебного расследования в структуре полиции. Предложено принять закон, который будет способствовать сохранению потенциала следственных подразделений как полиции, так и других правоохранительных органов, укреплению их профессионального ядра, улучшению кадрового и материально-технического обеспечения, что повысит эффективность работы следственных работников.

Ключевые слова: полиция, функционирование полиции, органы предварительного расследования, правоохранительные органы.

The paper studied the regulations-regulations to determine where pre-trial investigation in the structure of the police. A passed a law that will promote capacity investigative units as the police and other law enforcement agencies, strengthening their professional core, improve human resources and logistic support, which undoubtedly will enhance the effectiveness of the investigative staff.

Key words: police, functioning police, preliminary investigation, law enforcement.

Зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування всієї правоохоронної системи України узгодять її роботу з європейськими стандартами. Її основоположні принципи спрямовані на верховенство права; прозорість діяльності та підзвітність суспільству, дотримання балансу між інтересами суспільства, зокрема, захисту громадян та інтересами окремого громадянина; захист свобод і основоположних прав людини та громадянина. Злагоджена система правоохоронних органів, дієвий механізм їх роботи є однією із важливих ознак суверенної та демократичної держави. Основним же критерієм дотримання європейських стандартів у діяльності правоохоронних органів є наявність у громадян відчуття комфорту та захищеності, впевненість у тому, що вони завжди можуть звернутися за допомогою та у разі потреби отримати її на якісному та високопрофесійному рівні. Сьогодні єдиною службою, яка цілодобово, незважаючи на час відпусток, свят і вихідних надає населенню допомогу в різних критичних ситуаціях, починаючи від незначних правопорушень до затримання небезпечних злочинців фактично є поліція, слідчо-оперативна група якої цілодобово реагує на будь-які повідомлення. Тому насамперед відбувається реформування саме цієї структури. Так, Я.Ю. Кондратьєв та Ю.І. Римаренко вказували на потребу в концептуальній розробці поліцейської проблематики у світлі нелегкого процесу демократизації як України, так і інших країн Союзу незалежних держав, який супроводжується кризовими явищами в економіці, зростанням загальнокримінальної, економічної та транснаціональної злочинності, потребою у

докорінному політичному реформуванні суспільства. При цьому усунення негативних соціальних явищ, зниження темпів злочинності, ліквідація в суспільстві соціальної апатії, зневіри в силі закону та влади є вкрай важливими під час застосування специфічних методів та засобів поліції на сучасному етапі історичного розвитку [1]. Із цього питання Б.Н. Чичерін писав: «Із обов'язності охораняють общую безопасность и уничтожают всякое сопротивление следует, что полиция должна быть снабжена достаточной силой... Отсюда необходимость полицейской стражи с военным устройством» [2, с. 456].

У більшості вчених набуває поширення підхід до поліції як до організації з надання послуг населенню у сфері правової охорони. Така позиція зазначена в Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, прийнятому резолюцією Генеральної асамблеї ООН №34/169 від 17 грудня 1979 р., служіння суспільству передбачає, зокрема, надання послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих, економічних і соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги [3, с. 591–592; 4, с. 5–15]. Ю. Аврутин підкреслював, що система масового обслуговування – це, передусім, організаційний та моральний принцип функціонування поліції (міліції), в основі якого лежать дві ідеї: по-перше, спільні ідеї кібернетичної теорії масового обслуговування, які оперують такими поняттями, як «заявка», «відмова», «черговість обслуговування», «здатність системи виконувати заявку»; по-друге, ідея взаємовідносин у системі «поліція (міліція) – населення», за якою поліція пови-

нна ставитися до кожного громадянина, який потрапляє – чи добровільно, чи за необхідності – у сферу її юрисдикції, як до клієнта, якому треба приділити увагу і зробити це ввічливо, культурно та доброзичливо. Тоді виникає запитання, що за послуги будуть надавати органи досудового розслідування, які відповідно до Закону України «Про поліцію» статті 13 входять до системи поліції, яку складають: 1) центральний орган управління поліцією; 2) територіальні органи поліції.

До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

У складі поліції функціонують:

- 1) кримінальна поліція;
- 2) патрульна поліція;
- 3) органи досудового розслідування;
- 4) поліція охорони;
- 5) спеціальна поліція;
- 6) поліція особливого призначення.

У системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення [5].

Згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України, статтею 38 на органи досудового розслідування покладається основне завдання проведення досудового слідства у кримінальних провадженнях, яке починається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності [6]. Повноваження органів досудового слідства є самостійним елементом їх правового статусу. Вони виступають правовою гарантією забезпечення режиму законності під час розслідування злочинів, гарантією захисту прав громадян та інтересів держави. Повноваження вказують на те, як слідчому діяти, вчиняти в тій або іншій ситуації, яка виникає під час розслідування злочину. До повноважень слідчих підрозділів органів внутрішніх справ ми відносимо їх обов'язки та права.

З іншого боку, щодо правового статусу слідчих підрозділів органів внутрішніх справ є адміністративні процедури їх діяльності, зокрема: підпорядкованість, підзвітність та підконтрольність, порядок призначення

слідчих на посаду, їх переміщення і звільнення з посади тощо. Так, підпорядкованість характеризує, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. Органи досудового розслідування, що входять у структуру поліції сьогодні, відрізняються особливою субординацією працівників, дисципліною, регламентованою Статутами. До слідчих можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна та кримінальна.

Державні службовці органів несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, адміністративну і матеріальну – в особливому порядку. Також працівники здійснюють свою службову діяльність нерідко в умовах ризику для життя і здоров'я, причому у багатьох випадках – зі зброєю в руках. Це стосується працівників не тільки (міліції) поліції, а й Служби безпеки України, Державної митної служби України, Державної прикордонної служби України, органів і установ Державного департаменту України з питань виконання покарань тощо [7, с. 129–130]. Історично склалося так, що переважно суб'єкти поліцейської діяльності, у тому числі і слідчі підрозділи, є воєнізованими структурами. Застосування адміністративного і кримінально-процесуального примусу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї вимагають найчастіше військової структури органів поліції. Оскільки в службовців воєнізованих органів поліції встановлена єдина форма одягу, то є спеціальні звання, знаки відмінності (погони) та інші зовнішні атрибути [8, с. 391]. Сьогодні не існує узагальненого закону, який би чітко регламентував роботу органів досудового розслідування.

Отже, на нашу думку, необхідно прийняти Закон України «Про органи досудового розслідування», у якому доречно закріпити: мету, завдання, функції та принципи діяльності органів досудового слідства; організаційну побудову системи; правовий статус як органів досудового слідства, так і слідчих (права, обов'язки та відповідальність); організаційні засади діяльності органів досудового слідства (планування, контроль, взаємодія; інформаційне, кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення); основи соціально-правового захисту слідчих; засади забезпечення процесуальної незалежності і самостійності слідчого; порядок призначення слідчих на посаду, їх переміщення і звільнення з посади; контроль та нагляд за їх діяльністю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кондратьев Я.Ю. Эффективность полицейской деятельности у контексте наставов Европейского кодекса полицейской этики / Я.Ю. Кондратьев, Ю.И. Римаренко // Научный вестник НАВСУ. – 2003 – № 3. – С. 3–11.
2. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки / Б.Н. Чичерин. – М.: Типо-литограф. т-ва И.Н. Кушнерев и Ко., 1894. – 492 с.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.
4. Римаренко Ю.І. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : [документально-джерелознавчий довідник] / Ю.І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко. – К.: Центр з прав людини; НАВСУ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 128 с.
5. Про Національну поліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
6. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. – 12-те вид., доповн. і перероб. – К.: Алерта, 2016. – 810 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1996. – 536 с.
8. Бельский К.С. Полицейское право : [лекционный курс] / К.С. Бельский. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.

Головін Д. В.,
кандидат юридичних наук, начальник юридичного відділу
ТОВ «АВІСТА-КАПІТАЛ»

Мазалов А. М.,
генеральний директор ТОВ «ТС ГРУПП ЛТД»

ПОДАТКОВА СТАВКА ЯК ОСНОВНИЙ ОБОВ'ЯЗКОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПОДАТКУ

TAX RATE AS MAIN MANDATORY ELEMENT OF LEGAL MECHANISM OF TAX

Здійснено правовий аналіз податкової ставки як елемента правового механізму податку. Досліджено роль та значення податкової ставки для організації податково-правового регулювання. Визначено взаємозв'язок податкової ставки із реалізацією податком фіскальної, регулюючої, стимулюючої та контрольної функцій.

Ключові слова: податкова ставка, види податкових ставок, правовий механізм податку, обов'язкові елементи податку, функції податку.

Осуществлен правовой анализ налоговой ставки как элемента правового механизма налога. Исследованы роль и значение налоговой ставки для организации налогово-правового регулирования. Определена взаимосвязь налоговой ставки с реализацией налогом фискальной, регулирующей, стимулирующей и контрольной функций.

Ключевые слова: налоговая ставка, виды налоговых ставок, правовой механизм налога, обязательные элементы налога, функции налога.

This article deals with legal analysis of tax rate as an element of legal mechanism of tax. The role and significance of tax rate for legal regulation of taxation are explored. The correlation between tax rate and fiscal, regulative, stimulative and control functions of tax is defined.

Key words: tax rate, types of tax rates, legal mechanism of tax, mandatory elements of tax, tax functions.

Вступ. Значення податкової ставки для сутності податку та його існування як комплексного економіко-правового явища складно переоцінити. Будь-яка особа – платник податку, вираховуючи та сплачуючи суму податкового платежу до бюджету передусім звертає увагу на ті положення податкового законодавства, якими врегульована податкова ставка. Це закономірно, адже розмір податкової ставки фактично визначає грошовий розмір податкового обов'язку платника податку, частку його залучення до несення податкового тягаря та ступінь сприяння в реалізації публічного інтересу всього суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та невіршені раніше проблеми. Питанням податкової ставки, її місця та ролі як елемента правового механізму податку приділяли увагу у своїх працях такі провідні вітчизняні та зарубіжні фахівці в галузі фінансового права, як Л.К. Воронова, І.І. Кучеров, М.П. Кучерявенко, Є.В. Порохов, В.Ю. Хомутич. Водночас аспект функціональної багатоманітності податкової ставки та можливість реалізації нею усіх основних функцій податку допоки не виправдано залишався поза полем зору вчених.

Постановка завдання. Метою статті є правовий аналіз інституту податкової ставки, характеристика ролі податкової ставки у правовому механізмі податку, визначення правового призначення податкової ставки із позиції її функціонального різноманіття.

Результати дослідження. У податковому законодавстві визначення податкової ставки є одним із найбільш лаконічних із-поміж інших елементів податко-

вого механізму. Так, у статті 25 Податкового кодексу України визначено, що «ставкою податку визнається розмір податкових нарахувань на (від) одиницю (одиниці) виміру бази оподаткування» [1]. Особливо не відрізняється й позиція російського законодавця із цього приводу. Згідно із пунктом першим статті 53 Податкового кодексу Російської Федерації податкова ставка являє собою «величину податкових нарахувань на одиницю виміру податкової бази» [2].

Кардинально не змінюється ситуація із податковою ставкою й у вітчизняній доктрині фінансово-правової науки, у якій ставці податку традиційно присвячується небагато уваги (на відміну від досліджень учених-економістів). Наприклад, один із родоначальників науки податкового права на теренах незалежної України М.П. Кучерявенко вказує, що характеристика цього елемента правового механізму податку є одною із найбільш сталих та несуперечливих. При цьому, як підкреслює вчений, під час визначення ставки податку відсутні принципові розходження між різними вченими [3, с. 253].

Фактично це дозволяє вченим-правникам аргументовано знімати питання із цього елемента податку та вивчати податкову ставку дуже побіжно. А цього робити не варто, адже вдале врегулювання податкової ставки в податковому законодавстві та достатньо глибоке розуміння її сутності здатне вирішити багато нагальних питань сфери правового регулювання податкових відносин. І цьому є логічне пояснення, адже податкова ставка найбільше серед інших елементів податків як забезпечує втілення правових функцій податку, так і слугує містком між правовою

формою та економічною сутністю податку, у який спосіб дозволяючи податку працювати як єдине ціле на користь усього суспільства.

Не випадково один із провідних сучасних фахівців-практиків у сфері податкових відносин В.Ю. Хомутинник у своїй праці «Загальні засади встановлення податків та зборів», присвячену фундаментальним питанням правового механізму податку та його елементам, прямо підкреслює важливість податкової ставки. Він аргументовано зазначає, що якщо без платника податок не може існувати (без платника податок безглуздий), без об'єкта податок не може визначитися (без об'єкта податок немислимий), то без ставки податок не може функціонувати (без ставки податок невраховуваний). Для законодавця ставка податку є одним із найважливіших інструментів податкового маневрування. Здійснюючи тільки коригування податкової ставки можливо змінювати наявний податковий тиск, варіювати залежно від стану економіки держави та сутності публічного інтересу функціональне навантаження того чи іншого податку або збору податкового характеру, переміщаючи акцент із фіскальної на регулюючу функції та навпаки [4, с. 124]. І це, як ми побачимо, є дійсно правильним.

Тож що ж особливого у податковій ставці? Спробуємо спочатку визначити її роль та місце у податковому механізмі. Відповідно до статті 7 Податкового кодексу України ставка податку на рівні із платником податку, об'єктом оподаткування, базою оподаткування, порядком обчислення податку, податковим періодом, строком та порядком сплати податку, а також строком та порядком подання звітності про обчислення і сплату податку є тими елементами податку, що обов'язково визначаються під час його встановлення [1]. Звідси випливає, що податкова ставка є обов'язковим елементом правового механізму податку.

При цьому варто мати на увазі, що правовий механізм податку складається з окремих частин. В.Ю. Хомутинник вказує, що співвідношення окремих елементів податкового механізму характеризується своєю взаємозалежністю та взаємообумовленістю. Об'єднуючись, ці елементи утворюють правовий режим конкретного податку або збору. А вплив кожного з них на сутність податкового обов'язку платника податку або збору визначає потребу класифікувати їх [4, с. 86]. Загальноприйнятим у фінансово-правовій науці є поділ обов'язкових елементів податку на основні та додаткові із тим застереженням, що «цілісний правовий механізм податку можливий тільки як сукупність основних і додаткових елементів. Відсутність хоча б одного з додаткових елементів не дозволить законодавцю закріпити окремий податок або збір» [3, с. 140]. У свою чергу, податкова ставка разом із платником та об'єктом оподаткування складає систему основних обов'язкових елементів правового механізму податку, визначення у податковому законі яких достатньо для конкретизації податкового обов'язку платника податку та його міри.

Податкова ставка відповідає саме за міру, тобто розмір податкового обов'язку суб'єкта податку. Тому довкола податкової ставки сконцентровано процес розрахунку суми податку, що має бути внесена платником податку або його податковим агентом до централізованого фонду грошових коштів публічного територіального утворення. На це й вказує відомий російський фахівець у галузі фінансового права І.І. Кучеров, зазначаючи, що у спрощеному вигляді обчислення податку являє собою застосування податкової ставки до податкової бази. При цьому податкова ставка, якщо не брати до уваги її конструктивні особливості, як елемент податку безпосередньо визначає долю майна платника податку, яку, виходячи із об'єкта оподаткування, що він має, необхідно передати на користь держави у рахунок виконання податкового обов'язку. Основне призначення податкової ставки – нормування податкового обов'язку, а саме визначення розміру грошових коштів, що мають бути сплачені до бюджету [5, с. 334]. У такий спосіб центральним завданням податкової ставки є сприяння реалізації фіскальної функції податку, коли від податкової ставки напряму залежить розмір податку, що сплачується платником.

Фіскальна сутність податкової ставки пов'язана із такою засадою податкового законодавства, як фіскальна достатність, що вимагає встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями [1], а також відображена у визначенні податкової ставки, що надається фінансово-правовою доктриною. Так, І.І. Кучеров зазначає, що в узагальненому вигляді податкову ставку можна визначити як «конструктивний елемент податку, що являє собою встановлену у законодавстві міру, за рахунок якої визначається загальне значення обов'язку платника податку зі сплати податку» [5, с. 335–336]. У свою чергу казахський учений Є.В. Порохов вказує на податкову ставку як на «поставлену в залежність від загальної кількісної міри податкової бази норму податкового вилучення та належних державі грошових коштів суб'єкта податку, що виражається в абсолютній сумі або у відсотках до відповідної величини податкової бази» [6, с. 111–112]. В останньому визначенні вказано також і на спосіб реалізації свого фіскального призначення податковою ставкою: в абсолютних або відносних величинах податкової бази.

Фактично мова йде про різновиди податкової ставки за критерієм методу її встановлення. У Податковому кодексі України цим видам податкової ставки відведена стаття 28, у якій зазначено, що абсолютною (специфічною) є ставка податку, згідно з якою розмір податкових нарахувань встановлюється як фіксована величина стосовно кожної одиниці виміру бази оподаткування. Відносною (адвалорною) визнається ставка податку, згідно з якою розмір податкових нарахувань встановлюється у відсотковому або кратному відношенні до одиниці вартісного виміру бази оподаткування [1]. Відносні ставки додатково можуть бути розподілені на три підвиди. Про це вказує М.П. Кучерявенко, зазначаючи, що характер

співвідношення ставки податку й одиниці оподаткування дозволяє виділити кілька підвидів відносних ставок: а) відносно-процентні ставки податку – встановлюються у відсотках до одиниці оподаткування; б) відносно-кратні – співвідношення розміру податку й одиниці оподаткування встановлюється у величинах, кратних певному показнику (неоподаткованому мінімуму, мінімальній заробітній платі тощо); в) відносно-грошові – ставки податку, які встановлюють ставку у формі певної грошової суми на частину об'єкта оподаткування [7, с. 295].

Традиційно питання про те, встановлювати абсолютні чи відносні ставки податку, вирішується залежно від того, на основі яких параметрів визначена податкова база. Якщо мова йде про фізичний або кількісний спосіб визначення податкової бази, як це, наприклад, здійснено щодо акцизного податку, то ставка податку встановлюється в абсолютних одиницях. Натомість якщо податкова база визначена у грошовому вимірі, як це відбувається у прибуткових податках, то такий податковий механізм закріплює відносні ставки податку. При цьому в умовах прискорених інфляційних процесів абсолютні ставки дещо ускладнюють досягнення ефективного податково-правового регулювання, яке стає можливим тільки за постійного коригування розміру відповідних абсолютних податкових ставок.

Хоча фіскальна функція податкових ставок є головною, але не єдиною, що покладається на цей елемент правового механізму податку. Іншою функцією є їх регулюючий напрям впливу на регульовані податковим правом відносини. За допомогою регулюючого потенціалу податкові ставки стають одним із засобів реалізації таких засад податкового законодавства, встановлених статтею 4 Податкового кодексу України, як рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації та соціальна справедливість [1]. Перший принцип полягає в необхідності забезпечення однакового підходу до всіх платників, а другий принцип стосується вимоги встановлювати податки відповідно до платоспроможності платників податків. При цьому варто підкреслити, що загальноправова рівність та її окремий прояв у податковому праві вимагає надання рівних правових можливостей особам, що має відбуватися із врахуванням об'єктивно наявної матеріальної нерівності. Тому фактично якщо особи перебувають у нерівному матеріальному стані, то за принципом правової рівності для таких осіб мають бути встановлені саме різні правові режими. Окрім іншого, цей підхід визначено в позиції Європейського суду з прав людини, наприклад, у його постанові від 6 квітня 2000 року у справі «Флімменос проти Греції», де вказано, що держава зобов'язана по-різному ставитися до осіб, які перебувають у помітно різних ситуаціях [8].

Свій головний вияв регулююча функція в податкових ставках знаходить в тих умовах, коли податкові ставки стають частиною пільгово-податкових режимів і для певних категорій осіб використовуються знижені податкові ставки. Тут податкова ставка

використовується із тією самою метою, що і податкові пільги, стаючи *de facto* однією із форм останніх. Це закріплено у пункті 30.9 статті 30 Податкового кодексу України, де вказано, що податкові пільги надаються, зокрема, й шляхом встановлення зниженої ставки податку та збору [1].

Однак для можливості говорити про податкове пільгування шляхом встановлення знижених податкових ставок потрібно, щоб одночасно функціонували і звичайні податкові ставки для інших категорій платників податків, матеріальне становище яких дозволяє їм нести податковий обов'язок у повному обсязі. Тому під час здійснення податковими ставками регулюючої функції відбувається використання поділу податкових ставок на базові та знижені. Розуміння базової ставки ми знаходимо у статті 26 Податкового кодексу України, згідно із якою «базовою (основною) ставкою податку визначається ставка, що визначена такою для окремого податку відповідним розділом цього Кодексу» [1]. Натомість поняття зниженої ставки у вітчизняному податковому законодавстві не закріплено. Однак відповідне визначення надає М.П. Кучерявенко, який вказує, що знижена податкова ставка – ставка оподаткування, яка визначена з урахуванням особливостей платника податку і (або) видів його діяльності, форми і розміру отримуваних ним доходів і за розміром є нижча за базову (основну) ставку [3, с. 257]. Подібне визначення варто було б закріпити у вітчизняному податковому законодавстві, доповнивши статтю 26 Податкового кодексу України відповідним пунктом.

Ще однією функцією податку, що може бути реалізована податковими ставками є стимулююча функція. Питання податково-правового стимулювання стає дуже гострим в умовах необхідності подолання наслідків світової економічної рецесії для забезпечення конкурентоздатності вітчизняної економіки, а також для коригування соціально-економічних процесів у бажаному для суспільства напрямі. У цьому сенсі податкова ставка стає впливовим інструментом податкового стимулювання, коли явища, у яких зацікавлене суспільство, отримають державну підтримку і для відповідних видів діяльності встановлюються мінімальні податкові ставки, тоді як небажані або шкідливі суспільні явища зазнають підвищеного податкового тиску, що робиться шляхом впровадження підвищених та максимальних податкових ставок. Тут фактично податкова ставка та податковий тиск стають важелями впливу держави на ті чи інші процеси в суспільстві. Як зазначає І.І. Кучеров, «вочевидь, що рівень оподаткування напряму залежить від розміру податкових ставок, які в цьому разі і є своєрідною мірою втручання держави у сферу майнових інтересів платників податків» [5, с. 334].

Варто вказати, що у чинному податковому законодавстві України можливість використання податкових ставок зі стимулюючою метою використовується не в повну силу. Крім цього, необхідним є закріплення відповідної класифікації податкових ставок за підставою формування стимулів для платників податків або із розподілом ставки на пропорційні,

прогресивні та регресивні. При цьому пропорційні ставки використовуються там, де стимулювання не потрібно, прогресивні – де існує необхідність в обмеженні певної діяльності, а регресивні – в умовах прямого стимулювання. Наприклад, однією із сфер, де можливе та потрібне таке податково-правове стимулювання – заробітна плата найманих працівників. Одна із великих проблем тут, що значна частина зарплат видається в конвертах, а офіційно декларується та сплачується лише частка заробітної плати. Із метою ж стимулювання виплат працівникам саме «білих» грошей потрібно ввести регресивну ставку податку на доходи фізичних осіб, коли що більше задекларований дохід особи, то меншою є ставка податку. Окрім іншого, це стимулюватиме й розвиток високотехнологічних галузей економіки із високими заробітними платами, що в кінцевому підсумку сприятиме зростанню основних макроекономічних показників нашої держави.

Нарешті, податковими ставками реалізується й контрольна функція податків. Як вказує М.П. Кучерявенко, завдяки цій функції оцінюється раціональність, збалансованість податкової системи в цілому та кожного податку окремо, а також перевіряється, наскільки податки відповідають меті публічного інтересу в умовах, що склалися [3, с. 108]. Фактично ця функція налаштовує зворот-

ний зв'язок для платників податків та суспільства із приводу виконання державою своїх функцій із податково-правового регулювання та забезпечення економічного добробуту. Одночасно податкові ставки можуть інформувати про використовувані в державі типи та форми податкової політики, а так само слугувати індикатором позитивних зрушень у динаміці соціально-економічного розвитку. Із цих позицій податкова ставка є також й одним із чинників залучення іноземних інвестицій до національної економіки, що є одним із нагальних питань для України.

Висновки. Таким чином, надається можливість стверджувати, що податкова ставка не тільки входить до переліку основних обов'язкових елементів, а й є чи не найбільш важливим елементом усього правового механізму податку та серцевиною, довкола якої визначається міра податкового обов'язку платника податку і ступінь податкового тиску на нього. Податковою ставкою реалізується як фіскальна, так і регулятивна, стимулююча та контрольна функції податку. З огляду на це необхідно більш детально закріпити в Податковому кодексі України підстави класифікації і види податкових ставок, а також активніше використовувати функціональні можливості податкових ставок у правових механізмах податків вітчизняної податкової системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru.
3. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : в 6 т / Н.П. Кучерявенко. – Т. 3 : Учение о налоге. – Харьков : Легас ; Право, 2005. – 600 с.
4. Хотмутиннік В.Ю. Загальні засади встановлення податків та зборів : дис. ... канд. юрид. наук / В.Ю. Хотмутиннік ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2015. – 193 с.
5. Кучеров И.И. Теория налогов и сборов : [монография] / И.И. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР, 2009. – 473 с.
6. Порохов Е.В. Теория налоговых обязательств : [учеб. пособие] / Е.В. Порохов. – Алматы : Жеті Жарғы, 2001. – 168 с.
7. Білоус В.В. Податковий кодекс України: постатейний коментар : у 2 ч. / [В.В. Білоус, Л.К. Воронова, О.О. Головашевич та ін.] ; за ред. М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – Ч. 1. – 704 с.
8. Постанова Європейського суду з прав людини від 6 квітня 2000 р. у справі «Флімменос проти Греції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58561.

Добровінський А. В.,
аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

БЮДЖЕТ ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

BUDGET AS FINANCIAL AND LEGAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Досліджується зміст та значення місцевого бюджету у сучасних умовах реформування бюджетної системи. Пропонується визначення бюджету територіальної громади як фінансово-правової категорії і розглядаються правові питання формування його доходів та видатків як фінансової основи місцевого самоврядування. З'ясовуються напрями удосконалення правового механізму розподілу публічних фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення.

Ключові слова: *місцевий бюджет, доходи бюджету, видатки бюджету, місцеве самоврядування, територіальна громада, бюджетна система.*

Исследуется содержание и значение местного бюджета в современных условиях реформирования бюджетной системы. Предлагается определение бюджета территориальной общины как финансово-правовой категории и рассматриваются правовые вопросы формирования его доходов и расходов как финансовой основы местного самоуправления. Выявляются направления совершенствования правового механизма распределения публичных финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения.

Ключевые слова: *местный бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, местное самоуправление, территориальная община, бюджетная система.*

We study the content and significance of the local budget in modern conditions of reforming the budget system. Proposed definition of territorial community budget, as the financial and legal categories and legal issues dealt formation of revenues and expenditures, as the financial basis of local government. Author analyzed trends improve legal mechanism for the distribution of public financial resources to address local issues.

Key words: *local budget, budget revenues, budget expenditures, local government, local community, budget system.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах економічного та політичного становища в Україні на місцеве самоврядування покладаються завдання пошуку нових шляхів стабілізації та розвитку регіонів, оскільки від їх потужності залежить майбутня цілісність та незалежність країни. Місцеві бюджети – це фінансова основа незалежності і самостійності адміністративно-територіальних одиниць у державі. Відомий фахівець фінансового права Л.К. Воронова відзначала, що державний бюджет та бюджети органів місцевого самоврядування можна визначити як установлений нормами закону, прийнятого Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або відповідної території) фонду коштів, необхідного для виконання завдань і функцій держави загалом та адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування [1, с. 118]. Таким чином, фінансово-бюджетна децентралізація як складник децентралізації владних повноважень, що відбувається у межах проведення адміністративної реформи у країні, потребує оновлення механізму правового регулювання бюджетних відносин на підставі сучасних поглядів на правову природу і значення бюджету місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місцевий бюджет і його значення у бюджетній системі країни досліджувалися у працях вітчизняних

та зарубіжних юристів, економістів, соціологів. У фінансово-правовій науці, спираючись на чинне законодавство, безперечним є ствердження щодо місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування, необхідної для забезпечення соціально-економічних інтересів громадян [2, с. 196], і вказується на проблеми формування складників місцевих бюджетів [3, с. 206]. У дослідженнях відзначається недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні, що впливає на виконання органами різного рівня влади своїх функцій та обов'язків, які на них покладені [4, с. 360], аналізуються причини нерівності бюджетів по регіонах і доводиться, що для нинішнього стану місцевих бюджетів в Україні «характерна недостатність власних доходних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економічному витрачання бюджетних коштів» [5, с. 380–381]. Таким чином, проблеми розвитку місцевого самоврядування, які пов'язані з розподілом публічних фінансових ресурсів через бюджетні фонди, потребують вирішення низки питань щодо, по-перше, бюджету як правового акту, а по-друге – побудови його складників, тобто доходів та видатків, обсяг і правовий механізм установлення яких мають вирішальне значення для фінансування економічного розвитку відповідних територіальних громад.

Правова визначеність місцевого бюджету, його термінологічна сутність мають історію дослідження, що відображена у працях юристів, і в сучасних умовах господарських відносин в Україні залишаються дискусійними. У чинному законодавстві існують розбіжності стосовно визначення понять «місцевий бюджет» і «бюджет місцевого самоврядування», оскільки в Бюджетному кодексі України (далі – БКУ) ці терміни розрізняються, а в чинному законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ототожнюються (ст. 1) [6]. У юридичній літературі також по-різному визначається сутність місцевого бюджету і в залежності від завдань дослідження з'ясовуються особливості його формування [7, с. 157]. Розбіжності в термінології мають негативні наслідки у трактуванні сутності явища і в бюджетній діяльності на місцевому рівні.

Відповідно до останньої редакції закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – базовий Закон) місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [6]. Отже, законодавець визначає територіальну громаду як основного суб'єкта у системі управління місцевим розвитком, і саме цей суб'єкт потребує фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Цілком слушним є визначення територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, головного носія його функцій та повноважень, тобто жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах населеного пункту, що мають колективні інтереси і правовий статус, визначений Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, законами України [5, с. 123]. Проблеми фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, фінансової незалежності і самостійності потребують вирішення питань формування бюджету територіальної громади.

Мета статті – на підставі законодавчих положень та наукових думок, що склалися щодо визначення правового значення місцевих бюджетів, розкрити сучасні особливості бюджету територіальної громади як фінансово-правової категорії, пов'язаної із забезпеченням місцевого самоврядування публічними фінансовими ресурсами, з метою вироблення теоретичних та практичних пропозицій, спрямованих на обґрунтування необхідності перегляду наявних сьогодні термінів бюджетного права, а також пошуку нових шляхів забезпечення громадян соціально-економічними послугами на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 16 базового Закону матеріальною та фінансовою основою діяльності територіальних громад є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в

комунальній власності, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [6]. Виходячи із вказаного вище правового і традиційного економічного погляду на бюджет, територіальні громади повинні мати власні доходи, які забезпечують виконання власних повноважень. Бюджет територіальної громади можливо визначити як місцевий бюджет, оскільки рішення про бюджет відповідної адміністративної одиниці надає право уповноваженим особам та органам формувати доходи та здійснювати видатки на відповідній території у визначених обсягах для здійснення власних завдань. Проте місцеві бюджети охоплюють не тільки бюджети територіальних громад, а й інші бюджети, які побудовані за адміністративно-територіальним поділом країни і становлять трирівневу систему (обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування).

За даними Міністерства фінансів України станом на 1 грудня 2016 р. нараховувалося 10 838 міських бюджетів (за винятком бюджету Автономної Республіки Крим, міста Севастополь та території АТО), з яких обласних бюджетів – 24, міських бюджетів міст обласного значення – 148, міста Київ – один, районних – 460, місцевого самоврядування – 10 046, а бюджетів об'єднаних територіальних громад – 159 [8]. Уряд намагається створити нову, дворівневу бюджетну систему. Важливо, що відповідно до закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» новостворена територіальна громада є правонаступником усього майна, прав і обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, а бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством (ст. 10) [9]. Таким чином, як і будь-який місцевий бюджет, бюджет територіальної громади характеризується широкою сферою впливу на суспільне життя регіону, що пов'язано з тим, як слушно зазначає О.А. Музика-Стефанчук, що бюджетні відносини, які пов'язані з місцевими бюджетами, мають місце на всіх етапах територіального виробничого процесу і саме за допомогою цих бюджетів відбувається розподіл і перерозподіл місцевих фінансових ресурсів [3, с. 215].

Правове регулювання відносин добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст потребує обґрунтування змісту поняття «бюджет територіальної громади» і його значення у сучасному правовому просторі. У фінансово-правовій літературі вказується на ознаки місцевого бюджету: 1) зумовленість специфічними ознаками конкретного муніципального утворення, суб'єкта бюджетного права; 2) є організаційно-управлінським механізмом фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; 3) є різновидом правової форми реалізації конституційно-правового статусу місцевого самоврядування [10, с. 8]. Ці положення є цілком слушними під час визначення змісту бюджету територіальної громади як різновиду місцевого.

Враховуючи вимоги закону, економічні, правові й організаційні особливості місцевого бюджету, вва-

жаємо, що бюджет територіальної громади – це план формування та використання фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад, який розробляється та приймається у визначеному законом порядку для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування, спрямованих на вирішення соціально-економічних питань місцевого значення на самостійній адміністративно-територіальній одиниці.

Бюджет територіальної громади забезпечує розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, між ними і державою у процесі формування фондів коштів і їх розподілу з метою забезпечення розвитку відповідних регіонів, підвищення добробуту громадян. Бюджет територіальної громади як нормативно-правовий акт установлює право суб'єктів на взяття та виконання бюджетних зобов'язань із використання фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення у межах єдиного адміністративного центру.

Територіальні громади мають право надавати повноваження з управління власними фінансовими ресурсами відповідним радам та виконавчим органам, а також перерозподіляти бюджетні кошти між собою на підставі договорів, проте це не віднімає їхньої самостійності, незалежності і не обмежує їхніх прав на планування доходної бази бюджетів у межах, встановлених законом, спрямованих на виконання визначених функцій. До основних повноважень територіальних громад належать власні (самоврядні) та делеговані повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, планування, обліку; у бюджетному процесі, розподілі фінансів та встановленні тарифів і цін щодо управління комунальною власністю; у галузях житлово-комунального господарства, побутового та торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, зовнішньоекономічної діяльності, оборони, адміністративно-територіального устрою, забезпечення законності і правопорядку та ін. Розгляд цих повноважень свідчить, по-перше, про їхню спрямованість не тільки на соціальне забезпечення громадян, а й на утримання органів влади та контролю, тобто на місцеве управління, а по-друге – про залежність виконання цих повноважень від обсягу доходів, як місцевих, так і трансфертів з державного бюджету. Вирішення цих питань залежить від визначення доходної бази бюджетів територіальних громад, структури витрат і від трансфертної політики.

Проблеми побудови доходної частини місцевих бюджетів, зокрема і бюджетів місцевого самоврядування, є актуальними у фінансово-правовій науці. Проблема стосується не тільки встановлення доходної бази для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення у межах усієї території України [6]. Спираючись на практику формування та використання коштів місцевих бюджетів, відрізняється недосконалість у розрахунках соціальних стандартів, їхня залежність від дотацій, недостатність коштів та підсумовується, що «... зважаючи на неоднорідність адміністративно-територіальних одиниць, вироблення конкретних соціальних стандартів можливе лише після проведення адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації» [11, с. 25]. Незважаючи на те, що чинний БКУ закріплює за місцевими бюджетами частки загальнодержавних податків і зборів, а також трансфертні платежі для виконання делегованих повноважень, а місцеві податки і збори спрямовуються для виконання власних повноважень, наповнення доходної частини місцевих бюджетів для надання суспільних благ та функцій у відповідній місцевості залишається неефективним. У дослідженнях визначається, що за нинішніх умов склалася ситуація, коли під час виконання місцевих бюджетів за доходами головна увага приділяється не забезпеченню ефективного функціонування бюджетної системи України, а наповненню доходів місцевих бюджетів за так званим «достатнім обсягом доходів» [12, с. 68].

Для залучення додаткових ресурсів до місцевих бюджетів пропонуються такі заходи, як впровадження концептуальної реформи податкової системи і посилення місцевих податків і зборів у формування доходної частини бюджетів [13, с. 111], емісія муніципальних цінних паперів [14, с. 37], скорочення фінансування делегованих повноважень, які покладаються на місцеві органи влади [15, с. 122], новий розподіл джерел фінансування бюджетних витрат, що встановлюється на постійній основі не під час прийняття рішення про місцевий бюджет, а спеціальними актами, що підлягають застосуванню протягом декількох років [12, с. 194].

Аналіз стану фінансового забезпечення місцевих бюджетів свідчить, що проблеми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема територіальних громад, вирішується з позицій нарощування доходної бази місцевих бюджетів. У наукових розробках щодо впровадження адміністративно-територіальної реформи також вказується про необхідність посилення доходної частини бюджету територіальних громад. Пропонується залишати в доходній частині бюджету 60% податку на доходи фізичних осіб, державні субвенції на медицину і освіту, які розподіляє сама громада, у повному обсязі акцизний податок, податок на майно, податок на прибуток підприємств, плату за надання адміністративних послуг, рентну плату за користування надрами місцевого значення, плату за ліцензії та державну реєстрацію, адміністративні штрафи та санкції, дивіденди місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантів, 25% екологічного податку, 1,5% від обсягу продажу продукції і 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призна-

чення та ін. [16, с. 15]. Проблема наповнення доходної частини місцевих бюджетів потребує вирішення за рахунок удосконалення податкової системи і спрощення розрахунку трансфертів, проте не менш важливим є визначення складу видатків і спрямованість доходів бюджетів на їх фінансування.

Бюджетна діяльність на місцевому рівні, як свідчить практика, отримує заплановані доходи своєчасно та у повному обсязі. Відповідно до довідки Міністерства фінансів України про стан виконання місцевих бюджетів за січень-жовтень 2016 р. до доходної частини бюджетів надійшло 96,5% від річного запланованого обсягу доходів. Темпи росту фактичного надходження податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету становили 148,1%, плати за землю – 161,8%, а надходження податку на нерухоме майно за вказаний період становило 1,3 млрд грн. (планувалося місцевими радами 1,1 млрд грн.), акцизного податку – 9,6 млрд грн. Станом на 1 листопада 2016 р. місцеві бюджети одержали 150,6 млрд грн. трансфертів, що становить 97,2% від передбачених розписом асигнувань на січень-жовтень 2016 р. Із цих трансфертів субвенція на соціальний захист населення становила 98,7%, освітня субвенція – 96,5%, медична субвенція – 97,8% від передбаченого на цей період, а субвенції на соціально-економічний розвиток та формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у повному обсязі надійшли до місцевих бюджетів [7]. Ці дані свідчать про стабільне планове наповнення доходної частини бюджетів, що потребує вирішення проблеми не достатності фінансових ресурсів, а цільового фінансування видатків.

Вирішення проблеми формування місцевих бюджетів, вважаю, залежить не тільки від виконання місцевих бюджетів за доходами, а й від структури видатків і пріоритетів у фінансуванні, які встановлюються рішенням про місцевий бюджет відповідно до ст. 88-91 БКУ. З цих позицій потрібно спиратися на особливості публічно-правового регулювання бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки мета цієї діяльності – задоволення фінансових інтересів об'єднаних територіальних громад. Фахівець фінансово-правової науки І.Х. Озеров указував, що господарства публічних союзів

не керуються виключно принципом доходності, який панує у приватному господарстві: мається за мету розвиток народного добробуту, і під час конфлікту інтересів зиску з інтересами народного добробуту перший поступається другому [18, с. 41]. Враховуючи ці думки, можливо стверджувати про необхідність перегляду підходів до планування місцевих бюджетів, встановлюючи першочергові видатки і джерела фінансування.

Сучасна бюджетна практика свідчить, що місцеві бюджети плануються та виконуються, спираючись на заплановані доходи. Наприклад, сільський бюджет на 2016 р. Садівської сільської ради Лозівського району Харківської області заплановано у сумі 550 986 грн., з яких видатки на державне управління становлять 386 478 грн. (70%), на житлово-комунальне господарство – 8760 грн. (1,5%), на культуру та мистецтво – 101 258 грн. (18,37%), цільові фонди – 750 грн. (0,14%), транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика не фінансуються [19]. Отже, оплата праці керівних структур є основним видом витрат місцевого бюджету, а обсяг фінансування соціальних програм не забезпечує пріоритету інтересів добробуту населення. Таким чином, порівняння фінансування видатків місцевого бюджету із завданнями бюджетної діяльності визначає необхідність перерозподілу складових частин бюджету на користь встановлення обсягів видаткових платежів.

Висновки. Вирішення питання забезпечення об'єднаних територіальних громад соціально-економічними послугами залежить від введення на законодавчому рівні поняття бюджету територіальної громади як основного фінансового плану органів місцевого самоврядування, що забезпечує соціально-економічні умови розвитку відповідної адміністративної одиниці, а також від перегляду публічно-правового механізму регулювання доходів та видатків цього бюджету на основі першочергового планування його видаткової частини із вказівкою джерел фінансування. Перегляд правових основ формування місцевих бюджетів, зокрема бюджетів територіальних громад, сприятиме встановленню адресності та конкретності у наданні соціально-економічних послуг громадянам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Фінансове право: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки та О.П. Гетманець. – Х. : Екограф, 2015. – 496 с.
3. Правові проблеми місцевих фінансів в Україні: теоретико-прикладне дослідження: монографія / за заг. ред. О.А. Музики-Стефанчук. – Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2016. – 386 с.
4. Нікітіна Л.О. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування / Л.О. Нікітіна // Держава і право. Вип. 34. 2006. – С. 354–361.
5. Райнін І. Адміністративно-правове регулювання управління розвитку регіону: монографія / І. Райнін. – Харків: Золота миля, 2016. – 616 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (із змінами).
7. Єфремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І.І. Єфремова / Форум права. – 2009. – № 1. – С. 157–161. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09eippv.pdf>.
8. Місцеві бюджети. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjuzhnet/local-budg>

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України : від 25.12.2015 р., № 925-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
10. Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: автореферат дисс. ... к.ю.н. : спец. 12.00.14 / И.В. Петрова. – Саратов, 2008. – 22 с.
11. Голинська О.В. Про місцеві бюджети-людською мовою: Методичний посібник / О.В. Голинська, – Миколаїв: ФРМ, 2014. – 60 с.
12. Латковська Т.А. Правовий статус суб'єктів виконання місцевих бюджетів за доходами: монографія / Т.А. Латковська, А.І. Гнатівська. – Одеса: Фенікс, 2014. – 228 с.
13. Семухин И.О. Экономико-правовые аспекты формирования базы местных бюджетов // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Т. 20 (59). – № 1. – 2007. – С.100–115.
14. Литягин Н.Н. Финансовая деятельность органов местного самоуправления // Право и образование – 2008. – № 3. – С. 94–123.
15. Дем'яненко Т.М. Розмежування публічних інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності / Т.М. Дем'яненко // Наше право. – 2009. – № 3. – С. 116–123.
16. Пальчик В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Резонанс. – 2015. – № 53. – С. 2–18. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2015/rez53.pdf>.
17. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-жовтень 2017 року // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>
18. Озеров И.Х. Основы финансовой науки: курс лекций, читанный в Московском университете. – 3-е изд. Вып. 1. – 1909. – 534 с.
19. Садівська сільська рада Лозівського району Харківської області. Рішення «Про сільський бюджет на 2016 рік» від 24.12.2016 р., с. Садове, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sadivska.sr.ukr.net>.

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

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕТАПІВ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬСЯ НОРМАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

CHARACTERISTICS OF SEPARATE STAGES OF CIVIL SERVICE REGULATED BY ADMINISTRATIVE REGULATIONS

У статті на основі наукових поглядів учених досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «проходження державної служби». На основі аналізу Закону України «Про державну службу» запропоновано виокремити такі етапи проходження державної служби, як вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; прийняття присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; оцінка результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби.

Ключові слова: державна служба, проходження державної служби, норми права, адміністративне право.

В статье на основе научных взглядов ученых исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «прохождение государственной службы». На основе анализа Закона Украины «О государственной службе» предложено выделить такие этапы прохождения государственной службы, как поступление на государственную службу; назначение на должность государственной службы; принятие присяги государственного служащего; продвижение государственного служащего по службе; оценка результатов служебной деятельности; повышение уровня профессиональной компетентности государственных служащих; прекращение государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, прохождение государственной службы, нормы права, административное право.

The article, based on scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of the term “civil service”. By analyzing the Law of Ukraine “On State Service” is offered distinguish the following stages of the civil service, joining the civil service; appointment of the civil service; oath of civil servant; promotion of a civil servant in the service; results of evaluation of performance; improve the professional competence of civil servants; termination of civil service.

Key words: public service, civil service, law, administrative law.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання являє собою дію норм адміністративного права у сфері, що обмежується його предметом. Тобто предмет адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини, які тісно пов'язані зі сферою державного управління та реалізацією волі держави. Як правова категорія предмет є матеріальним критерієм розподілу права на його структурні елементи – галузі, підгалузі, інститути. Простіше кажучи, предмет адміністративно-правового регулювання відповідає на питання: що регулюється цим правом, які суспільні відносини охоплюються межами його впливу? Будь-який процес, що здійснюється у межах державного управління, потребує обов'язково правового регулювання. Проходження державної служби – складна процедура, кожна стадія якої чітко регламентована.

Стан дослідження. Дослідженню окремих етапів проходження державної служби присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як В.І. Луговий, В.М. Князев, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, В.Д. Бакуменко, Н.Р. Нижник, Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, С.Д. Дубенко, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, Л.А. Пашко, В.М. Сороко, О.І. Турчинов, Ю.П. Сурмін та інші. Однак недостатньо розробленим є питання розгляду етапів проходження державної служби, що регулюються нормами адміністративного права.

Саме тому **мета статті** – розглянути окремі етапи проходження державної служби, що регулюються нормами адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Аби з'ясувати, які процеси регулюються адміністративно-правовими нормами, варто визначити стадії проходження державної служби. Не будемо спростовувати твердження, що є певні дискусії та спори щодо стадійності проходження державної служби. Так, О.П. Коренев під проходженням державної служби розуміє систему юридичних чинників, що приводять до виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин. Це – прийом (зарахування) на державну службу, атестація, переміщення, стимулювання службової діяльності працівників, відповідальність державних службовців, припинення державної служби [1, с. 132]. Але при такому формулюванні відсутнє розмежування між етапами проходження державної служби та методами державного управління (наприклад, стимулювання та відповідальність державних службовців є методами впливу на державного службовця у процесі реалізації його завдань та функцій, проте не є етапами проходження державної служби).

Д.Н. Бахрах зазначає, що проходження державної служби – це динаміка службового статусу особи, яка займає державну посаду, тобто його кар'єра [2, с. 241]. У свою чергу, П.Т. Павленчик під про-

дженням державної служби розуміє організаційно-правовий процес (від добору кадрів, юридичного прийняття на державну службу і виникнення державно-службових відносин, подальшого просування по службі до її припинення), що забезпечує реалізацію правового статусу державного службовця, комплектування якісного складу державних службовців та виконання ними посадових обов'язків [3, с. 5]. Етап просування по службі автор визначив як найбільшу за відрізком часу складну підсистему проходження державної служби в Україні, що поділяється на менші компоненти (служба на окремих посадах, у певній категорії посад, з відповідним рангом тощо), для яких характерні практично всі елементи проходження державної служби.

Я.В. Мірошниченко, розглядаючи етапи проходження державної служби в окремих органах державної влади, визначив такі, як 1) вступ на державну службу, що передбачає збір необхідної інформації, випробувальний термін, укладення контракту (договору), складання присяги; 2) присвоєння спеціального звання та переміщення по службі; 3) просування по службі (кар'єрне зростання), атестація, професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації; 4) застосування до державного службовця заходів заохочення та стягнення; 5) припинення служби в державних органах [4, с. 234–236].

Ми, проаналізувавши закон України «Про державну службу», пропонуємо виокремити такі етапи проходження державної служби, як 1) вступ на державну службу; 2) призначення на посаду державної служби; 3) прийняття присяги державного службовця; 4) просування державного службовця по службі; 5) оцінка результатів службової діяльності; 6) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; 7) припинення державної служби.

Надалі пропонуємо розглянути кожен етап проходження державної служби в контексті адміністративно-правового регулювання.

1. Вступ на державну службу є гарантованим законом правом громадянина, який досяг повноліття, вільно володіє державною мовою та якому присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»;

2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорій «В».

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду державної служби на основі оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків.

Так, конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Для проведення конкурсу на зайняття вакантних посад

державної служби категорій «Б» і «В» керівником державної служби утворюється конкурсна комісія у складі голови і членів комісії [5]. Під час засідання конкурсної комісії її члени: 1) вивчають результати проведеної службою управління персоналом перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; 2) проводять відбір кандидатів із використанням видів оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу; 3) проводять співбесіду з кандидатами на зайняття вакантних посад з урахуванням результатів тестування для уточнення їхньої професійної компетентності; 4) особисто оцінюють рівень професійної компетентності кандидатів та визначають в особистому порядку їхній загальний рейтинг; 5) за результатами складення загального рейтингу кандидатів визначають переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади.

Рішення конкурсної комісії вважається прийнятним, якщо за нього проголосувала більшість від її складу, воно оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами комісії не пізніше, ніж протягом трьох календарних днів після його проведення, і зберігається у державному органі, в якому проводився конкурс, протягом п'яти років [6].

Наведене дає підстави стверджувати, що на етапі вступу на державну службу конкурсна комісія реалізує державно-владні функції, що є безпосереднім предметом адміністративно-правового регулювання. Окрім того, на цьому етапі реалізуються норми законних та підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами адміністративного права.

2. Призначення на посаду державної служби. На посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Відповідне рішення приймається:

1) на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України;

2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби.

За таких обставин можемо спостерігати безпосередню реалізацію владно-розпорядчих функцій органів публічної адміністрації.

Рішення про призначення на посаду державної служби приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії, який оформлюється у формі акту. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку.

В адміністративному праві акти відіграють більш ніж суттєве значення, оскільки видання адміністративних актів є однією з основних форм державного управління. Це пов'язано з великою кількістю суспільних відносин у рамках предмета цієї галузі права. Тому він є головною юридичною формою діяльності (результатів діяльності) органів державної влади. У цьому разі акт є рішенням індивідуальної дії, спрямованим на набуття, зміну та припинення прав

та обов'язків особи. Спрямованість адміністративного акта на створення, зміну та припинення прав та обов'язків особи дає змогу відрізнити від адміністративного акта офіційні документи, які не мають таких юридичних наслідків (наприклад, різного роду довідки) [7, с. 245].

3. Прийняття присяги державного службовця. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця та з цього моменту набуває статусу державного службовця. У свою чергу, служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організує проведення цього заходу, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Прийняття присяги є адміністративно-правовою формою (на рівні з виданням адміністративного акту) державного управління. Варто акцентувати увагу на тому, що саме форми управлінської діяльності у процесі державного управління відіграють важливу роль, оскільки за їх допомогою забезпечується додержання встановленого порядку управління, гласність і прозорість діяльності, зміцнення законності тощо [8, с. 307]. У цьому разі прийняття присяги державним службовцем є правовою формою управління (юридично-значущою дією), оскільки спричиняється виникнення конкретного юридичного результату, тобто юридичного факту, що породжує адміністративно-правові відносини.

4. Просування державного службовця по службі. Просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюється з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу». Окрім того, Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби;

2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець [6].

За таких обставин ми знову ж таки можемо спостерігати за прийняттям вольового управлінського рішення органом державної влади, що входить до предмету адміністративно-правового регулювання.

5. Оцінка результатів службової діяльності. Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також для прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. Воно проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення. Відповідно висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення.

6. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Відповідно до частин першої, другої та восьмої ст. 48 Закону України «Про державну службу» та пункту 2 Порядку стажування державних службовців, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 48 [9], державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Воно проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, в тому числі за кордоном.

Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президенті України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного

навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закупувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб. Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби. Порядок стажування державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [6; 10, с. 110].

7. Припинення державної служби. Державна служба припиняється: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо

інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [11].

Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно. Факт передачі справ і майна засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Один примірник акта видається державному службовцю, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особової справи цього державного службовця.

Висновок. Підсумовуючи зазначене у цьому науковому дослідженні, можемо стверджувати, що діяльність державної служби пов'язана з повсякденним рішенням управлінських завдань: збиранням, аналізом і узагальненням інформації, розробкою проектів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою, тощо. Відтак проходження державної служби в Україні є беззаперечним складовим елементом предмета адміністративно-правового регулювання. Також відзначимо, що проходження державної служби є тривалим і складається із взаємопов'язаних між собою етапів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право: учеб. под ред. А.П. Коренева. – М.: «Щит», 2002. – 300 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. – М.: НОРМА, 2002. – 623 с.
3. Павленчик П.Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.03 / Павленчик Петро Трохимович. – К., 2001. – 17 с.
4. Мирошніченко Я.В. Этапы прохождения государственной службы в таможенных органах / Я.В. Мирошніченко // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2008. – № 1. – С. 233–237.
5. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 // Офіційний вісник України від 15.04.2016 – 2016 р., № 28, с. 179.
6. Про державну службу: закон України // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
8. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
9. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3.03.2016 р. № 48 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16/page13#n13>
10. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Роцин, О. Романюк, А. Астапов; за заг. ред. К. Ващенко]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.
11. Про очищення влади: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

Журавльов А. В.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

СУТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF JUDICIAL DECISIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Досліджено правову природу судових рішень, надано їх специфічні ознаки у порівнянні з іншими актами правозастосування і правотворчості. Проаналізовано значення судових рішень, що приймаються адміністративними судами. Визначено критерії, яким повинні відповідати судові рішення, з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини та національного законодавства. Проведено аналіз судової практики, що має місце під час прийняття судами рішень, що не відповідають вимогам закону. Викладені міркування щодо доцільності впровадження та використання в системі джерел права України інших, субсидіарних щодо закону, джерел права, які, завдяки своїм ознакам, зокрема більшій чіткості та динамічності щодо змін, деталізованості приписів, зможуть поліпшити стан правового регулювання порядку здійснення судочинства у країні.

Ключові слова: судові рішення, постанова, ухвала, верховенство права, законність, судова практика, прецедент.

Исследована правовая природа судебных решений, даны их специфические признаки по сравнению с другими актами правоприменения и правотворчества. Проанализировано значение судебных решений, принимаемых административными судами. Определены критерии, которым должны соответствовать судебные решения, с учетом практики Европейского Суда по правам человека и национального законодательства. Проведен анализ судебной практики, что имеет место при принятии судами решений, которые не отвечают требованиям закона. Изложенные соображения о целесообразности внедрения и использования в системе источников права Украины других, субсидиарных по закону источников права, благодаря своим признакам, в частности большей четкости и динамичности об изменениях, детализированности предписаний, смогут улучшить состояние правового регулирования порядка осуществления судопроизводства в стране.

Ключевые слова: судебные решения, постановление, определение, верховенство права, законность, судебная практика, прецедент.

The legal nature of judgments, given their specific characteristics compared to other acts of law-making and enforcement. Value analysis of court decisions made by administrative courts. The criteria to be met by court decisions on the basis of the European Court of Human Rights and national legislation. The analysis of jurisprudence, which occurs when the courts decision-making at not comply with the law. The above considerations of expediency implementation and use in the system of sources of law in Ukraine other subsidiary of the law source of law, which are due their signs, including greater clarity and dynamism on changes of detail regulations will improve legal regulation order administration of justice in the country.

Key words: court decision, ruling, order, rule of law, legality, judicial practice, precedent.

Маємо констатувати, що сучасне законодавство України – це не тільки і не стільки кодекси і закони, скільки величезний масив актів органів виконавчої влади та сотні й тисячі рішень судів різноманітних інстанцій, які стали результатом аналізу обставин конкретних справ, аргументів, покладених в основу попередніх рішень, а іноді – й досить вільного та сміливого тлумачення норм кодексів (законів).

Будь-яка систематизація законодавства, проведена навіть на найвищому науково-практичному рівні, в умовах динамічної ринкової економіки не може забезпечити, по-перше, необхідного рівня деталізації правового регулювання, а по-друге – здатності правової системи динамічно реагувати на розвиток відповідних соціальних та економічних інститутів.

Отже, на часі – впровадження та використання в системі джерел права України інших, субсидіарних щодо закону, джерел права, які завдяки своїм ознакам, зокрема більшій чіткості та динамічності щодо змін, деталізованості приписів, зможуть поліпшити

стан правового регулювання порядку здійснення судочинства в країні.

Аналіз останніх публікацій таких фахівців права, як В. Завгородній, С. Зміївська, Р. Куйбіда, Л. Морозова, Н. Коваленко, Г. Писаренко, М. Підвальна, Б. Пошва, О. Сироїд, П. Рабінович, М. Труш, Г. Фазикош, Т. Фулей, О. Шиманович, дає підстави констатувати, що разом з основним джерелом права – нормативно-правовим актом – правові норми беруться правозастосовником і з інших джерел, які в доктрині називаються додатковими, нетрадиційними або санкціонованими джерелами. До таких джерел належать судові прецеденти.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, припиняються, змінюються під час здійснення правосуддя адміністративними судами. Предметом є суть, значення судових рішень адміністративних судів.

Рішення адміністративного суду, беручи до уваги його процесуальну природу, може розглядатися, як акт адміністративного правосуддя; акт застосування права; процесуальний документ. Результатом здій-

снення правосуддя, тобто наслідком встановлених у справі обставин, є ухвалений відповідно до норм матеріального та процесуального права акт – судове рішення.

Пленум Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 «Про судове рішення в адміністративній справі» зазначив, що судове рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права, і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України.

За юридичними наслідками судові рішення можуть поділятися на рішення про присудження (про виконання або утримання від виконання певних дій), рішення про визнання (про наявність або відсутність правовідносин), конститутивні рішення (про перетворення правовідносин, тобто їх припинення чи зміну).

Імперативну природу рішень адміністративного суду визначили норми ст. 129-1 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, ст. 13 Закону України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» та ст. 14 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Зокрема, цими нормами визначено, що судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України, а постановою й ухвалою суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України, невиконання ж судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Р. Куйбіда та О. Сироїд зазначають, що вдала структурованість полягає в тому, що в рішенні мають бути чітко окреслені: 1) предмет конфлікту – вимоги однієї сторони до іншої, які повинен вирішити суд; 2) позиція сторін – прохання сторін до суду щодо предмета конфлікту з наведенням основної аргументації сторін; 3) факти – установлені судом обставини з аналізом доказів; 4) право – юридична кваліфікація установлених фактів із виведенням правових наслідків і наведенням відповідної аргументації; 5) присуд суду – лаконічна відповідь суду на вимоги сторін, якою вирішується конфлікт [1, с. 26].

Основними видами судових рішень в адміністративних справах залежно від того, які питання через них вирішує суд, є постанова і ухвала. Постановою суд вирішує вимоги адміністративного позову за суттю, вона усуває публічно-правовий спір, а ухвалою суд вирішує процесуальні питання.

Прийняттям рішення завершується стадія судового розгляду, отже, судове рішення є адміністративним процесуальним актом, який підсумовує діяльність адміністративного суду першої інстанції з розгляду і вирішення адміністративної справи по суті.

У рішенні фіксується вся проведена адміністративним судом діяльність із дослідження і оцінки доказів зі встановлення юридичних фактів, а

також із застосування норм права до конкретних правовідносин та їх суб'єктів. Рішенням адміністративного суду від імені держави усувається спір між сторонами або вирішуються питання про захист прав і охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ і організацій, державних і суспільних інтересів. Рішенням суду реалізується владна воля держави, сторони зобов'язують додержуватись певної поведінки щодо правовідносин між ними.

Суть судового рішення полягає у тому, що воно є основним і найважливішим актом правосуддя, ухваленим іменем України і спрямованим на захист прав, свобод та законних інтересів громадян, організацій, державних і суспільних інтересів, зміцнення законності і правопорядку, на запобігання правопорушенням, виховання у громадян і посадових та службових осіб поваги до Конституції України та законів України, честі і гідності людини.

Рішення адміністративного суду відповідно до норм глави 5 КАСУ повинно відповідати певним вимогам: воно повинно бути прийнято з дотриманням принципу законності, судове рішення повинно бути обґрунтованим, безумовним і таким, що може бути виконане. Рішення адміністративного суду змістовно вміщує відомості про сторони спору (законних представників або уповноважених) із необхідною вказівкою на особливості їх статусу у судовому провадженні, відомості про найменування та склад адміністративного суду, обставини справи, правові та фактичні засади прийняття рішення, висновок адміністративного суду по спору, визначення порядку оскарження рішення.

Структурно ці складники змісту судового рішення в адміністративній справі поєднуються у вступну, описову, мотивувальну та резолютивну частини.

Із прийняттям КАС України поняття «законність» та «обґрунтованість» набули законодавчого визначення. Розкриваючи поняття законності рішення, необхідно виходити з того, що суди, виконавши вимоги процесуального законодавства, постановляють рішення не тільки на підставі закону, що регулює спірні правовідносини, подібні правовідносини (аналогія закону), або за відсутності такого закону – на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), а й керуються принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [2, с. 46].

Концепція справедливого судового розгляду, яку сповідує Європейський суд із прав людини, передбачає право на обґрунтоване судове рішення, оскільки просте посилення на положення законодавства не може вважатися таким обґрунтованим. Зокрема, у справі Хаджианастасіу проти Греції Суд зауважив, що договірні держави користуються повною свободою у виборі належних засобів для забезпечення відповідності їхніх судових систем вимогам ст. 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Націо-

нальні суди повинні, однак, наводити з достатньою чіткістю підстави, на яких ґрунтується їхнє рішення. Саме це, зокрема, робить можливим для обвинуваченого ефективно використати власне право на апеляцію (Хаджианастасіу проти Греції, 16 грудня 1992 р.) [3].

По суті зазначений у ст. 161 КАС України порядок визначає стадії застосування судом норм права, оскільки йдеться про встановлення фактичних обставин справи, їх юридичну кваліфікацію з наступним вирішенням спору і документальним оформленням рішення. Послідовність вирішення питань під час прийняття ухвали законом не визначена, що не позбавляє можливості застосування для такого різновиду судового рішення правил, передбачених для ухвалення постанов.

Зміст ухвал судів, як правило, залежить від предмету спору, суті процесуальних питань, які вирішує суд при розгляді матеріально-правових вимог. Винятком є окремі ухвали суду, в яких аналізом можуть бути не тільки спірні правовідносини, а й причини порушення закону. Так, суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними (ст. 166 КАС України). У таких же ситуаціях і в тому ж порядку може постановити окрему ухвалу суд апеляційної інстанції (ч. 1 ст. 208 КАС України). Крім того, суд апеляційної інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом першої інстанції порушень норм матеріального чи процесуального права, які не є підставою для зміни або скасування постанови чи ухвали суду першої інстанції. З огляду на повноваження суду касаційної інстанції, який не встановлює факти, цей суд може постановити окрему ухвалу лише в разі допущення судом першої чи апеляційної інстанції порушень норм матеріального чи процесуального права, які не є підставою для зміни або скасування судових рішень. Окремі ухвали викладаються письмово, оскільки інша форма не забезпечить їх виконання.

Сучасні підходи до вирішення цих питань у контексті реалізації судової влади мають носити інтегрований характер, що має проявлятися у наданні суду можливості інтерпретації права з погляду його природних ознак, а також правової форми та законотворення. Так, новим аспектом у розумінні вимоги законності судового рішення є його «легітимність», тобто відповідність до наявного правопорядку, яка є складовою законності і відтворює його правосудність [4, с. 13].

Зв'язок принципу верховенства права із принципом законності виявляється у тому, що основним регулятором суспільних відносин є право, виражене в нормах Конституції та законів України як

нормативно-правових актів вищої юридичної сили і прийнятих на їх виконання та реалізацію підзаконних нормативно-правових актів, а також подоланні колізії правових норм та застосуванні аналогії закону й аналогії права з метою забезпечення пріоритету прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб та уникнення свавілля з боку державних органів, посадових і службових осіб [5, с. 482].

Передусім законність рішення передбачає дотримання судом положень Конституції України, загально визнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів України, які є складником її правової системи.

Законним вважатиметься рішення суду в адміністративній справі, ухвалене із неухильним дотриманням процесуальних вимог, із застосуванням до дійсних правовідносин сторін норм права, які підлягають застосуванню, та яке відповідає правопорядку держави. Недотримання вимоги щодо законності судового рішення є безумовною підставою для його скасування [6, с. 171].

Так, постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 2 квітня 2009 р. у справі № 22-а-6408/9104 скасовано постанову Франківського районного суду м. Львова, оскільки оскаржуване рішення було ухвалене з порушенням норм матеріального права, що призвело до неправильного вирішення справи [7].

Окремі аспекти принципу законності викладені у практиці ЄСПЛ. У справі «Полторацький проти України» (Poltoratskiy v. Ukraine) ЄСПЛ доволі детально виклав свою попередню прецедентну практику щодо концепції «відповідно до закону», зокрема як підставу виправданості втручання у права, гарантовані ст. 8 Конвенції [8]. Однак концепція «законності» стосується не лише статті 8, але й багатьох інших статей Конвенції. Наприклад, у справі «Кац та інші проти України» (Kats and Others v. Ukraine, заява № 29971/04), рішення від 18 грудня 2008 р., ЄСПЛ розглядав законність стосовно права на свободу та особисту недоторканність, зазначивши таке: «Суд повторює, що слово «законний» та словосполучення «відповідно до процедури, встановленої законом», які містяться в пункті 1 ст. 5, по суті, відсилають до національного законодавства і встановлюють обов'язок забезпечувати дотримання матеріально-правових та процесуальних норм такого законодавства» [9, с. 17].

У разі встановлення суперечностей між нормами права, які підлягають застосуванню під час розгляду та вирішення справи, судові також необхідно враховувати роз'яснення Пленуму Верховного Суду України, що містяться у постанові від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», відповідно до яких Судам необхідно виходити з того, що нормативно-правові акти будь-якого державного чи іншого органу (акти Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Респуб-

бліки Крим чи рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, акти органів місцевого самоврядування, накази та інструкції міністерств і відомств, накази керівників підприємств, установ та організацій (тощо) підлягають оцінці на відповідність як Конституції, так і закону.

Якщо при розгляді справи буде встановлено, що нормативно-правовий акт, який підлягав застосуванню, не відповідає чи суперечить законові, суд зобов'язаний застосувати закон, який регулює ці правовідносини [10].

Відповідно до ст. 159 КАС України судові рішення має бути не лише законним, але й обґрунтованим. Обґрунтованим є рішення, ухвалені судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Докази, покладені в основу мотивувальної частини судового рішення, мають відповідати вимогам закону про їх належність та допустимість. Рішення також може бути ухвалені на підставі обставин, що не підлягають доказуванню.

Насамперед обґрунтованість судового рішення залежить від того, наскільки точно було визначено предмет доказування у справі (сукупність обставин, які мають значення для правильного вирішення спору) та наскільки повно будуть досліджені обставини, які цей предмет становлять. Як слушно зазначає О. Шиманович, залежно від характеру відносин між сторонами сукупність юридичних фактів, що підлягають з'ясуванню у справі, буде різною [11, с. 57].

Ті обставини, які необхідно встановити для правильного вирішення справи, можуть не мати жодного значення для правильності вирішення іншого спору. При цьому негативним є як звуження кола обставин, що досліджуються (поза увагою суду може залишитися обставина, яка є важливою для правильного вирішення спору), так і його надмірне розширення (це може призвести до затягування розгляду справи та загромождження її непотрібними доказами).

Обґрунтованість рішення полягає у доведеності обставин, що мають значення для справи. Після визначення кола обставин, які підлягають дослідженню у справі, суд повинен перевірити їх доказами. Згідно зі ст. 86 КАС України суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Ніякі докази не мають для суду наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Недотримання вимоги щодо обґрунтованості судового рішення є підставою для його скасування або зміни. Зокрема, постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 10 грудня 2009 р. у справі № 10414/09/9104 скасовано постанову Тернопільського окружного адміністративного суду, оскільки оскаржуване рішення було ухвалені

не на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин справи, не підтверджених тими доказами, які були наявні у матеріалах справи та досліджені в судовому засіданні [12].

Постанова суду має також відповідати вимозі визначеності. Особливе значення ця вимога має для резолютивної частини постанови, оскільки саме в ній міститься юридичний результат розгляду справи та обирається спосіб захисту порушеного права позивача або відмовляється йому у захисті. У резолютивній частині постанови має бути чітко зазначено, чи задовольняє суд позовні вимоги, і якщо так, то повністю чи частково. У разі часткового задоволення позову суд повинен точно вказати, в якій частині позов задоволений, а в якій у задоволенні позовних вимог відмовлено. Якщо суд повністю відмовляє у задоволенні позову, він повинен чітко сформулювати, кому та у яких вимогах відмовлено [6, с. 173].

Необхідно констатувати, що рішення суду в адміністративній справі має бути безумовним, тобто, не повинно ставити можливість застосування обраного судом способу захисту у залежність від настання чи ненастання певних обставин.

У сфері адміністративного права виникають спори, в яких громадянин протистоїть державі, і рішення цих судів повинно сприяти тому, щоб діяльність державних органів відповідала Основному Закону держави та вимогам інших нормативно-правових актів. Адміністративні суди тим самим не тільки забезпечують діяльність держави відповідно до сформованого правового порядку, а й підвищують довіру громадян до держави, що є одним із чинників стабільності у суспільстві. Адміністративні суди вирішують спори осіб з публічною адміністрацією, а не накладають адміністративні стягнення, оскільки адміністративна юстиція є правозахисним, а не каральним щодо особи інститутом. Своїми рішеннями адміністративні суди запроваджують у діяльність публічної адміністрації більш ефективні стандарти належного управління.

Авторитет адміністративного суду значною мірою залежить від того, які за змістом закони приймаються законодавчою владою, оскільки сила судової влади полягає у повазі громадян та посадових осіб до суду, у беззаперечності судових рішень, якими забезпечується захист їх порушених прав, та в неухильному виконанні судових рішень.

Своїми рішеннями суд підтримує та зміцнює порядок, легітимність державного управління, сприяючи тим самим посиленню контролю держави над суспільством.

Вирішуючи спори, забезпечуючи дотримання соціальних норм у суспільстві, примушуючи добросовісно виконувати контракти, стягуючи борги та податки, забороняючи недобросовісну конкуренцію, суди зміцнюють економічну стабільність у суспільстві. Крім того, адміністративні суди підтримують політичну стабільність, забезпечуючи збереження конституційного ладу.

Судово-правова і адміністративна реформи, що відбуваються в Україні, насамперед мають бути спрямовані на підвищення ефективності механізму судового захисту законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Доступ до правосуддя, прийняття судом законного та обґрунтованого рішення та його виконання при цьому мають гарантуватися. Європейський суд із прав людини неодноразово наголошував на необхідності дотримання саме цих параметрів реального забезпечення прав і свобод людини (рішення ЄСПЛ у справі «Михайлюк та Петров проти України» (Mikhaulyuk and Petrov v. Ukraine) від 10 грудня 2009 р. (заява № 11932/02) [13], рішення ЄСПЛ у справі «Полторацький проти України» (Poltoratskiy v. Ukraine) від 29 квітня 2003 р. (заява № 38812/97) [14], рішення ЄСПЛ у справі «Христов проти України» (Khristov v. Ukraine, заява № 24465/04)) [15].

На думку, Б. Пошва, лише стабільна система правосуддя (через створення прецедентного права, а не спеціалізація судів замість суддів) допоможе визначити напрями підвищення кваліфікації суддів, започаткувати об'єктивний механізм притягнення їх до дисциплінарної відповідальності й реально знизити корупцію не тільки в судах, а й в усіх правоохоронних органах завдяки стабільності та обов'язковості судових рішень [16].

Значення судових рішень полягає у тому, що в них закріплюються владні волевиявлення суду щодо всіх питань, які виникають у процесі розгляду та вирішення справи у суді. Саме винесенням судового рішення завершується судовий розгляд, вирішується справа по суті, дається відповідь на матеріально-правову вимогу позивача, пред'явлену до суду.

У науці «судова практика» вживається у двох основних значеннях. У першому, широкому, значенні вона розглядається як синонім судової діяльності загалом, як різновид юридичної практики. У другому, вузькому, значенні під судовою практикою розуміють вироблені під час діяльності органів правосуддя правові положення, дефініції, правила, вказівки, які характеризуються узагальненістю, загальним визнанням, обов'язковістю [17, с. 22].

На думку П.М. Рабіновича і О.В. Соловійова, судову практику в її спеціально-юридичному значенні можна охарактеризувати так: по-перше, судовою практикою позначають ту частину юридичної діяльності судів, яка пов'язана з регулюванням нетипових ситуацій правозастосування і закріпленням об'єктивованого досвіду цієї діяльності у правових положеннях – тих самих логічно завершених деонтичних судженнях про певну належну поведінку; по-друге, правових положення судової практики формуються в мотивації не одного, а принаймні

двох рішень аналогічних справ і підлягають офіційному оприлюдненню опублікуванням; по-третє, до формування судової практики приводять основні нетипові ситуації правозастосування, зокрема надмірна абстрактність законодавчих приписів (вимагає конкретизації), прогалини в законодавстві або застарілість його приписів у поєднанні із нездатністю законодавця забезпечити вчасне їх удосконалення [18, с. 50].

Подібну позицію висловлює С.С. Зміївська, яка зазначає, що судова практика стає джерелом права, якщо в нормативно-правових актах містяться прогалини, їх текстуальний виклад є неоднозначним, суперечливим, що зумовлює появу проблем під час правозастосування [19, с. 28].

При цьому Н.В. Коваленко визначає, що, аналізуючи позитивні та негативні наслідки впровадження прецеденту як джерела права, можна допускати прийняття права судового прецеденту в Україні, але, беручи до уваги недоліки чинного законодавства, його використання сьогодні є передчасним. Важливо перед «допуском» прецедентних рішень національних судів у юридичний процес привести законодавство у такий стан, що буде відповідати вимогам законності, верховенства права, якості закону [20, с. 147].

Зважаючи на зазначені підходи, рішення Європейського суду за певними критеріями можна зарахувати до поняття «судова практика», оскільки вони характеризуються наявністю правових положень (принципових підходів при вирішенні справи), узагальненістю й загальним визнанням членами-учасниками Конвенції, офіційно оприлюднюються опублікуванням, прийняття яких часто зумовлено прогалинами в законодавстві держави-відповідача або застарілістю його приписів у поєднанні із нездатністю законодавчого органу забезпечити вчасне його вдосконалення [21, с. 20].

Підсумовуючи викладене, слід указати, що відповідно до положень Концепції реформування судової системи України, затвердженої рішенням Правничої Асамблеї Асоціації правників України від 19 вересня 2014 р., для правової держави одним із її найважливіших критеріїв є створення чесної, прозорої та ефективної судової влади. Метою проведення судово-правової реформи в Україні має стати створення законодавчих та організаційних умов для утвердження в Україні незалежної, ефективної та відповідальної судової влади, якій довірятиме суспільство. Одним із положень цієї Концепції є удосконалення процесуального законодавства, яке має відбуватися шляхом його максимального спрощення та пришвидшення процедур розгляду спорів у тих категоріях справ, де це можливо, забезпечення юридичної визначеності, однаковості судової практики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Куйбіда Р., Сироїд О. Посібник із написання судових рішень. – К.: «Дрім Арт», 2013. – 224 с.
2. Писаренко Г.М. Судові рішення в адміністративних справах: поняття, види, особливості ухвалення [Електронний ресурс] / Г.М.Писаренко // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. – Одеса. – 2011. – с.43-51. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v62/07.pdf>

3. In the case of HADJIANASTASSIOU v. GREECE The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber 16.12.1992 Application no. 12945/87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57779>
4. Фазикош Г.В. Судове рішення в цивільному судочинстві : автореф. дис... канд.юрид.наук:12.00.03 / Г.В. Фазикош; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2008. – 20 с.
5. Підвальна М.З. Місце принципу верховенства права в системі принципів адміністративного судочинства // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Восьмі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13–14 листопада 2009 р.): У 4-х частинах. – Частина третя: «Цивільне право. Сімейне право. Міжнародне приватне право. Комерційне право. Цивільний, господарський та адміністративний процес». – Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2009. – 507 с. – С. 481–483.
6. Труш М. Вимоги до судового рішення в адміністративній справі / М. Труш // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2013. Випуск 58. – С. 170–175.
7. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 2 квітня 2009 р. у справі № 22-а-6408/9104. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3497339>
8. Полторацький проти України : Рішення Європейського суду з прав людини в справі від 29 квітня 2003 р. (заява № 38812/97) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_838.
9. Фулей Т.І. Застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві : [наук.метод. посібник для суддів] / Т.І. Фулей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsj.gov.ua/files/1444201141> Посібник адмін_TF_130815.pdf.
10. Постанова Верховного суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» [Електронний ресурс] // База Законодавства. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>
11. Шиманович О. Вимоги, що пред'являються до судового рішення в цивільному процесуальному законодавстві / О. Шиманович // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 11. – С. 56–60.
12. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 10 грудня 2009 р. у справі № 10414/09/9104. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7263786>
13. Михайлюк та Петров проти України : Рішення Європейського суду з прав людини в справі від 10 грудня 2009 р. (заява № 11932/02) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_500
14. Полторацький проти України : Рішення Європейського суду з прав людини в справі від 29 квітня 2003 р. (заява № 38812/97) [Електронний ресурс]. – Режим до ступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_838
15. Христов проти України : Рішення Європейського суду з прав людини в справі від 19 лютого 2009 р. (заява № 24465/04) [Електронний ресурс]. – Режим до ступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_443
16. Пошва Б.М. Судовий прецедент: проблеми запровадження в Україні [Електронний ресурс] / Б.М. Пошва // Інформаційний центр Верховний суд України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1c5a59140111fc22566bf7004f9cd3/3a27628b5abab870c22575d0004d48e7?OpenDocument>
17. Морозова Л.А. Еще раз о судебной практике как источнике права/ Л.А. Морозова // Государство и право. – 2004. – № 1. – С. 19-23.
18. Рабінович П.М. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні (загальнотеоретичні аспекти) / П.М. Рабінович, О.В. Соловійов // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Наук.-дослід. ін.-ту держ.будів. та місц.саовр. Національної академії правових наук України. Серія І «Дослідження та реферати» / редкол.: П.М. Рабінович (голов.ред) та ін.. – Вип. 28. – К., 2014. – 208 с.
19. Зміївська С.С. Судова практика як джерело формування й розвитку права / С.С.Зміївська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. –№14. – Т.1. – С.27–28.
20. Н.В. Коваленко. Прецеденти в адміністративному судочинстві. Прикарпатський юридичний вісник № 1. 2016. С. 142–147.
21. Завгородній В.А. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2015. – №15. – Т. 1. – с. 19–22. – Режим доступу: http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc15/part_1/7.pdf

Журба М. А.,

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»***ПРИНЦИП ДОСТУПНОСТІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ:
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕАЛІЗАЦІЇ****PRINCIPLE OF ACCESSIBILITY OF PHYSICAL CULTURE
AND SPORT: LEGAL ASPECT OF IMPLEMENTATION**

Здійснено теоретико-методологічне дослідження принципів державного управління розвитком фізичної культури і спорту на прикладі реалізації принципу доступності для такої категорії громадян, як інваліди. Охарактеризовано рівень нормативно-правового забезпечення реалізації доступності занять фізичною культурою та спортом серед інвалідів. Проаналізовано Програму розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014–2017 рр. та Програму соціально-економічного та культурного розвитку м. Одеси на 2016 р.

Ключові слова: державне управління, фізична культура і спорт, принцип доступності, інваліди.

Осуществлено теоретико-методологическое исследование принципов государственного управления развитием физической культуры и спорта на примере реализации принципа доступности для такой категории граждан, как инвалиды. Охарактеризован уровень нормативно-правового обеспечения реализации доступности занятий физической культурой и спортом среди инвалидов. Проанализированы Программа развития физической культуры и спорта в Одесской области на 2014–2017 гг. и Программа социально-экономического и культурного развития. Одессы на 2016 г.

Ключевые слова: государственное управление, физическая культура и спорт, принцип доступности, инвалиды.

A theoretical methodological research of the principles of the state management of the development of physical culture and sports on the example of the realization of the principle of availability for the following categories of citizens as people with disabilities. A level of normative basis for realization of accessibility of physical culture and sports among disabled people with disabilities is characterized. The Programme of the development of physical culture and sports in Odesa region in 2014–2017 and The Programme of the social economic and cultural development in Odesa in 2016 are analyzed.

Key words: state management, physical culture and sports, principle of availability, people with disabilities.

Постановка проблеми. Одним із головних завдань адміністративно-правової реформи в Україні є вироблення та становлення сучасних принципів державного управління. Слушним є твердження, що загострення кризових процесів у державі та суспільстві є закономірним наслідком кризи державного управління, вихід з якої вбачається можливим завдяки формуванню принципів розбудови демократичної, правової держави та її владних інститутів [1, с. 28]. Орієнтиром здійснюваної адміністративно-правової реформи мають стати європейські цінності, які базуються на приматі прав і свобод людини та верховенстві права. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади є тими вихідними і керівними положеннями, які визначають, яку саме роль відіграватиме виконавча влада в житті держави: виконавчорозпорядчу, що покликана жорстко управляти всіма сферами життя суспільства, чи публічно-сервісну, що розглядатиме людину, її права, свободи та інтереси як основну соціальну цінність і тим самим визначатиме служіння людині основним пріоритетом своєї діяльності. Як слушно зауважується, не можна недооцінювати важливість принципів організації та діяльності виконавчої влади і вважати їх суто декларативними. Адже принципи є своєрідною квінтесенцією тих відносин, що встановлюються державою між нею самою та суспільством [2, с. 56].

Вкрай важливою є зміна саме принципів, оскільки критерієм ефективності застосування принципів

організації та діяльності органів виконавчої влади є передусім досягнення системності державного управління, а через неї – гармонійності й комплексності суспільного життя загалом та його окремих сфер. Тому актуальною є оптимізація державного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні у контексті дослідження принципів такої діяльності.

Метою статті є теоретико-методологічне дослідження принципів державного управління розвитком фізичної культури і спорту на прикладі реалізації принципу доступності для таких категорій громадян, як інваліди.

Виклад основного матеріалу. Основою нормативно-правового регулювання державного управління фізичною культурою і спортом в Україні є Конституція України, яка в ст. 49 закріплює за державою обов'язок дбати про розвиток фізичної культури і спорту, і Закон України «Про фізичну культуру і спорт» 1993 р. Протягом десяти років було розроблено і прийнято три державні програми розвитку фізичної культури і спорту в Україні: Державна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 рр. (2006); Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 рр. (2011); Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. (2015). Зазначені документи визначали мету державного регулю-

вання у галузі фізичної культури і спорту, зокрема створення умов для розвитку фізичної культури і спорту. Як уявляється, відсутність єдиного концептуального нормативно-правового акта, дія якого здатна врегулювати різні аспекти спортивних правовідносин, суттєво ускладнює розвиток досліджуваної галузі.

Слід зазначити, що чинна редакція Закону України «Про фізичну культуру і спорт» не містить визначення і тлумачення наріжних принципів управлінської діяльності в галузі фізичної культури і спорту. У проекті Закону України «Про фізичну культуру і спорт» передбачається на законодавчому рівні закріпити принципи державної політики у галузі фізичної культури і спорту, до яких авторами законопроекту пропонується віднести визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя, визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної і духовної досконалості людини, забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності, гарантування рівності прав і можливостей громадян у галузі фізичної культури і спорту, недопущення їх дискримінації та експлуатації, утвердження етичних і моральних цінностей фізичної культури і спорту, створення умов для соціального та правового захисту громадян у галузі фізичної культури і спорту, забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для кожного громадянина, підтримання конкурентного середовища під час вироблення і надання фізкультурно-спортивних послуг, фінансування заходів, які здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади з фізичної культури і спорту, надання фінансової допомоги громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості, заохочення благодійної діяльності та зростання позабюджетних надходжень у галузі фізичної культури і спорту, орієнтації на сучасні міжнародні стандарти у галузі фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у цій сфері [3].

Фахівці з питань державного управління галуззю фізичної культури і спорту принцип доступності спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг включають до більш загального принципу – ресурсної спроможності та об'єктивної достатності, який передбачає наявність необхідного і достатнього ресурсного забезпечення діяльності галузі (матеріально-технічного, наукового, кадрового, інформаційного, фінансового, медичного). Також забезпечення динамічного, сталого розвитку галузі вимагає наявності в системі управління необхідної ресурсної спроможності для здійснення цього процесу. Важливою є також розумна об'єктивна достатність щодо розподілу ресурсів та здійснення витрат для досягнення цілей і реалізації державних програм. Реалізація цього принципу в галузі фізичної культури і спорту дає можливість досягти масовості в заняттях населенням фізичними вправами за рахунок ство-

рення доступних, недорогих в утриманні спортивних майданчиків, упровадження таких видів рухливої активності, які забезпечать досягнення належного рівня культури здоров'я населення в соціально-економічних умовах, що склались [4].

Стратегічною метою державного реформування надання фізкультурно-спортивних послуг є підвищення рівня здоров'я населення; підтримка високої працездатності людей; профілактика різних соціальних явищ; реалізація забезпечення конституційної гарантії права громадян на рівний доступ до занять фізичною культурою і спортом [5, с. 196].

Якщо звернутися до нормативно-правового забезпечення реалізації доступності занять спортом, то слід назвати основні норми, що спрямовані на втілення цього принципу. Так, ст. 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» до головних засад державної політики у сфері фізичної культури і спорту відносить забезпечення доступу до спортивних споруд.

З метою підвищення ефективності державного управління у галузі фізичної культури і спорту у 2013 р. відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» було затверджено Державний соціальний стандарт у галузі фізичної культури і спорту, у якому закріплено важливий принцип надання послуг із фізичної культури – доступність. Також визначено обсяги соціальних послуг державних та комунальних суб'єктів, які надаються громадянам та дітям у випадках, передбачених законодавством [6].

Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. одним із пріоритетних завдань визначила підтримку спорту інвалідів та ветеранів, забезпечення розвитку видів спорту інвалідів та видів спорту, не включених до програм Паралімпійських і Дефлімпійських ігор [7].

Слід виокремити найбільш нагальні проблеми сучасної спортивної інфраструктури: недофінансування на державному, регіональному та муніципальному рівнях галузі фізичної культури та спорту, що, у свою чергу, зумовлює високу вартість спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг; недосконалість нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту; відсутність необхідної спортивної інфраструктури (басейнів, спортивних комплексів тощо) та сучасного обладнання у них; низький рівень інформованості населення; нестача кадрів, часто низький професіоналізм, відсутність мотивації для підвищення кваліфікації тощо.

Мабуть, найбільш актуальним питанням доступності залучення до занять спортом є для інвалідів (людей з обмеженими можливостями). У багатьох зарубіжних країнах відпрацьована система залучення інвалідів до занять фізичною культурою і спортом, яка містить у собі клініку, реабілітаційний центр, спортивні секції та клуби для інвалідів. Але найголовніше – створення умов для цих занять, їх доступність.

Слід зазначити, що в Україні відбувається зміна концептуальних підходів до розуміння інвалідності,

що передбачає перехід від медичної до соціальної моделі інвалідності. Це передбачає вдосконалення нормативно-правової бази (виявлення, усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту тощо).

За роки незалежності в Україні створено платформу нормативно-правового регулювання у сфері фізичної культури і спорту людей з обмеженими можливостями (інвалідів), яка має відповідати міжнародним та європейським стандартам.

У відповіді України на додаткові запитання Комітету ООН з прав інвалідів щодо надання інформації про виконання завдань і заходів Державних цільових програм «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів на період до 2020 р.», «Безбар'єрна Україна на 2009–2015 рр.», які забезпечують безперешкодний доступ до транспортної та соціальної інфраструктури, всі затверджені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України державні будівельні норми містять повний комплекс необхідних вимог щодо створення доступного та комфортного середовища життєдіяльності, адаптованого під потреби людей з обмеженими фізичними можливостями. Врахування зазначених вимог забезпечує можливість проектування об'єктів мистобудування і будівництва, повністю пристосованих до особливих потреб людей з обмеженими фізичними можливостями відповідно до сучасного міжнародного рівня [8].

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активно запроваджуються європейські стандарти доступного середовища життєдіяльності для інвалідів (Рекомендації СМ/Rec (2011) Комітету міністрів держав-членів Ради Європи «Про участь інвалідів у політичному та суспільному житті» та План дії Ради Європи з покращення; Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1592 (2003) «До повної соціальної інтеграції інвалідів» та 1854 (2009) «Доступ інвалідів до прав та їх повна та активна участь у суспільстві»; План дії Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі інвалідів у суспільстві: покращення якості життя інвалідів у Європі, 2006–2015 рр. тощо). Так, у квітні 2015 р. було запропоновано проект Закону України «Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу», розроблений Мінрегіонів відповідно до консолідованої версії Регламенту ЄС № 05/2011 Європейського Парламенту і Ради. Законопроектом передбачено: 1) забезпечення доступності у використанні, що є однією з основних вимог до будівель і споруд (ст. 11); 2) проектування будівель та споруд з урахуванням доступності та використання особами з обмеженими фізичними можливостями та іншими маломобільними групами осіб (ст. 15). Розробники законопроекту справедливо зазначають, що його

прийняття є важливою передумовою запровадження обов'язкової перевірки будівель та споруд на відповідність вимогам доступності під час їх обстеження та паспортизації.

Мета державного регулювання у галузі фізичної культури і спорту стосовно інвалідів передбачає, зокрема, створення умов для розвитку фізичної культури і спорту, фізкультурно-оздоровчої та реабілітаційної роботи серед інвалідів; забезпечення розвитку олімпійських, паралімпійських, дефлімпійських та неолімпійських видів спорту шляхом підтримки дитячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів і спорту ветеранів; підвищення рівня нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, науково-методичного, медичного, інформаційного забезпечення; участь у міжнародній діяльності. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. одним із пріоритетних завдань визначила підтримку спорту інвалідів та ветеранів, забезпечення розвитку видів спорту інвалідів та видів спорту, не включених до програм Паралімпійських і Дефлімпійських ігор. Передбачається, що виконання Програми дасть можливість створити умови для соціальної адаптації та реабілітації інвалідів і осіб з обмеженими фізичними можливостями [9].

Реалізація державної політики у сфері фізичної культури і спорту людей з обмеженими можливостями (інвалідів) здійснюється Міністерством молоді та спорту України, Міністерством соціальної політики спільно з Національним комітетом спорту інвалідів України та Українським центром з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт». За часів незалежності було створено систему закладів фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт», до якої входять 25 регіональних центрів з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт», 80 їх відділень в регіональних та місцевих центрах, 24 дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів і 148 фізкультурно-оздоровчих клубів [10].

Реалізація принципу доступності занять спортом інвалідами передбачає два складники цього процесу: 1) безперешкодний доступ до транспортної та соціальної інфраструктури; 2) запровадження на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідних соціальних програм, які спрощуватимуть інвалідам реалізацію їх права на заняття спортом (це насамперед фінансування цих заходів).

Безперешкодний доступ інвалідів до транспортної та соціальної інфраструктури необхідно розуміти як доступність приміщень, послуг і товарів, процедур, правил, інформації та комунікацій. Відсутність гарантії доступу завдяки засобам універсального дизайну і розумного пристосування порушує права та гідність інвалідів, а також принципи недискримінації та рівних можливостей. «Розумне пристосування» і «універсальний дизайн» повинні розумітися так, як вони визначені у ст. 2 Конвенції ООН про права інвалідів, а саме: 1) «розумне пристосування» означає внесення, коли це потрібно в конкретному випадку, необхідних модифікацій і коректив, що не стають невідповідними

або невинуватим тягарем, з метою забезпечення реалізації чи здійснення інвалідами нарівні з іншими всіх прав людини та основних свобод; 2) «універсальний дизайн» означає дизайн предметів, обстановок, програм та послуг, покликаний зробити їх максимально придатними для використання для всіх людей без необхідності адаптації чи спеціального дизайну.

Проектування доступних фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, що забезпечують процес соціальної інтеграції інвалідів, необхідно розглядати як безперервний процес, починаючи від розробки концепції, визначення проектувальних завдань, закінчуючи етапом розробки робочої документації. Крім того, питання забезпечення доступності повинні контролюватися під час будівництва, а також у процесі управління й обслуговування споруди після введення в експлуатацію.

У 2009 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 рр. «Безбар'єрна Україна», яка передбачає упровадження обов'язкових до виконання державних будівельних норм [11].

Основним нормативним документом із зазначеного питання є державні будівельні норми ДБН В.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», які поширюються на проектування та будівництво (нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт) будівель і споруд житлового та громадського призначення. Крім того, протягом останніх років вимоги щодо забезпечення доступного, комфортного та безпечного середовища для маломобільних громадян включено до всіх основоположних державних будівельних норм для проектування і будівництва об'єктів житлового та громадського призначення (у тому числі житлових будинків, громадських будинків і споруд, закладів охорони здоров'я та соціального захисту населення, спортивних та фізкультурно-оздоровчих споруд, культурно-видовищних закладів, дитячих дошкільних закладів, закладів освіти, громадського харчування, підприємств торгівлі, будинків адміністративного та побутового призначення, судів, метрополітенів, висотних будинків тощо). Також слід виокремити ДСТУ Б ISO 21542:2013 «Будинки і споруди. Доступність і зручність використання побудованого життєвого середовища (ISO 21542:2011, IDT)», розроблений на основі перекладу європейського стандарту ISO 21542:2011-12 «Accessibility and usability of the built environment».

Якщо розглядати регіональний аспект управління фізичною культурою і спортом інвалідів, то звернемося до Обласної програми розвитку фізичної куль-

тури і спорту в Одеській області на 2014–2017 рр. [12]. У цьому документі виокремлено такий напрям діяльності, як організація масової фізкультурно-спортивної і реабілітаційної роботи серед соціально незахищених категорій населення, в який включено спорт інвалідів і ветеранів, спорт дітей-сиріт інвалідів, організацію масової фізкультурно-спортивної і реабілітаційної роботи серед соціально незахищених категорій населення; розвиток спорту вищих досягнень серед паралімпійських, дефлімпійських видів спорту. Координацію діяльності, пов'язаної з виконанням Програми, здійснює управління у справах фізичної культури і спорту облдержадміністрації. Контроль за ходом виконання Програми здійснює постійна комісія обласної ради з питань освіти, наукової діяльності, молодіжної політики та спорту.

На міському рівні розроблено Цільову програму надання соціальних послуг та інших видів допомоги незахищеним верствам населення міста Одеси на 2016–2017 рр. [13], яка також передбачає спрямування зусиль на поліпшення умов життєдіяльності інвалідів (лікування, навчання, працевлаштування, заняття фізичною культурою та спортом, відпочинок та спілкування з місцевими органами влади). Метою Програми проголошено популяризацію здорового способу життя, залучення громадян до систематичних занять фізичною культурою і спортом, будівництво нових сучасних спортивних баз та збереження наявних спортивних споруд. Серед найважливіших заходів передбачено проведення змагань та фізкультурно-спортивних заходів для осіб з обмеженими можливостями. Критеріями ефективності цих заходів визначено залучення більшої кількості осіб з обмеженими можливостями до систематичних занять фізичною культурою та спортом (на 250 осіб); збільшення кількості фізкультурно-спортивних заходів для осіб з обмеженими можливостями (на 5 заходів); збільшення кількості комунальних спортивних закладів з 16 одиниць до 19 одиниць; збільшення кількості вихованців комунальних спортивних закладів (до 7 тис. осіб).

Час покаже, наскільки зазначені програми були реальними, наскільки фізична культура і спорт стануть доступнішими для інвалідів.

Таким чином, з метою створення доступного середовища для занять інвалідів фізичною культурою та спортом необхідно забезпечити загальну доступність спортивних об'єктів, оснащення спортивних об'єктів спеціальним спортивним інвентарем та обладнанням; втілити фінансово-економічний складник цієї проблеми, тобто реалізацію соціальних програм на державному, регіональному та місцевому рівнях, що мають бути максимально адаптованими до фінансових можливостей інвалідів щодо оплати спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М : Омега-Л, 2004. – 320 с.
2. Міхровська М.С. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади як інструмент становлення скривісної держави / М.С. Міхровська // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 2. – С. 55–62.

3. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт». – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
4. Гасюк І.Л. Теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту [Електронний ресурс] / І.Л. Гасюк. – Режим доступу: www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10gilfks.pdf
5. Рибич І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг у державі / І. Рибич // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Київ, 2015. – Вип. 42. – С. 191–197.
6. Державний соціальний стандарт у сфері фізичної культури і спорту : затверджено наказом Міністерства молоді та спорту України від 28 березня 2013 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0559-13>
7. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1320-р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – Ст. 3529.
8. Відповідь України на додаткові запитання Комітету ООН з прав інвалідів [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=167313
9. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1320-р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – Ст. 3529.
10. Інформація щодо діяльності системи спорту інвалідів «Інваспорт» у 2014 році [Електронний ресурс] / Міністерство молоді та спорту України. – Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/17654>
11. Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 роки «Безбар'єрна Україна» : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 784
12. Обласна програма розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014–2017 рр. : затверджена рішенням обласної ради від 21 лютого 2014 р. № 1017-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3878%3A-----2014-2017-&catid=142&Itemid=185&lang=ru
13. Програма соціально-економічного та культурного розвитку м. Одеси на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://omr.gov.ua/images/File/DODATKI_2015/ECONOMY/034640_17_11.pdf

Карпунцов В. В.,

кандидат юридичних наук, народний депутат України

**ЕВОЛЮЦІЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ЗМІСТ, ТЕНДЕНЦІЇ,
ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ****THE EVOLUTION OF THE STATUS OF PROSECUTORS:
CONTENT, TRENDS AND FEATURES OF PROCEDURAL FORM OF REALIZATION**

Стаття присвячена визначенню змісту, тенденцій та особливостей процесуальної форми реалізації статусу прокуратури, її процесуальної компетенції на різних етапах еволюції. Доведено, що процес реформування прокуратури триває після внесення змін до Основного Закону у 2016 році.

Ключові слова: прокуратура, процесуальна компетенція, процесуальна форма, функції, реформа.

Статья посвящена определению содержания, тенденций и особенностей процессуальной формы реализации статуса прокуратуры, ее процессуальной компетенции на разных этапах эволюции. Доказано, что процесс реформирования прокуратуры продолжается после внесения изменений в Основной Закон в 2016 году.

Ключевые слова: прокуратура, процессуальная компетенция, процессуальная форма, функции, реформа.

The article is devoted to determination of content, trends and characteristics of the procedural form of the prosecution status implementation, in its procedural competence at different stages of evolution. The conclusion is that the process of reforming the Prosecutor's office has not completed after changes to the Law in 2016 is formulated.

Key words: prosecutor's office, procedural competence, procedural form, function, reform.

Постановка проблеми. Історія становлення і розвитку прокуратури, трансформації процесуальної компетенції свідчить про важливість для держави, громадян її функціонування. Зародження прокуратури було зумовлене необхідністю запровадження дієвого запобіжника порушенням законності та правопорядку, здійснення ефективного правового захисту й охорони, а її еволюція у різних державах була зумовлена змінами у державотворенні, що і визначило особливості статусу прокуратури у різних країнах.

В Україні як незалежній державі функції та процесуальна компетенція прокуратури зазнали принципових трансформацій, що відповідають європейським демократичним цінностям людиноцентристської ідеології функціонування державних органів. Однак адаптаційні перетворення ще далекі до завершення, що у подальшому може бути впроваджене тільки у Конституції України, якою закріплено функції прокуратури, на відміну від функцій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, визначених у законах. Процес реформування прокуратури, її процесуальної компетенції на демократичних засадах, що означає зміну її статусу з карального на правозахисний та правоохоронний орган, складний і має системний характер. Вказане означає зв'язок організаційно-правових перетворень із політико-правовими процесами, що відбуваються не тільки в Україні, а й у світі, з одного боку, а з іншого – безпосередній вплив трансформацій політичної системи в Україні, тенденцій державотворення на еволюцію статусу прокуратури.

Динаміка процесуальної компетенції прокуратури має відповідати ролі цієї інституції у механізмі держави, історично сформованому її призначенню та сут-

ності діяльності, спрямованої на захист прав людини та інтересів держави.

За таких умов дослідження особливостей еволюції процесуальної форми реалізації статусу прокуратури дає змогу створити умови для прогнозування подальших змін, які мають бути здійснені під час реформи.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблеми витоків створення прокуратури, її історії, функціонування та реорганізації були досліджені в роботах С.А. Альперта, О.В. Анпілогова, О.В. Баганця, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, В.С. Зеленецького, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.В. Кривобока, О.М. Литвака, І.Є. Марочкина, Ю.Є. Полянського, М.О. Потебенька, М.В. Руденка, Г.П. Середи, В.В. Сухоноса, В.Я. Тація, О.Б. Черв'якової та інших. Наукові напрацювання вказаних та інших дослідників становлять основу подальших наукових розвідок, враховуючи динаміку суспільно-політичних трансформацій, відповідні процеси, які відбуваються у системі правового захисту та правової охорони, роль держави та її органів у них.

Мета статті полягає у визначенні змісту, тенденцій та особливостей процесуальної форми реалізації статусу прокуратури на різних етапах її еволюції.

Виклад основного матеріалу. Зміни до Конституції України у 2016 р. щодо правосуддя відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [1] передбачають розташування статті 131-1, якою визначено перелік функцій прокуратури, у розділі VIII «Правосуддя». При цьому функції прокуратури зазнають принципових змін і звужені до функцій підтримання публічного обвинувачення у суді; організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону

інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави у суді в порядку, що визначений законом.

Якщо проаналізувати конституційно закріплені функції прокуратури, то незмінними залишаються функції підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Щоправда, остання із функцій у статті 131-1 Конституції України викладена як «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку», що фактично передбачає необхідність оновлення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII [2], оскільки у чинному законодавстві застосовано термін «оперативно-розшукова», а не «розшукова» діяльність. Принциповими новелами конституційного закріплення функцій прокуратури є функція організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, позбавлення прокуратури функції загального нагляду, а також встановлення бланкетної норми про визначення у законі компетенції прокуратури щодо вирішення інших питань під час кримінального провадження.

Процесуальна компетенція прокурора характеризується її відповідністю конституційним функціям у процесуальних кодексах. Водночас наявні особливості правового регулювання процесуальної компетенції в окремих профільних законах. Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [3] встановлено умови та межі процесуальної компетенції прокурора під час підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави та його окремих форм (ст. ст. 22–24). Процесуальна форма реалізації функцій нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами притаманна представництву інтересів громадянина або держави в суді відповідно до п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII.

Процесуальна форма реалізації функцій нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову 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; функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням (п. п. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII) передбачена тільки у процесуальних кодексах – Кримінальному процесуальному кодексу України, Кримінально-виконавчому кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Зокрема, відповідно до пп. а п. 2 ч. 5 розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII передбачено, що нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення здійснює прокурор шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Вказане означає, що відповідна компетенція прокурора реалізується у порядку, що застосовується у разі вчинення кримінального злочину, що не може сприйматись однозначно, враховуючи різний ступінь суспільної небезпеки адміністративних правопорушень і кримінальних злочинів, тому виникає питання про адекватність установлення умов і меж компетенції прокурора з питань нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення.

Розкриваючи зміст процесуальної компетенції прокуратури, її еволюцію, слід вказати на п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, яким визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (Розділ XII) передбачено компетенцію прокуратури у сфері нагляду за додержанням законів у місцях попереднього ув'язнення; в органах і службах у справах дітей та спеціальних установах для дітей; під час надання психіатричної допомоги. Крім того, прокурору надано право вступати у виконавче провадження за умови, що він здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді у відповідній справі.

Отже, внесенням змін до Основного Закону у 2016 році реформу прокуратури не завершено, натомість необхідно констатувати наявність реформування за умови початку принципової новелізації функцій і процесуальної компетенції прокурора. Такий висновок випливає з генезису процесуальної компетенції прокурора, відповідної до функцій прокуратури.

Вказане стосується трансформації функції загального нагляду, яка реалізувалась повсюдно за часів Радянського Союзу та була частково обмежена після його розпаду й утворення нових незалежних держав. В Україні правовий статус та організація діяльності прокуратури були реформовані у відповідності до Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де у розділі III «Державна влада» визначено, що Генеральний прокурор Української РСР здійснює найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів [4]. Однак від радянських часів залишилась змішаність функцій прокуратури:

нагляду за дотриманням законів та кримінального переслідування осіб, що здійснили злочин [5, с. 13]. 28 червня 1996 р. Верховною Радою України було прийнято Конституцію України, у якій, порівняно з Конституцією УРСР 1978 р., було звужено повноваження та завдання прокуратури, що відповідало політико-правовим процесам, спрямованим на позбавлення примагату імперативу держави. Перехідними положеннями Конституції України встановлено функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [6].

Норми Закону України «Про прокуратуру», прийнятого ще до набуття чинності Конституцією України у 1991 році, зазнали чисельних змін. Окремі з них були визнані Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), а деякі – предметом тлумачення Конституційним Судом України [7]. Перспективними для подальшого вдосконалення процесуальної компетенції прокурора є положення Окремої думки судді Конституційного Суду України В.М. Кампа стосовно Рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2011 р. № 11-рп/2011 щодо того, що право прокурора на звернення до суду Конституційний Суд України повинен був розглядати не лише формально, як елемент правового механізму реалізації процесуальних функцій прокуратури, але й на підставі принципу верховенства права – як засіб захисту певних конституційних цінностей: прав і свобод людини і громадянина тощо.

Тож у контексті спроможності прокурора захищати конституційні цінності доцільно у подальшому аналізувати його процесуальну компетенцію, визначену чинним законодавством.

Для визначення напрямів подальшого реформування функцій та процесуальної компетенції прокуратури доцільно звернутись до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи. Так, у Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 р.) передбачено такі функції прокуратури, як представництво, підтримання державного обвинувачення, прийняття рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, подання апеляції на деякі судові рішення, нагляд за слідством, нагляд із метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, розгляд альтернатив кримінальному переслідуванню, нагляд за виконанням судових рішень [8]. Порівнюючи ці функції із функціями прокуратури, передбаченими ст. 131-1 Конституції України, можна відзначити перспективність запровадження нагляду з метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і

сприяння. Якщо така функція має бути передбачена в Основному Законі, то порядок реалізації – у профільних законах. Стосовно функції нагляду за виконанням судових рішень слід указати, що відповідна функція передбачена у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (п. 4 ч. 1 ст. 2), хоча порядок її реалізації, компетенція прокурора не передбачені у цьому законі. Звернення до Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII [9] дає змогу вказати про те, що прокурору надано статус учасника виконавчого провадження (ст. ст. 14, 18, 19, розділ XIII «Прикінцеві та перехідні положення»), у тому числі – представника інтересів громадянина або держави в суді (п. 2 ч. 1 ст. 26, розділ XIII «Прикінцеві та перехідні положення»), а не суб'єкта нагляду за законністю його здійснення.

Вказане свідчить, принаймні, про дві обставини: або про наявність прогалини у чинному законодавстві, що означає його недосконалість у частині врегулювання відносин щодо нагляду прокурора за виконанням судових рішень (такий висновок випливає з визнання доцільності закріплення у Конституції України відповідної функції, виходячи з Рекомендацій Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя), або про скасування відповідної норми у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII як такої, що відсутня в Основному Законі – Конституції України.

Перспективними для вирішення питання щодо вдосконалення функцій прокуратури є положення Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 1466 (2005), в п. 13 якої органи влади України для дотримання верховенства права та захисту прав людини закликано:

- покращити демократичний контроль за правоохоронними органами, продовжувати застосовувати політику абсолютної нетерпимості та забезпечити швидке, неупереджене й повне розслідування усіх випадків катувань та іншого поганого поводження, у тому числі кримінальне переслідування та покарання винних у вчиненні таких дій, а також забезпечити компенсацію жертвам або їхнім сім'ям (підпункт 13.11.);

- гарантувати захист проти свавільного або незаконного затримання; забезпечити неухильне дотримання правоохоронними органами, зокрема під час розслідування виборчих та корупційних порушень, принципів справедливого кримінального процесу у відповідності до міжнародних стандартів, у тому числі гарантувати всім затриманим швидкий та регулярний доступ до захисника і лікаря за їхнім вибором, забезпечити швидке повідомлення близьких про місце перебування затриманих; скасувати положення законодавства, що дозволяють прокуратурі заборонити адвокатам представляти своїх клієнтів у разі порушення проти адвоката кримінальної справи, як такі, що є несумісними зі стандартами Ради Європи; забезпечити, щоб офіційні особи у своїх публічних заявах дотримувались презумпції невинуватості (підпункт 13.12.);

– встановити ефективний контроль за перехопленням комунікацій правоохоронними органами та схвалити з цією метою спеціальне законодавство, що відповідає тиме демократичним стандартам захисту приватності і національної безпеки (підпункт 13.14.) [10].

Ці положення спрямовані на вдосконалення гарантій законності у діяльності правоохоронних органів, пов'язаних із виконанням ними функцій та повноважень у сфері забезпечення публічного порядку. Серед таких гарантій історично доведено ефективність виконання прокуратурою функцій, спрямованих на забезпечення правового режиму законності і правопорядку. Відповідна компетенція прокуратури має бути чітко визначена чинним законодавством і реалізуватись у відповідних межах та порядку.

Висновки. Трансформація функцій та процесуальна компетенція прокуратури відбувалась у відповідності до політико-правових процесів в Україні. Порівняльно-правовий аналіз змін до Конституції України у частині визначення функцій прокуратури довів незмінність функцій підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Разом із тим, редакція п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України передбачає використання терміну «розшукові дії органів правопорядку», що зумовлює необхідність оновлення чинного законодавства у частині, що регулює підстави, порядок та компетенцію здійснення оперативно-розшукової діяльності. У процесуальних кодексах України встановлено процесуальну компетенцію прокурора, однак у профільних законах урегульовано окремі її особливості, а також особливості реалізації функцій нагляду. Законодавець у розділі XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII фактично розши-

рює межі компетенції прокуратури, наділяючи її компетенцією, зокрема, щодо здійснення нагляду. Такий нагляд не має загального характеру, а здійснюється в окремих чітко визначених законодавством сферах. Вказане свідчить про те, що остаточно позбавити прокуратуру функції нагляду на сучасному етапі розвитку України недоцільно, враховуючи ту обставину, що прокуратурою доведено дієвість її функціонування як гарантії законності і правопорядку. Доведено, що із внесенням змін до Основного Закону у 2016 році реформу прокуратури не завершено, проте було започатковано принципову новелізацію функцій і процесуальної компетенції прокурора.

Процесуальну компетенцію прокурора, визначену чинним законодавством, доцільно аналізувати на предмет спроможності прокурора захищати конституційні цінності, що впливає з Окремої думки судді Конституційного Суду України В.М. Кампа у Рішенні Конституційного Суду України від 12 жовтня 2011 р. № 11-рп/2011. Звернення до європейських стандартів, закріплених у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, з метою визначення напрямів подальшого реформування прокуратури, насамперед її функцій, дало змогу зазначити про доцільність удосконалення правового регулювання таких функцій прокуратури, як нагляд із метою встановлення отримання потерпілими необхідної допомоги і сприяння, нагляд за виконанням судових рішень. Вирішуючи проблему встановлення меж і обсягу процесуальної компетенції прокурора у сфері кримінального судочинства, доцільно проаналізувати відповідні повноваження прокурорів у країнах зі сталою демократією, проте з урахуванням особливостей становлення інституту прокуратури в Україні та чітким окресленням тих завдань, які повинна вирішувати прокуратура на сучасному етапі державотворення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2016, № 28 (08.07.2016), ст. 532.
2. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992, № 22 (02.06.92), ст. 303.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII// Відомості Верховної Ради України, 2015, № 2-3 (16.01.2015), ст. 12.
4. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII// Відомості Верховної Ради УРСР (БВР), 1990, № 31, ст. 429.
5. Давыденко Л.М. Цель, задачи и функции прокуратуры [Текст] / Л.М. Давыденко // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения : краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции. – Х., 1992. – С. 10–13.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. У справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 21 Закону України «Про прокуратуру»: Рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2011 р. № 11-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 6. – Ст. 146.
8. Рекомендація Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя [неофіційний переклад]: Рекомендації та резолюції Комітету Міністрів Ради Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B)
9. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2016, № 30 (22.07.2016), ст. 542
10. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 (2005): офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/994_611

Максіменцева Н. О.,

кандидат юридичних наук, магістр державного управління,
докторант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР****FEATURES OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE
OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF USE, REPRODUCTION
AND PROTECTION OF MINERAL RESOURCES**

Стаття присвячена аналізу правовідносин у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр. Досліджуються основні підходи щодо змістовного складника правовідносин державного управління у зазначеній сфері та аналізуються його завдання, функції та методи.

Ключові слова: державне управління, правовідносини у сфері управління у галузі використання, відтворення та охорони надр.

Статья посвящена анализу правоотношений в сфере государственного управления в отрасли использования, воспроизводства и охраны недр. Анализируются основные подходы к содержанию правоотношений государственного управления в указанной отрасли и исследуются его задачи, функции и методы.

Ключевые слова: государственное управление, правоотношения в сфере государственного управления в отрасли использования, воспроизводства и охраны недр.

This article is devoted to the analysis of the legal relations in the area of public administration of utilization, renewal and protection of mineral resource (subsoil resources). The main approaches to studying the essential contents of legal relations in the named area as well as its tasks, functions and methods are analyzed in the article.

Key words: public administration, legal relations in the area of administration in the field of utilization, renewal and protection of mineral resources (subsoil resources).

Постановка проблеми. Питання державного управління у сфері використання, відтворення та охорони надр сьогодні є вкрай актуальними та значущими питаннями в Україні, оскільки значною мірою пов'язані з питаннями енергетичної безпеки держави, ефективної реалізації права власності Українського народу на надра, розподілу і перерозподілу національних багатств. А тому правильне обрання моделі державного управління сприятиме упорядкуванню зазначеної сфери правовідносин відповідно до загальних концептуальних засад. Проблематика визначення правовідносин у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр є надзвичайно актуальною в умовах сучасного реформування усієї системи органів державної влади в Україні. Вона полягає насамперед у визначенні змісту таких відносин, що дали би змогу забезпечити потреби сучасного українського суспільства та відповідали викликам сьогодення. Убачається, що відбуваються докорінні зміни у змісті державного управління – перехід від контрольного-наглядового підходу в управлінні до системи управління як сфери надання адміністративних послуг. А тому методологічно вірний підхід до визначення змісту правовідносин у сфері управління визначатиме правильне концептуальне бачення нового сутнісного наповнення державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, що стосуються аналізу правовідносин у сфері державного управління, були досліджені

в роботах В. Авер'янова, Д. Бахраха, О.М. Бандурки, Г.В. Атаманчука, Ю.С. Шемшученко. Проте аналіз сучасних наукових досліджень дає змогу стверджувати, що комплексний аналіз структури правовідносин, їх змісту, визначення суб'єктно-об'єктного складу саме в галузі використання, відтворення та охорони надр здійснювався недостатньою мірою, що і зумовлює доцільність постановки цієї проблеми.

Питання дослідження правовідносин державного управління знайшло достатнє висвітлення у спеціальній літературі з адміністративного права. Проте виокремлення специфічних рис, які притаманні саме сфері використання, відтворення й охорони надр, на нашу думку, потребує окремого дослідження.

Саме тому, виходячи із вищезазначеного, для побудови механізмів державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр вкрай необхідним видається дослідження правовідносин у цій сфері.

Викладення основного матеріалу. Загальна теорія права визначає складниками будь-яких правовідносин такі елементи, як суб'єкт, об'єкт, зміст та юридичні факти, які є підставою їх виникнення, зміни та припинення. Особливості правовідносин, у тому числі у сфері використання, відтворення та охорони надр, розкриваються через дослідження їх сутності та особливостей. Так, дослідження науковців у галузі державного управління свідчать про те, що державне управління насамперед має забезпечити досягнення мети, встановленої державою у відповідних суспільних відносинах (сфері суспільного життя).

У свою чергу, зміст державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр детермінований завданнями, функціями, методами державного управління, що перебувають у взаємозалежності та є взаємопов'язаними.

Особливості державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр визначаються об'єктом, суб'єктом, предметом, метою, завданнями та функціями управління у конкретній галузі.

Поняття суб'єкта правовідносин управління в доктрині адміністративного права є достатньо розробленим та усталеним. Однак, на нашу думку, одне з найбільш вдалих визначень суб'єкта управління наведено Малиновським В.Я.: «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» [1, с. 161].

Таким чином, доходимо висновку, що оскільки суб'єктом правовідносин управління є система – державний орган як організована, структурована, ієрархічна система, яка містить внутрішні відносини підпорядкування окремих елементів між собою, то справедливим буде твердження про те, що частина системи також може бути суб'єктом управління. Тобто таким суб'єктом може бути як державний орган загалом, 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 вважає найкращим за певних обставин (дискреційні повноваження).

Головною особливістю суб'єкта у цій сфері 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 у галузі використання, відтворення та охорони надр полягає в тому, що такі органи можуть відноситися до органів загальної та спеціальної компетенції. При цьому 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.

У свою чергу, державні органи спеціальної компетенції реалізують управління безпосередньо в галузі використання, відтворення та охорони надр. Тобто управління цією галуззю є їх головним завданням або одним із головних напрямів діяльності.

Державні органи спеціальної компетенції також поділяються на дві групи – галузеві та міжгалузеві, в залежності від компетенції. Міжгалузевим у розумінні теми нашого дослідження є Міністерство екології та природних ресурсів, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологіч-

ної безпеки. У системі міністерства слід виокремити посадову особу – Міністра екології та природних ресурсів, через якого здійснюється управління та координація діяльності спеціалізованих органів державного управління (Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження тощо).

До галузевих належить, зокрема, Державна служба геології та надр України.

Законодавець у ст. 11 Кодексу України про надра [2] органи, що здійснюють управління у галузі, обмежує лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а саме визначає, що державне управління у 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.

Серед суб'єктів управління, вважаємо, слід виокремити судові органи. Хоча вони і не здійснюють прямого управлінського впливу на об'єкт управління, їх рішення можуть впливати на управлінські дії суб'єктів прямого управління, наприклад, скасовуючи їх, визнаючи незаконними, недійсними.

Проте кожен елемент управляючої системи завжди орієнтований на об'єкт управління. Тобто коло суб'єктів правовідносин, межі владних повноважень, їх специфіка у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр безпосередньо пов'язані з об'єктом.

Щодо об'єкта відносин у сфері управління у 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 [3, с. 32].

Також існує підхід, за якого під об'єктом управління слід розуміти все те, що може змінюватися, зазнавати перетворень під свідомим впливом або окремої людини, або організованої сукупності людей [4, с. 14].

Автор цього дослідження у визначенні об'єкта відносин управління підтримує думку, 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 предмету. Фактично об'єктом є управлінська діяльність.

Таким чином, під об'єктом відносин у сфері державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр автор розуміє суспільні відносини, які піддаються владно-розпорядчому впливу з боку суб'єктів управління у гірничій сфері.

Для повнішого розуміння об'єкта в контексті нашого дослідження необхідно визначити зміст суспільних відносин (правовідносин) в галузі використання, відтворення та охорони надр. Усталеним в теорії права є визначення об'єкта правовідносин як того, з приводу чого виникає і здійснюється діяльність його суб'єктів [5, с. 388].

Аналіз нормативних актів, які унормовують відносини, пов'язані з надрами, дає змогу визначити такі види відносин, як:

- 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 [2, с. 1]. Тобто гірничі відносини передусім є відносинами, пов'язаними з видобутком корисних копалин;

- відносини, пов'язані з формуванням Державного фонду надр та Державного фонду родовищ корисних копалин у його складі [2, с. 340];

- відносини, пов'язані з охороною надр;

- відносини, пов'язані з відтворенням надр.

Крім об'єкта та суб'єкта управління, визначальними структурними елементами системи управління є мета та завдання управління.

Саме мета державного управління визначає його призначення та є системоутворюючим елементом управління в конкретній галузі суспільних відносин. Отже, саме управління здійснюється в залежності від мети, яка, у свою чергу, зумовлює формування та особливості системи управління в конкретній галузі.

У контексті нашого дослідження метою державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр є діяльність державних органів, що спрямована на управління державними справами в галузі здійснення діяльності, пов'язаної з надрами, її удосконалення та розвиток, забезпечення організуючого впливу на зазначені відносини і процеси у зазначеній сфері.

Метою державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр є забезпечення ефективного, науково обгрунтованого, раціонального, комплексного збалансованого використання

надр для задоволення потреб суспільства, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Мета державного управління в галузі використання відтворення та охорони надр досягається через низку проміжних завдань.

З огляду на те, що державне управління в галузі використання, відтворення та охорони надр передбачає управління суспільними відносинами задля досягнення певної мети, можна виокремити ознаки такого управління, які визначають його суть.

Традиційно виокремлюють п'ять ознак державного управління: виконавчо-розпорядчий характер; підзаконність; масштабність і універсальність; ієрархічність; організуючий характер [1, с. 158].

Виконавчо-розпорядчий характер проявляється 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 (далі – Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Межі здійснення управлінської діяльності визначені законом (у широкому його розумінні). Так, основні законодавчі основи здійснення державного управління використанням, відтворенням та охороною надр визначені Кодексом законів про надра [2], Гірничим законом України [6] тощо. На виконання закону виконавчими органами можуть прийматися нормативні акти, які деталізують його положення у певній сфері. У цьому проявляється така ознака управління, як 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 зі впливу на суспільні відносини, здійсненні 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 проявляється 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 та охорони надр, досягнення необхідного соціального, екологічного, економічного ефекту.

Говорячи про правовідносини у сфері державного управління в гірничій галузі, доцільно визначити ознаки, що їм притаманні:

1) виникають на основі як адміністративно-правових норм, так і екологічних, природо-ресурсних;

2) характеризуються наявністю суб'єктів, що мають загальну та спеціальну компетенції, можуть бути галузевими та міжгалузевими, а також реалізовувати свої права та обов'язки як колегіально, так і одноособово як чітко визначена посадова особа;

3) особливості правовідносин у сфері державного управління у гірничій галузі пов'язані насамперед зі специфікою об'єкту, який існує у вигляді гірничих відносин; відносин, пов'язаних із формуванням Державного фонду надр та у його складі Державного фонду родовищ корисних копалин; відносин, пов'язаних з охороною та відтворенням надр;

4) за змістом містять у собі адміністративні права владного характеру і юридичні обов'язки у цій сфері;

5) є видом суспільних відносин державних органів у сфері користування, відтворення та охорони надр;

6) реалізація суб'єктивних прав або додержання юридичних обов'язків у правовідносинах контролюється і забезпечується державою.

Викладене вище свідчить, що правовідносини у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр має особливості, що, у свою чергу, зумовлені особливістю надр як природного об'єкту, специфікою відносин щодо їх використання.

Наприкінці слід підкреслити також, що зміст державного управління в галузі використання відтворення та охорони надр знаходить свій прояв через обсяг владних повноважень, який реалізується через здійснення функцій, що виконують органи державної влади, які, у свою чергу, досягають виконання завдань, використовуючи засоби, методи та механізми.

Висновки. Отже, правовідносини у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр є діалектичною категорією, що має конкретно-історичний характер і міняється під впливом різноманітних економічних, політичних та інших обставин. Відповідно реформування гірничої галузі України приводить до трансформації таких відносин, особливо змісту державного управління у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. вид. 2-ге, доп. та перероб. К, Атіка, 2003, 576 с.
2. Кодекс України «Про надра» від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України – 1994 р. – № 36, ст. 340.
3. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
4. Бевзенко В.М. Управління природно-заповідним фондом: організаційно-правові питання : дис. канд. юр. наук : 12.00.07, Харків, 2005, 210 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге видання. К, Алерта, КНТ; ЦУЛ, 2010, 520 с.
6. Гірничий закон України. // Офіційний вісник України від 12.11.1999 р. № 43, с. 1, код акта 12384/1999.
7. 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>.

Малишко Д. В.,
аспірант кафедри адміністративного і господарського права
юридичного факультету
Запорізького національного університету

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ В УКРАЇНІ

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE PUBLIC TRANSPORT OF UKRAINE

У статті досліджено напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин на муніципальному транспорті в Україні. Обґрунтовано такі пропозиції: ухвалити довгострокову стратегію розвитку на 20 р., програми на її реалізацію і щорічні плани виконання цих програм; розробити кодекс муніципального транспорту; за прикладом Німеччини впровадити інтермодальну систему роботи муніципального транспорту – забезпечення функціонування на певній території (у районі, місті та ін.), що означає поєднання графіків руху декількох видів міського транспорту (автобусів, трамваїв, троллейбусів, метро, поїздів, літаків) і створення чіткої системи взаємопов'язаних маршрутів, на яких здійснюється переміщення пасажирів за єдиним тарифом, з дотриманням низки умов перевезень та регулярних інтервалів між сполученнями; підвищити адміністративну відповідальність за використання смуг для руху муніципального транспорту приватними автомобілями, встановити адміністративну відповідальність за псування транспортних засобів муніципального транспорту, зокрема їхнього внутрішнього оздоблення; розширити публічно-приватне партнерство; детально виписати стандарти транспортного обслуговування засобами муніципального транспорту, синхронізувати стандарти муніципального транспорту в усіх населених пунктах, забезпечити його роботу в селах, селищах, селищах міського типу і між ними; впроваджувати великогабаритні транспортні засоби – автобуси, електротранспорт, пристосовані для соціально вразливих верств населення; забезпечити перехід автобусів на природний газ, створити доріжки й інфраструктуру для велосипедів за прикладом м. Мадриду.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, енергосмість, інтер'єр, інтермодальна транспортна система, інфраструктура, кодекс, муніципальний транспорт, смуга руху, стратегія.*

В статье исследованы направления совершенствования административно-правового регулирования отношений на муниципальном транспорте в Украине. Обоснованы следующие предложения: принять долгосрочную стратегию развития на 20 лет, программы по ее реализации и ежегодные планы выполнения этих программ; разработать кодекс муниципального транспорта; по примеру Германии внедрить интермодальную систему работы муниципального транспорта – обеспечение функционирования на определенной территории (в районе, городе и др.), что означает сочетание графиков движения нескольких видов транспорта (автобусов, трамваев, троллейбусов, метро, поездов, самолетов) и создание четкой системы взаимосвязанных маршрутов, на которых осуществляется перемещение пассажиров по единому тарифу, с соблюдением ряда условий перевозок и регулярных интервалов между ними; повысить административную ответственность за использование полос для движения городского транспорта частными автомобилями, установить административную ответственность за порчу транспортных средств муниципального транспорта, в частности их внутренней отделки; расширить публично-частное партнерство; подробно выписать стандарты транспортного обслуживания средствами муниципального транспорта, синхронизировать стандарты муниципального транспорта во всех населенных пунктах, обеспечить его работу в селах, поселках, поселках городского типа и между ними; внедрять крупногабаритные транспортные средства – автобусы, электротранспорт, приспособленные для социально уязвимых слоев населения; обеспечить переход автобусов на природный газ, создать велосипедные дорожки и инфраструктуру для велосипедов по примеру г. Мадрид.

Ключевые слова: *административно-правовое регулирование, энергоемкость, интерьер, интермодальные транспортная система, инфраструктура, кодекс, муниципальный транспорт, полоса движения, стратегия.*

The article reveals the ways of improving the administrative and legal regulation of relations in the municipal transport in Ukraine. Substantiates the following suggestions: take a long-term strategy for the development of 20 years, the program for its implementation and annual plans for the implementation of these programs; to develop a code of public transport; following the example of Germany, to implement intermodal system of municipal transport – to ensure the functioning of a certain territory (district, city, etc.), which means a combination of schedules for several modes of transport (buses, trams, trolley buses, subways, trains, aircraft) and the establishment of a clear system interconnected routes, on which the movement of passengers on a single tariff, subject to a number of traffic conditions and regular intervals between them; increase administrative responsibility for the use of the bands for urban transport by private car, set the administrative responsibility for damage to vehicles of public transport, in particular, their interior decoration; expand public-private partnerships; write out in detail the standards of transport services by means of public transport, synchronize standards of public transport in all settlements, to ensure its work in the villages, towns, townships, and between them; implement large vehicles – buses, electric transport, adapted for socially vulnerable segments of the population; ensure the transition of public transport buses on natural gas to create bike paths and infrastructure for bicycles, following the example of Madrid; create employee training system – to create a system of training and skills of persons involved in the road passenger transport, which should include training and retraining of specialists passenger cars to a level that corresponds to state requirements on security issues economy and transport technology. The level of training and professional development of managers, professionals and drivers carriers should be one of the factors taken into account during the tender competition for the right to transport passengers. It is important to broaden the range of quality transport facilities utilities, to profitability municipal transport maximum way contributed to the richness local community. If the utility more efficient carriers in the market parameters “reasonable price – high quality transport services” then they need to work on of municipal carriage.

Key words: *administrative and legal regulation, energy intensity, interior, intermodal transport system, infrastructure, code, municipal transport, traffic lane, strategy.*

Постановка проблеми. Глибокі системні зміни, які простежуються в сучасному українському суспільстві, охоплюють усі сфери соціального, в тому числі правового, життя. Під впливом цих процесів не лише здійснюється трансформація правових явищ чи поява нових, але й виникає нагальна потреба у їх дослідженні, переосмисленні понять, категорій та конструкцій, зокрема тих, якими просякнута правова дійсність у сфері муніципального транспорту (далі – МТ) в Україні, з метою її покращення. Адже за інформацією профільного міністерства у сфері МТ (наразі Міністерства інфраструктури) стан ТЗ та інших основних фондів громадського транспорту критичний: в Україні експлуатується 60% трамвайних вагонів (1193 од.), що мають термін використання понад 30 років, а 51% тролейбусів (1979 од.) – понад 20 років (при нормативному терміні експлуатації трамвая – 15 років, тролейбуса – 10 років), водночас на цей транспорт припадає 32% перевезень пасажирів, хоча за останні 10 років їх обсяг скоротився на 33%, і продовжується щорічне зменшення кількості парку трамвайних вагонів та тролейбусів – близько 200 од. Невідповідність трамваїв і тролейбусів технічному і технологічному рівню сучасних вимог суттєво збільшує (близько 25%) енергозатрати та витрати на їх утримання, не забезпечує достатнього рівня комфортності, якості та безпеки наданих послуг. Щорічно послугами міського електротранспорту (трамвай, тролейбус) користується понад 2 млрд пасажирів (з них 67% – громадяни пільгових категорій) [1]. Такий тяжкий стан перспективного за своєю природою відповідно до практики передових країн світу міського електричного транспорту (метро діє тільки у 3-х містах), відсутність або робота абсолютно дискомфортних мікроавтобусів на ринку муніципальних перевезень та інші супутні проблеми актуалізують питання вдосконалення адміністративно-правового регулювання (далі – АПР) відносин на МТ в Україні.

Мета статті – розкрити напрями вдосконалення АПР відносин на МТ в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні теоретичні аспекти реформування адміністративно-правових механізмів управління МТ у тій чи іншій мірі висвітлювались у роботах українських вчених-адміністративістів зокрема О. Бандурки, С. Гусарова, В. Колпакова, Р. Калюжного, М. Коваліва, Т. Коломоєць, А. Комзюка, В. Ліпкана, П. Мельника, Н. Нижник, В. Ортинського, О. Остапенка, П. Ярмака та ін. Окремим питанням трансформації АПР транспортного права присвятили свої роботи В. Волік (правове регулювання діяльності в 1917–1991 рр. міського транспорту в Україні: історико-правовий огляд; методологічні засади формування державної політики у сфері міського транспорту; організаційно-правові засади функціонування міського транспорту), Н. Бортник, С. Єсімов (адміністративний договір як форма публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування), О. Зима (забезпечення якості транспортних

послуг, що надаються жителям міст: правовий аспект), О. Гафурова (проблеми правового забезпечення транспортного обслуговування у сільській місцевості), А. Присяжнюк (окремі аспекти вдосконалення адміністративно-правового забезпечення перевезення пасажирів автомобільним транспортом в Україні), В. Дитюк (нормативно-правові аспекти удосконалення забезпечення громадської безпеки на залізничному транспорті), Є. Довженко (закон – основний регулятор правовідносин у транспортній сфері) та ін. Українські вчені з інших спеціальностей також досліджували проблеми, дотичні до тих, що розглядаються в межах цієї роботи: А. Павлюк (ідентифікація методів державного регулювання ринку послуг автомобільного транспорту в регіоні), Д. Марченко, М. Мороз (розробка заходів удосконалення маршрутної мережі громадського транспорту м. Кременчук на основі розподілу пасажиропотоку гравітаційним методом) та ін. Зарубіжні вчені – Є. Лобанов (транспортні проблеми сучасних великих міст), Ю. Белов, А. Політайкин (вдосконалення системи управління транспортом на основі концепції інтелектуальної транспортної системи), Т. Анопченко, С. Кірсанов (проблеми організації міського транспорту в Росії), Е. Куратова (вдосконалення просторової організації транспорту – потужний ресурс для розвитку суб'єктів РФ), Л. Чихладзе (місцеве самоврядування і місцеве управління у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав: теорія, практика і тенденції розвитку) та ін. Однак, незважаючи на таку пильну увагу вчених до питань МТ, низка його проблем залишається розглянутою не повною мірою.

Основний зміст роботи. Програмно-цільовий метод. За А. Піголкіним, правотворчість являє собою діяльність не тільки зі створення й удосконалення, але й із планування законотворчості [2, с. 16–17]. Основні правила реформування галузі МТ повинні отримати форму нової Стратегії реформування МТ строком на 20 років, де буде відображено параметри, яких ми маємо досягти в сфері МТ, враховуючи нинішню динаміку інтеграції до європейських структур. Цей документ стане доказом серйозності намірів публічної влади вдосконалити зазначені відносини в інтересах українського суспільства, відповідно до найвищих стандартів ЄС. Транспорт як інфраструктурна галузь має розвиватися випереджальними темпами з метою сприяння швидкому економічному та соціальному розвитку країни та її участі у міжнародному поділі праці. В адміністративно-правовому (далі – АП) сенсі ця стратегія стане виявом застосування програмно-цільового методу, тобто доведе професійність публічної влади. Програмно-цільове управління – необхідний елемент програмно-цільової організації публічного адміністрування, без якого успішна організація будь-якого процесу неможлива. У зв'язку із цим доречними видаються думки Б. Лазарева про те, що для вирішення особливо складних комплексних технічних, економічних і соціальних проблем все частіше стає недостатньою традиційна структура управління, заснована на поєднанні лише лінійно-галузевих, територі-

альних і функціональних засад. У цих ситуаціях застосовується програмно-цільове управління. Цей метод організації публічного управління дає змогу найбільш ефективним шляхом ставити цілі управління на МТ, вирішувати проблеми [3, с. 13, 15, 23]. Ця Стратегія повинна відобразити ключові проблеми, цілі, принципи, пріоритети, а також політико-економічні, організаційні та правові заходи розвитку МТ на період до 2040 року. З-поміж іншого Стратегія повинна містити транспортні стандарти, до яких ми прагнемо. Адже нині погіршуються соціальні стандарти якості пасажирських перевезень за такими показниками, як наповненість транспортного засобу, забезпечення міським електротранспортом та автобусами великої місткості, регулярність руху. Ця наша пропозиція сутнісно вписується в межі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015), а саме: реформа транспортної інфраструктури зазначена в рамках названих чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності, гордості) в якості однієї з 62 реформ та програм розвитку держави, що мають бути реалізовані. На базі окресленої Стратегії (довгострокової й абстрактної за природою) треба розробити програми розвитку загальнодержавні, міжмуніципальні і муніципальні, які складаються на менші строки і містять низку конкретних механізмів реалізації поставлених завдань. Програмний підхід використовується для конкретизації строків, виконавців, співвиконавців завдань у програмі, яка має, як правило, координаційний характер [3, с. 17]. Щорічні деталізації виконання цих програм повинні відбитися у планах виконання заходів вдосконалення МТ як на загальнодержавному, так і на місцевих рівнях. Одним із напрямів удосконалення АПР у сфері МТ стане розробка й ухвалення Транспортного кодексу України [14, с. 171], де питанням МТ буде присвячено окремий розділ, або Кодексу муніципального транспорту в Україні (далі – Кодекс МТ). В основі предмету Кодексу МТ є сфера транспортної діяльності в межах однієї або декількох адміністративно-територіальних одиниць, що полягає у перевезенні пасажирів та наданні будь-яких інших транспортних послуг муніципальними перевізниками і/або на умовах, визначених муніципальною владою, у тому числі міжмуніципальними органами публічної влади – районними і обласними радами. У більшості країн відсутній єдиний транспортний кодекс, проте транспортні кодекси для окремих видів транспорту діють, наприклад Кодекс автомобільного транспорту Республіки Молдова № 150 від 17 липня 2014 р.; у Республіці Казахстан (далі – РКз) розроблено проект Транспортного кодексу від 27 вересня 2006 р.; у США чинний єдиний Транспортний кодекс від 17 жовтня 1978 р. «Транспортне право – це комплексне утворення (підгалузь), яке поєднує норми публічного і приватного права [4, с. 10–13]. Кодекс МТ уявляється за класичною пандектною системою таким: 1) перша книга: загальні положення – предмет, мета і принципи правового регулювання; визначення основних понять; 2) друга книга про пасажирів та

їх багаж, вантаж: особливості проїзду дітей, вагітних жінок, людей похилого віку, іноземців, інвалідів (пільги, спеціальне облаштування, інформування та ін.), параметри тарифу на проїзд (провіз багажу, перевезення вантажу); 3) третя книга про стандарти МТ, перевізників, ТЗ й інфраструктуру: типи ТЗ (велосипеди, електротранспорт та ін.); технічні характеристики ТЗ (енергоємність, екологічність), деталі доступного комфорту, формування кадрів для МТ (навчання, престижність та ін.); принципи логістики пасажирських та інших перевезень МТ – регулярність, дотримання графіків руху та інші; інформаційні системи та інші складники інтермодальної моделі руху МТ; параметри безпеки на МТ; 4) четверта книга про публічне адміністрування у сфері МТ: а) завдання і повноваження центральної і місцевої влади у сфері МТ в населених пунктах різного розміру; б) механізм ліцензування, технічного регулювання, безпеки дорожнього руху, страхування, тарифікації транспортних послуг на МТ; в) механізм здійснення контролю дотримання законів перевізниками та іншими учасниками відносин у сфері МТ; г) правопорядок у МТ; д) ефективна відповідальність за пошкодження ТЗ, інфраструктури МТ; е) міжнародне співробітництво.

Ми переконані, що максимальний життєвий розмір населеного пункту перебуває у динамічній рівновазі з розвитком транспорту як у ньому, так і того, що з'єднує його з іншими населеними пунктами. Проблеми малих міст, селищ міського типу, селищ і сіл (у тому числі розташованих у межах 10 км одне від одного) повинні вирішуватися через упровадження ефективних маршрутів ТЗ приватних чи комунальних перевізників. В Україні досвід сприяння розвитку малих міст відомий, наприклад, у межах Загальнодержавної програми розвитку малих міст на 2004–2010 рр. затвердженої Законом України від 4 березня 2004 р. № 1580-IV. Малими є міста з чисельністю населення до 50 тис. чоловік (з 2003 р. по 2009 р. їх кількість збільшилася з 350 до 364). У програмі наголошувалося на недостатньому розвитку транспортних зв'язків із сільськими населеними пунктами в зоні впливу малого міста.

Публічно-приватне партнерство (далі – ППП) – муніципалізація громадського транспорту і ліцензування роботи перевізників. Більшість країн-членів ЄС та Європейської комісії розглядають ППП як важливий інструмент для залучення додаткових фінансових ресурсів у МТ. Серед інвестицій у транспорті інвестиції у будівництво доріг – найбільш поширений вид угод ППП, проте тільки у Великій Британії і Португальській Республіці ці угоди набули найбільшого поширення і масштабу, що структурно позитивно вплинуло на всю сферу дорожньої інфраструктури для транспорту [6, с. 83–84]. Важливо, щоб дохідність муніципальних перевезень максимальним чином сприяла багатству територіальної громади. Якщо комунальні перевізники більш ефективні на ринку за параметрами «помірна ціна – висока якість транспортної послуги», то саме вони повинні працювати на ринку муніципальних

перевезень. Крім пасажирських перевезень, місцеві бюджети можуть суттєво поповнюватися за рахунок вдалих логістичних розрахунків перевезень вантажів засобами комунальних підприємств. За результатом перемоги у тендері треба укладати договори з вичерпним переліком вимог щодо високих стандартів перевезень, які повинні забезпечити перевізники: виконання встановлених вимог безпеки та якості пасажирських автоперевезень; технічне і технологічне забезпечення керування рухом автотранспорту на маршрутах; забезпечення пасажирського транспорту й маршрутів відповідними інформаційними показниками; забезпечення рентабельної роботи пасажирського перевізника; порядок дій органів управління і перевізника під час надзвичайних ситуацій; відповідальність і санкції за невиконання умов договору, зокрема позбавлення ліцензії на перевезення пасажирів на рік і більше. Можна визнати за доцільну думку Н. Бортника про те, що з метою легітимації адміністративного договору в галузі організації обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування доцільно ухвалити закон «Про основи організації обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування» (за умови небажання публічної влади розробляти транспортний кодекс або кодекс МТ) [9, с. 15]. У грудні 2016 р. планувалося делегувати органам місцевого самоврядування повноваження щодо надання деяких адміністративних послуг (щодо видачі, зокрема через центри надання адміністративних послуг, посвідчення водія на право керування ТЗ, державної реєстрації ТЗ) [16].

Якість транспортних послуг – це сукупність характеристик транспортного обслуговування, що зумовлюють його здатність задовольняти потреби споживачів шляхом належного і ефективного виконання транспортних послуг, а також відповідати встановленим стандартам і нормативам, умовам договору або вимогам, що зазвичай висуваються до транспортного обслуговування [13, с. 25]. Основні напрями регулювання повинні базуватися на економічних механізмах і контролі забезпечення вимог до безпеки та якості транспортних послуг. Регулюванню насамперед підлягають: формування ринку послуг; організація і контроль автомобільних перевезень; забезпечення безпеки та якості пасажирських перевезень, а також екологічна безпека; відносини між перевізниками й замовниками, споживачами транспортних послуг. Замовник транспортних послуг повинен мати право додатково встановлювати відповідні стандарти, що визначають якісні параметри обслуговування споживачів, про що повинно йтися в договорі [5, с. 141]. Стандарти на МТ повинні передбачати максимально можливий комфорт пасажиром. Ми наполягаємо на великогабаритних, комфортних, енергоефективних і екологічних автобусах та інших ТЗ для МТ, як це видно, наприклад, на фото 1.

Як влучно вказали А. Присяжнюк і В. Грохольський, здійснюючи планування подальшого розвитку маршрутної мережі, необхідно враховувати такі важливі фактори, як екологія і пропускна здатність



Фото 1. Муніципальний транспорт м. Раштатт (ФРН, 21.08.2016)

доріг. Вирішувати вказане питання необхідно шляхом пріоритетного використання електротранспорту, реконструкції та розширення окремих вулиць і транспортних розв'язок, переобладнання частини автобусів для роботи на газовому паливі. Ефект від оптимізації маршрутної мережі може бути досягнутий за умови оптимізації співвідношення між різними видами й типами ТЗ, що використовуються на міських маршрутах [14, с. 179]. Пропонуємою нами тип ТЗ придатний для комфортного перевезення усіх категорій громадян. У цьому питанні українській публічній владі треба використовувати досвід населених пунктів Швейцарської Конфедерації, який став визнаним світовим стандартом якості у питаннях надання транспортних послуг соціально вразливим верствам населення. Сьогодні принциповим питанням є збільшення питомої частки комунальної власності в пасажирському транспортному комплексі, що становить менше 20% [14, с. 174]. Цього можна досягти централізацією управління міськими перевезеннями (визначення маршрутів, розкладів, вимог до рухомого складу і якості обслуговування пасажирів і т. д.) в руках відповідного відділу з транспорту органу місцевого самоврядування. Така централізація має місце в переважній більшості міст розвинених країн. Нечітке поєднання їхніх графіків з розкладом руху метро. І якщо у 2001 р. автобусами МТ користувалось 15% мешканців Сеула, то з 2011 р. і донині їхня кількість перевищує 60% [7, с. 55]. Напрямок розвитку для України доцільно скоригувати відповідно до німецької (італійської, чеської) моделі: інтермодальна система, яка об'єднує графіки роботи двох і більше видів МТ, синхронізує і взаємодоповнює їх, забезпечуючи чіткість, швидкість і максимальну економічну вигоду перевізникам і пасажиром. Інтегрована інтермодальна система МТ для України – це спосіб забезпечення функціонування МТ на певній території (районі, місті та ін.), що означає поєднання (перехрещення) графіків руху декількох видів міського транспорту (автобусів, трамваїв, троллейбусів, метро, поїздів, літаків) і створення чіткої системи взаємопов'язаних маршрутів, на яких здійснюється переміщення пасажирів.

рів за єдиним тарифом, з дотриманням низки умов перевезень та регулярних інтервалів між сполученнями. Ця модель дасть змогу виключити низьку пасажиронаповнюваність ТЗ, складні та заплутані графіки сполучення різних видів МТ, неоднакові тарифи на різних маршрутах, труднощі під час зміни одного виду транспорту на інший внаслідок нерозвиненості транспортної інфраструктури, а врешті, більше громадян схилитимуться до обрання муніципального, а не індивідуального транспорту. При виборі й обґрунтуванні основної мережі міського автобусного сполучення в режимі загального користування варто керуватися такими вимогами: основні пункти транспортного тягіння і масового скупчення пасажирів пов'язуються між собою найкоротшими напрямками; маршрути повинні забезпечувати безпесадочні поїздки пасажирів на основних напрямках проходження; міське автобусне сполучення має бути спрямованим на те, щоб зі скороченням соціальних, економічних та екологічних витрат задовольняти пасажиропотоки у просторі й часі [10, с. 65]. При цьому погодження графіків руху, досягнення органічної і максимально ефективної взаємодії усіх видів МТ повинно відбуватися силами або комунальних підприємств, або у поєднанні зі стимулюванням та вжиттям низки організаційних заходів для злагожденної роботи приватних перевізників на муніципальних маршрутах. Ми пропонуємо підвищити розмір санкції за «порушення правил руху і зупинки на смузі для маршрутних транспортних засобів, а так само порушення правил зупинки, стоянки, що створюють перешкоди дорожньому руху або загрозу безпеці руху», яке описане у ч. 3 ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х («Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху»), з 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (як нині) і зафіксувати діапазон від 200 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Також вважаємо за необхідне встановити адміністративну відповідальність за пошкодження ТЗ МТ, а саме: вибивання скла, псування дверей, сидінь, підлоги, компостерів, освітлювальних елементів та інших частин, – в окремій статті КпАП із санкцією від 100 до 10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Наприклад, у 2016 р. особливо гострою для МТ м. Риму стала проблема псування компостерів, переважно іноземцями-мігрантами. У нашій країні відомою є проблема псування сидінь і абсолютно зневажливе ставлення до охайності (ошатності) інтер'єру громадського транспорту з боку пасажирів. Для фіксації цих порушень пропонуємо встановлювати відеокамери, які будуть передавати зображення в єдиний центр обробки інформації перевізника і муніципального органу управління МТ.

У науковій літературі підкреслюється, що в організації обслуговування міським транспортом загального користування важливим аспектом є рентабельність і дохідність транспортної діяльності [11, с. 29].

Транспорт створює значне техногенне навантаження на довкілля, є джерелом викидів третини шкідливих речовин в Україні. Найбільше це стосується автомобільного транспорту в містах, де його частка у викидах шкідливих речовин досягає 90%. Це підтверджує як досвід міст розвинених європейських країн, так й інших країн світу, наприклад, 40-річний досвід досліджень проблем МТ у м. Сантьяго (Республіка Чілі) довів, що використання велосипедів для пересування містом становить важливу ланку стійкого розвитку всієї системи МТ. Подібний позитивний досвід в Україні є, наприклад, адміністрація підприємства «Івченко-прогрес» (м. Запоріжжя) облаштувала майданчик і технічні пристосування для паркування велосипедів біля входу до його заводоуправління. Досвід адміністрації м. Мадрида взагалі дозволяє побачити цілу систему велосипедних стоянок для електровелосипедів, їхнє вільне використання очочими мешканцями за спеціальною картою тощо. Будь-яка альтернатива автомобільному транспорту за критерієм екологічності та низької енергоємності необхідна сучасним містам для утвердження парадигми «сталий МТ» замість нині поширеної «аби виконував своє основне призначення». Дослідники прогнозують, що справа з МТ буде просуватися вперед пропорційно досягненням країни в базових сферах економіки, а це завдання виконується кожною нацією з різним ступенем успішності, який часто далекий від тих стандартів, які демонструють високорозвинені країни Північної Америки чи інших частин світу [8, с. 76–77]. Очевидно, що й Україні необхідно прямувати шляхом розвитку і реалізації програми використання природного газу для МТ [12, с. 184, 185].

Питання стабільної та безпечної роботи на ринку пасажирських перевезень мають абсолютний пріоритет [14, с. 173]. Рівень безпеки перевезень на МТ визнано низьким. Значно гірші в порівнянні з країнами ЄС показники аварійності на автомобільному транспорті [15].

Потрібно забезпечити створення єдиної системи навчання і сертифікації працівників автомобільного транспорту відповідно до європейських норм [15]. Важливим питанням ефективного й безпечного перевезення пасажирів автомобільним транспортом є кваліфікаційний рівень працівників перевізників. Необхідно створити систему підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які беруть участь у процесі автомобільних пасажирських перевезень [5, с. 141].

Висновок. Отже, треба ухвалити довгострокову стратегію розвитку МТ мінімум на 20 р., програми на її реалізацію і щорічні плани виконання цих програм. Вважаємо за можливе розробити кодекс МТ, враховуючи наявну законодавчу базу, перспективні напрацювання і наявність величезного потенціалу юристів, яких можна залучити для виконання цього завдання. За прикладом ФРН потрібно впровадити інтермодальну систему роботи МТ – забезпечення функціонування МТ на певній території (районі, місті та ін.), що означає поєднання (перехрещення) графіків руху декількох видів міського транспорту

(автобусів, трамваїв, тролейбусів, метро, поїздів, літаків) і створення чіткої системи взаємопов'язаних маршрутів, на яких здійснюється переміщення пасажирів за єдиним тарифом, з дотриманням низки умов перевезень та регулярних інтервалів між сполученнями. Потрібно ідентифікувати адміністративну відповідальність за використання смуг для руху МТ приватними автомобілями, встановити адміністративну відповідальність за псування транспортних засобів МТ, зокрема їхнього внутрішнього оздоблення. Пропонуємо також розширити публічно-приватне партнерство у сфері МТ, детально виписати стандарти

транспортного обслуговування засобами МТ, синхронізувати стандарти МТ в усіх населених пунктах, забезпечити роботу МТ у селах, селищах, селищах міського типу і між ними; впроваджувати великогабаритні ТЗ – автобуси, електротранспорт, пристосовані для соціально вразливих верств населення; забезпечити перехід автобусів МТ на природний газ, створити велосипедні доріжки і інфраструктуру для ширшого використання велосипедів за прикладом м. Мадриду; створити систему навчання працівників МТ і виплачувати їм зарплату, яка б давала змогу говорити про престижність роботи водієм МТ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Статистичні дані по галузі автомобільного транспорту : за останній звітний (2014) рік // [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtu.gov.ua/content/statistichni-dani-po-galuzi-avtomobilnogo-transportu.html>
2. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.710 / А.С. Пиголкин. – М., 1972. – 422 с.
3. Кубко Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) : [монография] / Евгений Борисович Кубко ; отв. ред. В.В. Цветков. – К. : Наук. Думка, 1988. – 232 с.
4. Белых В.С. Транспортное законодательство России и зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС (сравнительно-правовой анализ) / В.С. Белых. – М. : «Проспект», 2014. – 146 с.
5. Присяжнюк А.В. Окремі аспекти вдосконалення адміністративно-правового забезпечення перевезення пасажирів автомобільним транспортом в Україні / А.В. Присяжнюк // Південноукраїнський правничий часопис. – 2015. – № 3. – С. 138–142.
6. Medda F.R. Public private partnerships in transportation: Some insights from the European experience / F.R. Medda, G. Carbonaro, S.L. Davis // IATSS Research. – 2013. – № 36. – С. 83–87.
7. Сафронов К.Э. Оценка эффективности инвестиций в модернизацию парков городского пассажирского транспорта / К.Э. Сафронов // Транспорт РФ. – 2011. – Вып. 4. – С. 55–58.
8. Sagaris L. Lessons from 40 years of planning for cycle-inclusion: Reflections from Santiago, Chile / Lake Sagaris // Natural Resources Forum. – 2015. – № 39. – С. 64–81.
9. Бортник Н.П. Адміністративний договір як форма публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування / Н.П. Бортник, С.С. Єсімов // Вісник Нац. ун-ту «Львів. політехніка». Юрид. науки. – 2014. – № 810. – С. 11–16.
10. Біліченко В. Вдосконалення системи пасажирських перевезень у Вінниці та аналіз її результатів / Віктор Біліченко // Проблеми з трансп. потоками і напрямки їх розв'язання. Тези допов. Нац. ун-т «Львів. Політехніка», 26–28.03.2015 р. – 2015. – С. 64–66.
11. Сагинова О.В. Методологические аспекты управления качеством транспортного обслуживания / О.В. Сагинова, И.В. Спирин, Н.Б. Завьялова, Р.Р. Сидорчук // МИР. – 2016. – Т. 7. – № 2. – С. 28–37.
12. Литвин І.В. Перспективні напрямки інноваційного розвитку вітчизняних автобусобудівних підприємств / І.В. Литвин, О.Б. Магійце // Інноваційна економіка. – 2012. – № 3. – С. 183–186.
13. Кучерук Г.Ю. Якість транспортних послуг: управління, розвиток та ефективність : монографія / Г.Ю. Кучерук. – К. : ДЕДУТ, 2011. – 205 с.
14. Присяжнюк А.В. Адміністративно-правове забезпечення пасажирських перевезень автомобільним транспортом в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Присяжнюк. – Одеса, 2016. – 248 с.
15. Транспортна стратегія України на період до 2020 року : схвалено розпорядженням КМУ від 20.10.2010 р. № 2174-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80>
16. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затв. розпорядженням КМУ від 22.09.2016 р. № 688-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>

Пудрик Д. В.,
професор кафедри адміністративного права, процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

СЕРВІСНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ: ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ

SERVICE TAXPAYERS: THE ISSUE OF FORMATION OF CONTENTS CONCEPT

У статті досліджується поняття «сервісне обслуговування», його зміст та характеристика окремих елементів. Наголошується, що закріплення наведеного поняття в Податковому кодексі України може призвести до його неоднозначного розуміння та застосування як платниками податків, так і посадовими особами ДФС України. Підкреслюється, що спільним знаменником для визначення змісту поняття «сервісне обслуговування» є термін «послуга», зокрема, адміністративна, консультативна, інформаційна, електронна тощо. З урахуванням цього акцентується увага на низці недоліків у правовому регулюванні чи взагалі на його відсутності для визначення окремих елементів аналізованого поняття.

Ключові слова: *сервіс, обслуговування, сервісне обслуговування, послуги, Державна фіскальна служба України, платник податків.*

В статье исследуется понятие «сервисное обслуживание», его содержание и характеристика отдельных элементов. Отмечается, что закрепление указанного понятия в Налоговом кодексе Украины может привести к его неоднозначному пониманию и применению как налогоплательщиками, так и должностными лицами ДФС Украины. Подчеркивается, что общим знаменателем для определения содержания понятия «сервисное обслуживание» является термин «услуга», в частности, административная, консультационная, информационная, электронная. С учетом этого акцентируется внимание на ряде недостатков в правовом регулировании или вообще на его отсутствии при определении отдельных элементов рассматриваемого понятия.

Ключевые слова: *сервис, обслуживание, сервисное обслуживание, услуги, Государственная фискальная служба Украины, налогоплательщик.*

The article investigates the concept of «servicing», its meaning and characteristics of individual elements. It is noted that the above concept of consolidation in the Tax Code of Ukraine may lead to ambiguous understanding and application, both on the part of taxpayers and officials SFS of Ukraine. It is emphasized that the common denominator for determining the content of the term "servicing" is the term "service", including administrative, consulting, information, electronic. Taking that into account, that focuses on a number of shortcomings in the legal regulation or even its absence in determining the individual elements of the test concept.

Key words: *service, State Fiscal Service of Ukraine, taxpayer.*

Постановка проблеми. З моменту визначення нової «сервісної» ролі органів виконавчої влади, що задекларована Концепцією адміністративної реформи, почалася якісна перебудова, зокрема органів, які реалізують податкову та митну політику в Україні. Обслуговуючу роль Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) на даному етапі перебудови системи публічного управління переоцінити неможливо, оскільки саме ефективне обслуговування платників податків є пріоритетним завданням цього органу у світлі європейського вектору розвитку України та загострення питання формування сприятливого інвестиційного клімату.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанню послуг у діяльності органів публічної адміністрації приділена увага знаних учених, таких як: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, О.О. Бандурка, О.П. Рябченко та ін. Також варто вказати на праці Ю.М. Ільницької, О.Ф. Джафарової, В.В. Петьовки, О.О. Сосновика, І.А. Мордвін, у яких досліджено надання послуг саме ДФС України. Однак, зважаючи на чергові зміни податкового законодавства, виникає необхідність оновлення змісту окремих категорій, зокрема поняття «сервісне обслуговування», зміст якого зазнає трансформації у процесі такого нормотворення. Крім того, форму-

лювання поняття з виокремленням ознак, які можуть неоднозначно розтлумачуватися, у подальшому призведе до проблем практичного застосування норм, що його закріплюють.

Виклад основного матеріалу. Згідно із ст. 19 Податкового кодексу України (надалі – ПК України) до основних функцій ДФС України з обслуговування платників податків належать такі: надання адміністративних послуг платникам податків, зборів, платежів (191.1.3); забезпечення впровадження електронних сервісів для обслуговування суб'єктів господарювання (191.1.27); надання консультативної законодавства з питань сплати єдиного внеску та інформаційно-довідкових послуг з питань оподаткування й іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на ДФС України (191.1.28); забезпечення інформування громадськості про реалізацію державної податкової і митної політики (191.1.29.); надання послуг електронного цифрового підпису (191.1.44.) [1]. Логічним є висновок, що наведений перелік функцій, регламентований ПК України, ілюструє зміст сервісної функції ДФС України. Однак, як зазначалося вище, вказана функція, займаючи центральне місце у визначенні напрямків діяльності ДФС України, на сьогодні в ПК України не регламентована [1].

В умовах проведення податкової реформи в Україні задекларовано необхідність перетворення ДФС України з інспекції на сервісну службу, яка буде «партнером для бізнесу». Метою її проведення, як заявив голова ДФС України Р.М. Насіров, є спрощення умов ведення бізнесу в Україні, що, у свою чергу, забезпечить формування сприятливого інвестиційного клімату [2]. З метою правового забезпечення податкової реформи Президентом України підписано проект Закону України про внесення чергових змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні) (надалі – Проект Закону) [3]. Наведеним нормативно-правовим актом вноситься низка принципових змін до ПК України, зокрема задекларовано спробу виокремлення окремої функції з обслуговування платників податків ДФС України. Це відображається у пропозиції закріплення в ПК України у пп. 226 п. 1 ст. 14 поняття «сервісне обслуговування», під яким автори Проекту Закону розуміють надання адміністративних, консультаційних, довідкових, інформаційних, електронних та інших послуг, пов'язаних із реалізацією прав та обов'язків платника відповідно до вимог податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючий орган [3]. Закріплення вказаного терміну у наведеному вигляді призведе до його неоднозначного розуміння хоча б через те, що у ньому поєднані два самостійних поняття – «сервіс» та «обслуговування».

Про вказані проблеми свідчить, зокрема, аналіз наказу Міндоходів України № 519 від 30.09.2013 р. «Про затвердження Концепції та документів для забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників», у якому зазначається, що обслуговування громадян та суб'єктів господарювання – це комплекс послуг, що надаються податковими органами переважно через центри обслуговування платників, який включає надання адміністративних послуг, надання консультаційних послуг, надання інформаційних послуг, прийняття звітності, прийняття вхідної кореспонденції та видачу ключів електронного цифрового підпису [4]. Положення наведеного підзаконного нормативно-правового акту дещо по-іншому тлумачить поняття діяльності, яка у Проекті Закону позначається як «сервісне обслуговування».

Словник української мови визначає «обслуговування» як виконання функцій, пов'язаних із задоволенням чітких-небудь запитів або потреб [5]. У свою чергу, «сервіс» походить з латинської мови: «service» – служіння, «servio» – служити, обслуговувати [6], а з англійської «service» перекладається як обслуговування, служба [7, с. 216]. Вказане походження (етимологія) досліджуваних термінів пояснює те, що замість розповсюдженого терміну «сервіс» вживається інше, менш досліджене поняття – «обслуговування».

Словосполучення «сервісне обслуговування» у даному випадку інтерпретується через сутнісне наповнення такої категорії, як послуга. Деякі нау-

ковці дають таке визначення послуги – це продукт сервісної діяльності, корисна дія або процес впливу на людину, її майно або навколишні умови з метою задоволення її потреб [8]. Однак існує позиція, за якою терміном «обслуговування» охоплюється не лише надання послуг, а й інша діяльність, іншими словами, «обслуговування» розглядається як поняття більш широке, ніж «надання послуг» [10]. У ПК України термін «обслуговування» використовується на кшталт наведеного вище визначення. Наприклад, «обслуговування багатоквартирного будинку», «обслуговування автомобілів, їдальні, кафе», «обслуговування виробництва» тощо. Тоді як термін «сервіс» вживається у сполученні із прикметником «електронний», що означає всі види послуг, які надаються за допомогою електронних засобів (наприклад, за допомогою мережі Інтернет) [6].

На сьогодні вказаний напрямок діяльності закріплений у ст. 191.1.27 ПК України у вигляді обов'язку забезпечення розвитку та технічного обслуговування супроводження інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій, автоматизації процедур, зокрема, контроль за повнотою та правильністю виконання митних формальностей, організації впровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання [1]. Проектом Закону пропонується уточнити вказану функцію шляхом регламентування окремих підпунктом та виокремити функцію забезпечення контролю за повнотою і правильністю виконання митних формальностей. До того ж ПК України буде розширено нормами ст.ст. 191.1.26 та 191.1.47 щодо використання саме податкової інформації з інформаційно-телекомунікаційних систем та надання консультацій платникам податків щодо користування такими інформаційно-телекомунікаційними системами під час сплати податків тощо [3].

На користь тези щодо використання терміну «сервіс» саме як «електронного» свідчить зміст ст. 42 Проекту Закону «Електронний кабінет», якою регламентується поняття, принципи й окремі процедури взаємодії платника податків із контролюючим органом (ДФС України) через інформаційну систему «Електронний кабінет». Зокрема, тут визначено принцип «повноти функціоналу», який передбачає наявність електронного сервісу, що забезпечує можливість реалізації прав та обов'язків платника податків, отримання документів, передбачених законодавством, та інформації, що стосується такого платника податків, онлайн (через Інтернет у режимі реального часу) або через програмний інтерфейс (API), іншими засобами інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [3].

Функціонування інформаційної системи «Електронний кабінет» забезпечуватиме реалізацію одного з основних принципів публічного адміністрування – принципу «єдиного вікна» в електронному вигляді та сприятиме виокремленню сервісної діяльності ДФС України, що забезпечуватиметься, очевидно, через призму поняття «електронне адміністрування», зміст якого в чинному ПК України не визначено. Зокрема, пропозиції щодо закріплення терміну «електронне

адміністрування» у Проекті Закону також відсутні, не зважаючи на його використання у ст.ст. 2001, 232 ПК України [1] та у самому Проекті Закону [3].

Зважаючи на це, роль «сервісного обслуговування» визначається у межах загального поняття «адміністрування податків, зборів, платежів», про що свідчить пп. 14.1.11.ПК України, до якого, відповідно, не входять організація ідентифікації та облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування [1].

Аналіз вказаного положення у ПК України [1] та відсутність пропозицій щодо відповідних змін у Проекті Закону [3] не дозволяють розкрити зміст поняття «сервісного обслуговування» через організацію діяльності «Електронного кабінету». Зокрема, поза увагою законодавця залишаються послуги щодо ідентифікації та обліку платника податків, які, ймовірно, повинні охоплюватися поняттям «сервісне обслуговування», змістом якого є надання послуг. Окремо слід вказати на відсутність вказівки щодо можливості отримання платником податків адміністративних послуг в електронному вигляді, зокрема через мережу Інтернет. Таким чином, організація діяльності «Електронного кабінету» представляється дещо ширше, аніж сервісне обслуговування.

Особливої уваги заслуговує положення щодо «спеціальних» можливостей інформаційної системи «Електронний кабінет». До таких можливостей відносяться право платника податків отримати будь-який документ, що стосується такого платника податків та повинен бути виданий йому контролюючим органом згідно із законодавством України, або інформацію з баз даних щодо такого платника податків шляхом вивантаження відповідної інформації з електронного кабінету із накладенням електронного підпису посадової особи контролюючого органу та печатки контролюючого органу з дотриманням вимог законів щодо електронного документообігу та електронного цифрового підпису [3]. З наведеної норми не зрозуміло, що саме законодавець вкладає у зміст терміну «будь-який документ».

Висновки. Наведений аналіз пропозицій законодавця щодо формування засад здійснення «сервісного обслуговування» платників податків дозволяє зробити висновок, що ця діяльність відбувається шляхом організації контролюючим органом функціонування, зокрема, «Електронного кабінету», що надає можливість отримувати платнику податків увесь комплекс послуг в електронній формі, які є змістом такого «обслуговування». На підтвердження цих висновків можна навести положення ст. 42 Про-

екту Закону, де вказується, що електронний кабінет забезпечує можливість подання звернень та інших документів на отримання ліцензій, дозволів з приводу винесення попередніх рішень у порядку та на умовах, передбачених Митним кодексом України [9], зокрема подання документів з метою реєстрації об'єкта інтелектуальної власності у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності тощо [3]. Поза увагою законодавця залишається регулювання надання інших адміністративних послуг, які відповідно до ст. 42 Проекту Закону можуть надаватися через «Електронний кабінет».

У ПК України та Проекті Закону не знайшли відображення низка понять, зокрема: інформаційна послуга, консультаційна послуга, електронна послуга, довідкова послуга, а також не міститься відсылної норми до Закону України «Про адміністративні послуги» [11] в частині хоча б визначення поняття адміністративної послуги.

Наведені недоліки супроводжуються й тим, що у договірному регулюванні вживається саме термін «інформаційно-консультаційна послуга», а не «консультаційна послуга». У цивільному законодавстві взагалі відсутня така категорія послуг, яка мала б виступати об'єктом правового регулювання.

Підставою, як вважають окремі вчені, є те, що інформація тісно пов'язана з консультацією: без дослідження інформації неможлива будь-яка консультація. У свою чергу, консультація є формою вираження інформації. Однак, з урахуванням положень ПК України та Проекту Закону, консультаційні послуги не тотожні інформаційним, вони мають свої особливостями, що виокремлює їх у самостійний вид послуг, а тому основною проблемою надання таких послуг є відсутність правового регулювання цієї сфери, чіткого визначення поняття «консультаційна послуга» та його розмежування з суміжними термінами [12, с. 15, 17].

Не заперечуючи того, що надання електронних послуг пов'язано безпосередньо з процесом адміністрування, варто зауважити, що такі послуги переважно ототожнюються із будь-якими послугами, надання яких здійснюється в електронному вигляді. Ними можуть бути адміністративні, консультаційні, інформаційні, довідкові послуги тощо.

З урахуванням пропонованих змін до ПК України в частині визначення поняття «сервісне обслуговування» варто чітко регламентувати його зміст. Це надасть можливість сформулювати процедури надання наведених послуг з урахуванням задекларованих ПК України принципів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. ДФС – більше не інспекція, а сервісна служба та партнер бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/206094.html>.
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні) : проект Закону України № 5368 від 07.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60443.

4. Про затвердження Концепції та документів для забезпечення ефективної організації роботи з надання адміністративних послуг та сервісів центрами обслуговування платників : наказ Міндоходів України від 30.09.2013 р. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-prodiyalnist/62852.html>.
5. Словник української мови : в 11 томах. – Том 5. – 1974. – С. 581.
6. Поняття «Сервіс» // Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
7. Етимологічний словник української мови: У 7 т. / Редкол. О.С. Мельничук (гол. ред.) та ін. – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 5. – 704 с.
8. Моргулець О.Б. Діалектичний зв'язок сервісології та сервіс-менеджменту / О.Б. Моргулець // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – № 3(25). – С. 188–192.
9. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
10. Резнікова В.В. Послуга та суміжні правові категорії / В.В. Резнікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/2505/27/>.
11. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
12. Тур О. Консультаційна послуга як юридична категорія / О. Тур // Підприємництво, господарство і право. – № 7. – 2015. – С. 15–18.

Решота В. В.,

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ФУНКЦІЇ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW FUNCTIONS

Стаття присвячена дослідженню функцій джерел адміністративного права. Проаналізовано поняття, сутність та основні функції, які відіграють джерела адміністративного права, на підставі чого виділено їх основні види.

Ключові слова: джерело адміністративного права, функції права, джерело права, адміністративне право, публічна адміністрація.

Статья посвящена исследованию функций источников административного права. Проанализированы понятие, сущность и основные функции, которые играют источники административного права, на основании чего выделены их основные виды.

Ключевые слова: источник административного права, функции права, источник права, административное право, публичная администрация.

The article investigates the functions of sources of administrative law. It is analyzed the concept, nature and the basic functions of sources of administrative law. On the basis of analysis of sources of administrative law functions main types of these functions were singled out.

Key words: source of administrative law, functions of law, source of law, administrative law, public administration.

Постановка проблеми. Джерела адміністративного права є одним із найважливіших інститутів адміністративного права, через який можна з'ясувати та виявити особливості і специфіку адміністративного права як галузі. Питання джерел адміністративного права розкривається чи не в кожному підручнику або посібнику цієї галузі, проте висвітлення питань обмежується поняттям і коротким описом системи джерел адміністративного права. Тоді як дослідження джерел адміністративного права є неповним без виокремлення основних функцій, які вони відіграють, здійснюючи суттєвий вплив на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації. Це питання залишилося поза увагою вчених-адміністративістів. В. Юсупов у своїй праці «Теорія адміністративного права» виокремлює лише функції норм адміністративного права та функції актів застосування норм адміністративного права [1, с. 50–67]. Більше того, це питання є малодослідженим і серед теоретиків права. Н. Пархоменко вказує, що поза увагою залишається «з'ясування функцій системи джерел права загалом як засобу регулювання суспільних відносин. Ця проблема не була спеціальним предметом дослідження вчених» [2, с. 111]. Однак теорія джерел адміністративного права не має зводитись лише до механічного копіювання загальнотеоретичних напрацювань із зазначенням галузі адміністративного права, а повинна виявити ті унікальні та специфічні риси, які притаманні саме галузі адміністративного права і можуть не стосуватись інших галузей права.

Метою дослідження є визначення сутності та характеристика основних видів функцій, які відіграють джерела адміністративного права.

Стан дослідження. Як уже зазначалось, у науковій та навчальній літературі з адміністративного права вза-

галі не висвітлюється питання функцій джерел адміністративного права. Деякі дослідники виокремлюють лише функції адміністративного права. Наприклад, Д. Галліган, В. Полянський та Ю. Старілов називають регулятивну та охоронну функцію адміністративного права [3, с. 84–85]. Т. Коломєць і В. Колпаков виокремлюють ще організаційну функцію (через організаційний характер діяльності органів публічної адміністрації) [4, с. 109]. Ю. Юринєць пропонує розглядати правозабезпечувальну (забезпечення реалізації прав і свобод людини) та правозахисну (захист порушених прав людини) функції [5, с. 73], хоча їх можна віднести до регулятивної і охоронної. У літературі висловлюються позиції і щодо доповнення усталених функцій новими. Так, Ю. Пирожкова обґрунтовує необхідність виокремлення процедурної функції адміністративного права щодо «сервісно-організаційної реалізації як заявних (ініціативних), так і втручальних процедур, визначених матеріальними нормами інших галузей права» [6, с. 37–41].

Виклад основних положень. Під функціями джерел адміністративного права розуміємо основні напрямки їх впливу на суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права, які виявляються в їхніх особливостях та специфічних властивостях. Ці напрямки впливу виражаються у волі державної влади, насамперед законодавця, врегулювати суспільні відносини, створюючи загальнообов'язкові правила поведінки для всіх учасників таких відносин. Саме за допомогою джерел права виражається владне веління державної влади та її органів, зосереджене у певній формі. Оскільки й органи державної влади характеризуються відносинами ієрархічності, підвідомчості, субординації, то й акти, які ними створюються, займають певне місце у системі адміністративного законодавства.

С. Алексєєв зазначає, що головною функцією нормативних приписів у правовій системі є забезпечення конкретизованого, детального, точного і визначеного нормативного регулювання суспільних відносин [7, с. 81].

За допомогою функцій джерел адміністративного права реалізуються та виконуються функції і завдання держави, реалізується державна політика у різноманітних сферах, здійснюється регулювання суспільних відносин.

Вивчення функцій джерел адміністративного права дозволяє виявити способи та форми регулювання суспільних відносин, характер і наслідки впливу на суспільство і державу. «Адекватність відображення системою джерел права потреб суспільного регулювання і передбачення напрямів подальшого розвитку суспільства стабілізує суспільство та стимулює його розвиток на основі верховенства права, динаміку відкритої правової системи, забезпечуючи її цілісність і здійснення все складніших завдань» [2, с. 125]. Натомість, коли система джерел права не відповідає правосвідомості та юридичній практиці, то розбіжність між бажаним і дійсним зростає, поглиблює суспільні суперечності, породжує суспільні конфлікти, розриваються системоутворюючі зв'язки, вона розпадається на низку малопов'язаних між собою уламків, позбувається своєї особливості функції, дестабілізує суспільство, гальмує соціальний розвиток [8, с. 8].

Функції джерел права у теорії держави і права поділяють на основні та спеціальні [9]. Загальні функції загалом характеризують вплив системи джерел права на розвиток соціальної системи (соціальна, політична, економічна функції). До спеціальних функцій відносять охоронну та регулятивну функції [2, с. 118–125].

Однак не варто ототожнювати функції адміністративного права і функції його джерел, що, безумовно, мають дещо інше значення, інші цілі та завдання. Функції джерел адміністративного права насамперед визначають вплив та значення зовнішнього виразу норм адміністративного права на врегулювання суспільних відносин у відповідній сфері.

Не вдаючись до класифікації за різними критеріями функцій джерел адміністративного права, пропонуємо виокремити наступні: регулятивну, охоронну, відновлювальну, пізнавальну, виховну, ідеологічну, політичну та функцію вирішення правових конфліктів.

Здійснюючи регулюючий вплив на діяльність та поведінку суб'єктів суспільних відносин, джерела права забезпечують їх упорядкування, узгодження [2, с. 121]. Звідси випливає регулятивна функція джерел адміністративного права. За допомогою норм права, які містяться у джерелах адміністративного права, визначаються права, свободи та обов'язки учасників адміністративних правовідносин, закріплюється правовий статус суб'єктів адміністративного права, визначаються функції, завдання і повноваження органів публічної адміністрації тощо. Відтак регулятивна функція є однією із найважли-

віших функцій джерел адміністративного права, що виявляється в об'єктивації загальнообов'язкових правил поведінки, які санкціонуються державою, чим здійснюється правове регулювання суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права.

Виокремлюють два різновиди регулятивної функції: регулятивна статична і регулятивна динамічна [10, с. 65–66]. Якщо у першому випадку маємо закріплення стану чи положення суб'єктів права відносно один до одного (наприклад, суб'єктивні публічні права громадян у відносинах з органами публічної адміністрації), то регулятивна динамічна функція джерел адміністративного права врегульовує поведінку суб'єктів права, їх діяльність (наприклад, процедура розгляду органами публічної адміністрації скарги громадян, порядок укладення адміністративного договору). Загалом регулятивна функція джерел адміністративного права може поглинути й інші функції адміністративного права, які виокремлюються науковцями. І організаційна, і процедурна, і процесуальна, якщо слідувати логіці виокремлення нових функцій, цілком можуть вміститись у регулятивній функції, яка визначає й порядок організації органів публічної адміністрації й об'єктивує процедурні, процесуальні та матеріальні норми адміністративного права.

Охоронна функція джерел адміністративного права полягає у фіксації правових норм, які мають на меті охорону суспільних відносин. Так, ст. 1 КУпАП визначає наступне: «Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [11]. У цьому джерелі також вміщено санкції, що будуть застосовані за вчинення адміністративних проступків.

Відновлювальна функція джерел адміністративного права полягає у закріпленні правового механізму відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень, який може здійснюватись як у позасудовому (насамперед через адміністративне оскарження), так і в судовому порядку (адміністративне судочинство). Зокрема, п. 4 ч. 4 ст. 105 КАС України визначає вимоги, які може містити адміністративний позов, серед яких стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю [12].

Пізнавальна функція джерел адміністративного права характеризується тим, що за допомогою різноманітних джерел адміністративного права можемо пізнати адміністративне право, віднайти необхідні правові норми, що містяться (об'єктивуються) у відповідних нормативно-правових приписах. Таким

чином, за допомогою джерел адміністративного права можемо пізнати власне цю галузь права. Пізнавальна функція є досить важливою, адже джерела права початково розуміли саме як джерела пізнання про право, джерело знань про закон.

Виховна функція джерел адміністративного права полягає у їх здатності впливати на правосвідомість громадян, формувати відповідну правову культуру, переконувати у необхідності дотримуватись адміністративно-правових норм. За допомогою джерел права формуються уявлення про міру дозволеної поведінки та розуміння, що за порушення відповідних правових норм будуть наставати негативні санкції, що забезпечуються державним примусом. За допомогою джерел адміністративного права може формуватись правомірна поведінка суб'єктів відповідних відносин.

Ідеологічна функція джерел адміністративного права досить пов'язана з виховною функцією, проте характеризує не лише вплив на правосвідомість, правову культуру громадян, а й формує у них ставлення, позицію, переконання до тих чи інших явищ. За допомогою джерел права держава може реалізувати свою ідеологію та поширювати її серед своїх громадян. Наприклад, у постанові Конституційного Суду РФ у справі щодо застосування рішень ЄСПЛ на території РФ від 14 липня 2015 р. зафіксовано пріоритетність і верховенство Конституції РФ над Конвенцією 1950 р. та практикою ЄСПЛ. Як зазначається, у випадку, якщо практика Європейського суду буде суперечити Конституції РФ, то «Росія буде змушена відмовитись від буквального слідування рішенням Європейського суду» [13]. Відтак у громадян РФ на підставі цього рішення може виникати розуміння можливості вибіркового застосування практики ЄСПЛ, невиконання деяких його рішень, що суперечитимуть інтересам держави, примат національного права над міжнародним. Значну ідеологічну функцію також відігравали джерела права Радянського Союзу, фашистського періоду Німеччини тощо.

Політична функція джерел адміністративного права виявляється у тому, що вони містять положення про політичний лад та устрій держави, визначають і створюють правові передумови для формування державної політики у різноманітних сферах.

Вирішення правових конфліктів [10] як функція джерел адміністративного права може проявлятися у встановленні в адміністративному судочинстві

порядку вирішення міжкомпетенційних спорів між суб'єктами владних повноважень (п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України: компетенція адміністративних судів поширюється на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень). За суб'єктивним складом компетенційні спори класифікують наступним чином: спори між державними органами та органами (посадовими особами) місцевого самоврядування; спори між органами місцевого самоврядування; спори між органами (посадовими особами) місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення; спори між іншими суб'єктами владних повноважень [14, с. 72]. Найчастіше компетенційні спори виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, особливо щодо здійснення делегованих повноважень [15, с. 136].

Узагальнюючи наведені функції джерел адміністративного права, можемо виокремити дві основні групи таких: первинні і похідні. Первинні функції джерела виконують безпосередньо (наприклад пізнавальна, виховна, ідеологічна функція), натомість похідні функції опосередковуються через правові норми, які вміщено у джерелах галузі адміністративного права. Так, охоронну, регулятивну функції ці джерела виконують за рахунок тих правових норм, які вміщуються у приписах адміністративного законодавства.

Висновки. Отже, функції джерел адміністративного права визначаються як основні напрямки їх впливу на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації, здійснення публічного управління, що виражаються в їхніх особливостях і специфічних властивостях. Джерела відіграють важливу роль для адміністративного права, оскільки в них містяться правові норми цієї галузі, спрямовані на регулювання та охорону відповідних суспільних відносин. Джерела адміністративного права дають можливість виявити і пізнати відповідним суб'єктам права, впливають на їхню правову свідомість, правову культуру, формують усталене і ціннісне уявлення про ті чи інші явища та дійсність. Джерела адміністративного права є основою для формування та реалізації державної політики у різноманітних сферах. Питання функцій джерел адміністративного права є практично недослідженим і потребує подальших наукових пошуків, класифікації їх системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.
2. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології : [монографія] / Н.М. Пархоменко. – К. : Юрид. думка, 2008. – 336 с.
3. Галлиган Д.Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д.Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
4. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навч. лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 237 с.
5. Юринєць Ю.Л. Правозабезпечувальна та правозахисна функції адміністративного права: антропологічний вимір / Ю.Л. Юринєць // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2014. – № 2. – С. 70–75.
6. Пирожкова Ю.В. Процедурна функція адміністративного права: структура та фактичні ознаки / Ю.В. Пирожкова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2016. – Вип. 40. – Т. 2. – С. 37–41.

7. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1975. – 264 с.
8. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р.Б. Тополевський ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 19 с.
9. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко. – К. : Академія, 2013. – 346 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studbooks.net/56733/pravo/sistema_istochnikov_prava.
10. Васильев А.В. Теория права и государства : [учеб.] / А.В. Васильев. – 6-е изд. – М. : Флинта, 2011. – 440 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print1476717862404816>.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>.
13. Постановление по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244>.
14. Ткаченко А.О. Компетенційні спори: поняття та особливості / А.О. Ткаченко // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С. 68–73.
15. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

Хатнюк Н. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ЮРИДИЧНИЙ ФАКТ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

LEGAL FACTS AS THE BASIS OF TAX RELATIONS

У науковій статті автор з'ясовує значення юридичного факту як підстави виникнення податкових правовідносин, розкриває доктринальні підходи до розуміння поняття «юридичних фактів» у податковому праві, аналізує загальні та особливі ознаки юридичних фактів та пропонує закріпити в законодавстві уніфіковане визначення поняття «юридичних фактів» як підстави виникнення податкових правовідносин, що позитивно вплине на теорію та практику їх правового регулювання в Україні.

Ключові слова: юридичний факт, загальні та спеціальні ознаки юридичних фактів, підстави виникнення податкових правовідносин, юридичні факти як підстава виникнення податкових правовідносин.

В научной статье автор выясняет значение юридического факта как основания возникновения налоговых правоотношений, раскрывает доктринальные подходы к пониманию понятия «юридических фактов» в налоговом праве, анализирует общие и особенные признаки юридических фактов и предлагает закрепить в законодательстве унифицированное определение понятия «юридических фактов» как основания возникновения налоговых правоотношений, что положительно повлияет на теорию и практику их правовой регуляции в Украине.

Ключевые слова: юридический факт, общие и специальные признаки юридических фактов, основания возникновения налоговых правоотношений, юридические факты как основание возникновения налоговых правоотношений.

In the scientific article an author finds out the value of legal fact as grounds of origin of tax legal relationships, exposes the doctrine going near understanding of concept „legal facts” in a tax right, analyses the general and special signs of legal facts and suggests to fasten the compatible decision of concept legal facts” as grounds of origin of tax legal relationships in a legislation, that positively will influence on a theory and practice of their legal adjusting in Ukraine.

Key words: legal fact, general and special signs of legal facts, foundation of origin of tax legal relationships, legal facts as foundation of origin of tax legal relationships.

Постановка наукової проблеми. Юридичні факти в теорії податкового права є основними підставами виникнення, зміни і припинення податкових правовідносин. Складність правової природи юридичних фактів як підстави виникнення податкових правовідносин породжувала дискусії в їх тлумаченні та проблеми в їх правозастосуванні. Питання юридичних фактів є достатньо опрацьованими як у більшості галузевих юридичних наук, так і в теорії фінансового права, але водночас існують різні підходи до визначення поняття «юридичних фактів» як засадничої правової категорії в податковому праві і їх ознак, що потребують подальшого вивчення та обумовлюють актуальність цього наукового дослідження.

Оскільки податкове право стоїть на порозі кардинальних змін податкового законодавства – нової кодифікації уніфікованої до європейських стандартів, то окреслення всіх характерних ознак та видів юридичних фактів як основної підстави виникнення податкових правовідносин, набуває особливого значення та обумовлює обраний напрям теоретичної розробки.

Стан наукового дослідження. Вивченню підстав виникнення податкових правовідносин присвячені численні наукові дослідження вітчизняних правників, зокрема А. Бризгаліна, Л. Воронової, М. Кучерявенка, І. Лук'яненко, О. Орлюк, К. Пав-

люка, Ю. Пасічника, П. Пацурківського, Н. Пришви та інших. Питання визначення сутності юридичних фактів у різних галузях права вивчали такі науковці: С. Алексєєв, В. Ісаков, О. Красавчиков, М. Коркунов, Ю. Толстой, Г. Шершеневич, Р. Халфіна. У науці податкового права окремих аспектів юридичних фактів торкалися у своїх наукових працях В. Баландіна, Л. Воронова, М. Кучерявенко, О. Макух, Ю. Ровінський, Н. Хімичева, В. Чернадчук, С. Ципкін та ін.

Більшість наукових праць мають переважно теоретичний характер, але залишаються недостатньо дослідженими питання окреслення змісту та значення юридичних фактів у розвитку податкових правовідносин у сучасних умовах. Недостатня опрацьованість юридичних фактів як підстави виникнення податкових правовідносин та їх новизна для вітчизняної науки податкового права підтверджують актуальність теоретичного вивчення їх природи та ознак.

Мета наукового дослідження полягає в окресленні доктринальних підходів до визначення поняття «юридичних фактів» у фінансовому та податковому праві, у розкритті змісту юридичного факту як засадничої підстави виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин, у аналізі їх загальних та особливих ознак, що дозволяє більш детально охарактеризувати важливу правову категорію податкового права.

Основний зміст. Правовідносини виникають, змінюються та припиняються. Їх зміст реалізується для досягнення поставлених учасниками цілей. Уся ця динаміка правових відносин нерозривно пов'язана з настанням різних фактів, що мають юридичне значення. У правовій науці та практиці такі факти дістали назву юридичних фактів. Для з'ясування впливу юридичних фактів на розвиток податкових правовідносин та більш чіткої характеристики їх природи в податковому праві необхідно визначити підстави виникнення податкових зобов'язань, розкрити поняття «юридичних фактів» у податковому праві, окреслити їх ознаки, класифікувати за видовими критеріями, а також розмежувати поняття «юридичних фактів» у різних галузевих правових науках.

Під податковими правовідносинами слід розуміти різновид суспільних відносин, які регулюються нормами податкового законодавства, та виникають на підставі юридичних фактів у процесі взаємодії платників податків (фізичні та юридичні особи) з органами державної влади та місцевого самоврядування з приводу встановлення, зміни та стягнення з платників податків частини їхніх доходів у вигляді податків і зборів до відповідних бюджетів, а також під час здійснення податкового контролю, оскарження актів податкових органів, дій та бездіяльності їх посадових осіб і притягнення до відповідальності за податкове правопорушення [1; 2; 3; 4].

Підстави для виникнення, зміни та припинення податкового обов'язку, порядок і умови його виконання встановлюються ст. 37 ПК України або законами з питань митної справи. Податковий обов'язок виникає у платника податку з моменту настання обставин, із якими ПК України та закони з питань митної справи пов'язують сплату ним податку [5].

Характеризуючи підстави виникнення податкових правовідносин, пропонуємо звернути нашу увагу на: 1) юридичні факти – життєві обставини, настання яких призводить до появи певних правових наслідків. Юридичні факти в податковому праві реалізують можливість руху податкових правовідносин, тобто є правовим фундаментом розвитку конкретних правовідносин, перетворюють законодавче закріплену можливість у дійсність; 2) норми законодавства. Податкове законодавство окреслює юридичні підстави виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин; 3) правосуб'єктність учасників податкових правовідносин – обсяг правосуб'єктності як юридичних, так і фізичних осіб. Податкова правосуб'єктність створює юридичну можливість у суб'єктів податкових правовідносин не лише мати податкові права та обов'язки, а й набувати їх.

Положення норм чинного податкового законодавства визначають поняття «юридичних фактів» по-різному, зокрема як: – виникнення грошового зобов'язання (п. 54.2 ст. 54 ПК України); – обов'язкові умови для здійснення повернення

сум грошового зобов'язання (п. 43.3 ст. 43 ПК України); – підстави виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку (п. 37.1 ст. 37 ПК України); – виникнення податкового обов'язку (п. 31.1 ст. 31 ПК України); – обставини, з якими Податковий кодекс пов'язує сплату податку (п. 37.2 ст. 37 ПК України); – виникнення податкових зобов'язань (п. 14.1.266 ст. 14 ПК України); – будь-яку з подій, що виникла раніше (п. 187.1 ст. 187 ПК України) [5]. Таким чином, податкове законодавство застосовує різні правові категорії для визначення поняття «юридичних фактів», тим самим підтверджуючи відсутність уніфікованого визначення поняття «юридичного факту» як підстави виникнення податкових правовідносин у податковому законодавстві. Як бачимо, законодавець визначає, крім юридичних фактів, також такі підстави виникнення прав та обов'язків, як норми законодавства, акти органів державної влади або акти органів місцевого самоврядування.

Отже, під підставами виникнення податкових правовідносин можна розуміти комплекс різноманітних за своїм характером дій та подій, які зумовлюють розвиток податкового правовідношення.

Юридичні факти як підстави виникнення податкових правовідносин ґрунтовно відрізняються за змістом, за ознаками і характером правових наслідків від юридичних фактів у інших галузях права.

Варто звернути увагу на те, що як цивільні, так і господарські права й обов'язки виникають, змінюються та припиняються не лише на підставі норм законодавства, а й внаслідок дій суб'єктів правовідносин, фундаментом правового зв'язку яких є їх договір і є для його учасників правилом поведінки. Так, наприклад, обов'язок сплачувати податки хоча і є майновим, але для його реалізації неможливо застосувати норми зобов'язального права. Під час примусового виконання цього обов'язку застосовують метод владних приписів, що є нехарактерним як для зобов'язального, так і загалом для цивільного та господарського права, хоча є властивим податковому праву.

Слід зазначити, що доктрину юридичних фактів розробляли переважно в межах теорії правовідносин. Водночас учення про юридичні факти є невід'ємною складовою галузевих правових наук, які традиційно виходять із їх розуміння як конкретних життєвих обставин, із якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків учасників правовідносин.

Встановлюючи норми права, законодавець повинен визначити юридичні факти, виділити їх із маси важливих і другорядних соціальних обставин і правильно відтворити в нормах чинного законодавства. Неточне виокремлення юридичних фактів і неправильне їх тлумачення можуть спричинити те, що одним обставинам не нададуть належного значення, а інші, навпаки, набудуть нехарактерних для них трактувань.

Питання визначення правової категорії юридичних фактів серед науковців є дискусійним. На

думку більшості науковців, юридичний факт – це переважно акт поведінки, який за або поза волею особи приводить у дію механізм правового регулювання. Саме з юридичного факту починається життя правової норми, що реалізується у правовідносинні, перевіряється її реальність та дієвість [6, с. 286]. Таким чином, для того, щоб суспільні відносини успішно координувалися за допомогою правового регулятора, механізм правового регулювання повинен мати підстави для руху. Такими підставами є конкретні обставини дійсності, які отримали в теорії права назву «юридичні факти». Водночас суспільні відносини встановлюються не лише як наслідок поведінки суб'єктів права. Явища об'єктивної дійсності також ведуть до появи правових відносин у суспільстві, якщо самі ці явища чи правові наслідки, які настали у їх результаті, змінюють стан суспільства так, що він вимагає правового регулювання.

Важливий внесок у розробку теорії юридичних фактів зробили науковці різних галузей права. Однак варто обмежитися аналізом наукових позицій щодо визначення природи юридичних фактів у фінансовому та податковому праві. Так, Н. Хімичева звертає увагу, на те, що виникнення, зміна та припинення фінансових правовідносин, відбуваються за наявності чітко визначених у правових нормах умов [7, с. 69–70]. У визначенні юридичних фактів у бюджетному праві В. Чернадчук звертає увагу на те, що вони не припускають договірних засад у їх визначенні або встановленні. Надання правового значення тим чи іншим обставинам залежить від волі законодавця, а не від учасників правовідносин, хоча без них ці обставини могли б і не настати [8, с. 43–47].

В. Баландіна визначає юридичні факти в податковому праві як конкретні обставини реальної дійсності, що визначені в нормах права та з якими пов'язують виникнення, зміну та припинення податкових правовідносин, а також виникнення у їх суб'єктів певних прав та обов'язків [9, с. 67]. На думку О. Макух, юридичні факти – це конкретні життєві обставини, з настанням яких норми фінансового права пов'язують виникнення, зміну та припинення фінансових правовідносин, а також корегують певним чином ті права та обов'язки учасників публічної фінансової діяльності, що виникають у межах відповідних правовідносин; забезпечують реалізацію прав та обов'язків відповідних суб'єктів у фактичній їх поведінці. Вони є безпосередньою юридичною підставою виникнення суб'єктивних прав осіб у конкретних правовідносинах, своєрідним засобом переведення правосуб'єктності у відповідне суб'єктивне право; займають самостійне місце в механізмі правового регулювання, адже забезпечують перехід від державного нормативного регулювання суспільних відносин до індивідуального через передбачені в нормах права, суб'єктивні права та кореспондуючі обов'язки [10, с. 8–9; 11, с. 256].

Аналіз наявних у правовій доктрині підходів щодо розуміння поняття «юридичних фактів» у фінансовому та податковому праві свідчить про

визначення їх як підстав, умов та реальних обставин виникнення, зміни і припинення правових відносин. Таким чином, можна дійти висновку, що дефініцію «юридичних фактів» як категорії правової дійсності в науці фінансового та податкового права трактують практично однаково. Відмінності цієї дефініції відображають лише особливості юридичних фактів, що характерні фінансовому або податковому праву.

Як категорію правової дійсності юридичний факт можна характеризувати із матеріального та формально-юридичного боку. Матеріальний бік цього явища передбачає, що юридичний факт – це явище об'єктивної реальності, а формальний визначає, що це не прості життєві обставини, а лише ті обставини, які є об'єктом юридичної кваліфікації на підставі норм права під час дії механізму правового регулювання [7, с. 27].

Очевидно, що юридичні факти за своїм змістом є звичайними фактичними обставинами реального життя. Визначеність юридичні факти набувають саме в результаті закріплення їх у правовій нормі як обставини, що мають значення для правового регулювання, а відтак – вказує на виникнення для учасників відносин суб'єктивних прав та обов'язків. Певну паралель тут можна провести з розмежуванням правовідносин й інших суспільних відносин. Останні тільки у випадку регулювання їх нормами права стають правовідносинами, при цьому не втрачаючи ознак суспільних відносин загалом. Аналогічно факти реальної дійсності залишаються об'єктивними діями або подіями, а в разі закріплення їх у правовій нормі, набувають ознак юридичних фактів, оскільки стають складовою механізму правового регулювання тих чи інших суспільних відносин.

При цьому варто пам'ятати, що юридичні факти не є єдиною підставою виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин. Для їх виникнення необхідна наявність відповідних підстав та комплексу причинних зв'язків [12, с. 455–456]. Ми вже детально зупинилися на тому, що для виникнення податкових правовідносин, крім юридичного факту, необхідна наявність також двох підстав: 1) норми права, яка встановлює ідеальну форму правовідносин, та в положеннях якої містяться вказівки на ці юридичні факти; 2) податкової правосуб'єктності учасників цих відносин через відсутності якої жодні права й обов'язки не можуть бути реалізовані.

Втім за наявності норми права, яка встановлює той чи інший сценарій розвитку податкових правовідносин, юридичний факт є саме тією підставою, яка втілює ці приписи в реальну дійсність. Саме він займає проміжне місце між приписом загальної норми і перетворенням його в конкретні права та обов'язки, суб'єктів правовідносин наповнює певним реальним змістом. Так, наприклад, відповідно до пп. 16.1.11. п. 16.1 ст. 16 ПК України платники податків зобов'язані повідомляти контролюючі органи про зміну місцезнаходження юридичної особи та зміну місця проживання фізичної особи – підприємця

[5]. Ця норма встановлює загальний обов'язок для будь-якого платника податку здійснювати певні активні дії в разі настання визначених законом обставин. Але до настання цих обставин, не дивлячись на знеособленість норми, тобто поширення її на невизначене коло осіб, вона не викликає жодних правових наслідків. Тільки у випадку настання певного юридичного факту (в цьому випадку – зміни місцезнаходження конкретного платника податку) податкова правова норма починає діяти, викликаючи конкретний обов'язок у платника податку.

При цьому ми погоджуємося з позицією М. Кучерявенка щодо поєднання двох різновидів волі, які характеризують вплив юридичного факту на розвиток правовідносин, зокрема й податкових. Під першим науковець розуміє волю держави, яка встановлює конкретний юридичний факт як ту обставину, з якою пов'язуються певні правові наслідки, яка породжує суб'єктивні права й обов'язки учасників відносин. Другий різновид передбачає наявність волі самих учасників, відповідно до якої вони будують свою поведінку. Саме від неї залежить виникнення, зміна та розвиток податкового правовідношення, тривалість цих стадій, характер переходу від однієї стадії до іншої [12, с. 454]. Таким чином, можна розуміти під волею держави активні дії, а під волею самих учасників пасивні.

Для того, щоб усвідомити механізм впливу юридичних фактів на динаміку податкових правовідносин, необхідно дослідити й інші важливі їм характеристики, як-от ознаки та види. Наприклад, у теорії права юридичні факти характеризують за такими ознаками: 1) реальні життєві обставини або явища матеріального світу; 2) норми законодавства прямо або побічно визнають їх юридичними фактами та зафіксовані у встановленій правовій формі; 3) викликають передбачені законом правові наслідки; 4) містять інформацію про стан суспільних відносин, які входять до предмета правового регулювання [13, с. 13]. Своєю чергою юридичні факти в податковому праві характеризують за загальними ознаками, що мають особливості прояву як у податкових правовідносинах, так і за спеціальними ознаками [14, с. 281–282].

До загальних ознак юридичних фактів у податковому праві належать такі: 1) *індивідуальність* – юридичні факти відбуваються в певному місці та в певний час; 2) *нормативна визначеність* – юридичні факти безпосередньо передбачені положеннями норм податкового права, тобто за наявності обставин, передбачених у гіпотезі правової норми, реалізуються права та обов'язки суб'єктів податкових правовідносин; 3) *інформативність* – юридичні факти є обставинами, які містять інформацію про стан суспільних відносин, що є предметом податково-правового регулювання, виражені зовні, вказують на наявність чи відсутність певних явищ реальної дійсності, спричиняють передбачені законом правові наслідки [13, с. 7–8]; 4) *зовнішній прояв* – юридичні факти мають певний зовнішній вираз, якими не можуть бути абстрактні поняття, суб'єктивні думки

або події життя людини; 5) *настання правових наслідків* – юридичні факти спричиняють настання передбачених законодавством правових наслідків у податковій дійсності – виникнення, зміну чи припинення податкових правовідносин, відповідних прав та обов'язків.

До спеціальних ознак, які характеризують юридичні факти в податковому праві, на нашу думку, належать такі: 1) *конструктивність* – юридичні факти забезпечують перетворення нормативної форми податкових правовідносин у фактичні податкові правовідносини; 2) *можливість невідповідності правовим наслідкам*, тобто існування юридичного факту не завжди збігається у часі з виникненням юридичних наслідків у сфері податкових правовідносин. Реальна дія чи подія може виникнути і припинитися, а факт її існування може бути встановлено значно пізніше. Юридичний факт може взагалі не спричинити ніяких юридичних наслідків, наприклад, якщо самозайнята фізична особа не зареєстрована як платник податків; 3) *фіктивність* та *удаваність* – юридичні факти можуть бути як підставами виникнення податкових правовідносин, які є незалежно від фактів реальної дійсності, тобто насправді юридичного факту, на підставі якого виникли податкові правовідносини, не існувало; 4) *відсутність договірних засад* у визначенні юридичних фактів – законодавство визначає конкретні обставини, які спричиняють виникнення, зміну і припинення податкових правовідносин; 5) *оформленість* – юридичні факти можуть спричинити юридичні наслідки в податковій дійсності лише за умови їх належного оформлення (податкова декларація, податкова накладна, свідоцтво про народження, свідоцтво про смерть тощо).

Класифікувати юридичні факти як підстави виникнення податкових правовідносин можна за різними критеріями.

За правовими наслідками: 1) *правовстановлювальні* – юридичні факти, з якими норми права пов'язують виникнення податкових правовідносин; 2) *правозмінювальні* – юридичні факти, з якими норми права пов'язують зміну податкових правовідносин; 3) *правоприпиняючі* – юридичні факти, з наявністю яких норми права пов'язують припинення податкових правовідносин. Той самий факт може спричинити кілька юридичних наслідків. Наприклад, смерть одночасно є причиною припинення правовідносин зі сплати податків і причиною виникнення правовідносин зі сплати податку на майно, що переходить у порядку спадкування чи дарування.

За характером волі: 1) *дії* – юридичні факти, що є результатом вольової поведінки людей, результатом волевиявлення особи. Вони можуть бути у формі: а) *правомірних дій* – дії, що відбуваються відповідно до вимог податкових норм або інших норм, що не суперечать нормам податкового законодавства; б) *неправомірних дій* – дії, що порушують вимоги закону і не відповідають приписам норм подат-

кового та іншого законодавства. На підставі правових норм приймаються індивідуальні податкові акти як правомірні юридичні дії, спрямовані на виникнення, зміну чи припинення конкретних податкових правовідносин; в) *активні* – проявляються у виконанні чого-небудь (наприклад, сплата або утримання податків та зборів, подання декларації, отримання доходів); г) *пасивні* – проявляються в утриманні від здійснення чого-небудь (наприклад, необхідно здійснити державну реєстрацію платника податків, а платник податків ігнорує необхідність вчинення цих дій, тобто бездіяльність особи); 2) *події* – явища, що відбуваються незалежно від волі суб'єктів податкових правовідносин (смерть та народження фізичної особи –платника податків пов'язуються з припиненням податкових правовідносин чи зміною їх правового режиму; стихійні лиха можуть бути передумовою введення надзвичайних податків, наприклад, введення військового збору під час воєнних дій тощо).

Висновки. Доцільність наукового тлумачення поняття «юридичних фактів» як підстави виникнення податкових правовідносин у податковому праві визначають тим, що вони займають провідне місце в механізмі правового регулювання. Їх головне значення у процесі правового регулювання –

юридично забезпечити виникнення, припинення та трансформацію податкових правовідносин.

У результаті аналізу природи юридичних фактів як підстави виникнення податкових правовідносин та з метою уніфікації наукових позицій щодо розуміння поняття «юридичних фактів», нами запропоновано їх визначення в податковому праві як обставини об'єктивної дійсності, що існують у формі подій або дій (або бездіяльності), які призводять до виникнення, зміни та припинення податкового правовідношення та характеризуються здатністю для юридичної кваліфікації, що є підставою для використання, дотримання, виконання чи застосування норм права з метою регулювання породженого цими обставинами податкового правовідношення.

Досліджені нами загальні ознаки юридичних фактів у податковому праві характеризують особливості прояву юридичних фактів у податкових правовідносинах, а спеціальні – характеризують юридичні факти лише в певних випадках виникнення окремих податкових правовідносин. Юридичні факти в податковому праві характеризують як нормативно закріплені факти, які не припускають договірних засад їх визначення, зафіксовані у формі індивідуальних податкових актів і з якими норми податкового права пов'язують виникнення, зміну та припинення податкових правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Берлач А. Податкове право України : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / А. Берлач. – К. : Університет «Україна», 2000. – 336 с.
2. Гега П. Основи податкового права : навчальний посібник. – 4-е видання перероблене та доповнене / П. Гега, Л. Доля. – К. : Знання. – 2003. – 3017 с.
3. Пацурківський П. Проблеми теорії фінансового права / П. Пацурківський – Чернівці : Видавництво Чернівецького державного університету. – 1998. – 275 с.
4. Кучерявенко М. Податкове право : підручник / М. Кучерявенко. – Х. : Право, 2013. – 536 с.
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, №17. – Ст. 112.
6. Халфина Р. Общее учение о правоотношении : [монографія] / Р. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 351 с.
7. Финансовое право : учебник для студентов высших учебных заведений / [О. Горбунова, М. Карасева, Ю. Крохина и другие ; под редакцией Н. Химичевой]. – [2-е издание]. – М. : Юристъ, 1999. – 600 с.
8. Чернадчук В. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В. Чернадчук. – Суми: Університетська книга, 2008. – 456 с.
9. Баландіна В. Юридичні факти у податковому праві : дисертація кандидата юридичних наук спеціальності 12.00.07 / В. Баландіна. – К., 2007. – 227 с.
10. Макух О. Поняття і значення юридичних фактів у динаміці фінансових правовідносин / О. Макух // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Випуск 2 (8).
11. Макух О. Класифікація юридичних фактів у фінансово-правовому регулюванні / О. Макух // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – №4. – С. 253–256.
12. Кучерявенко Н. Курс налогового права. В 6 т. Т. 2. Введение в теорию налогового права. – Х. : Легас, Право, 2005. – 600 с.
13. Исаков В. Юридические факты в советском праве : [монографія] / В. Исаков. – М. : Юрид. лит., 1984. – 144 с.
14. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [М. Цвік, О. Петришин, Л. Авраменко та інші ; за редакцією М. Цвіка, О. Петришина]. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 342.8:343.415

Братівник О. П.,
*аспірант кафедри кримінального права
Навчально-наукового Юридичного інституту
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»*

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ СУБ'ЄКТА ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 160 КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

CRIMINAL LEGAL UNDERSTANDING OF THE SUBJECT OFFENSE UNDER ARTICLES 160 CRIMINAL CODE OF UKRAINE

У статті проаналізовано суб'єкти такого злочину, як підкуп виборця, учасника референдуму, передбаченого ч. 1–4 ст. 160 КК України. Виявлено особливості суб'єктів злочину підкуп виборця, учасника референдуму та особливості кримінальної відповідальності за підкуп виборця, учасника референдуму. Суб'єктивний склад злочинів, передбачених ст. 160 КК, є неоднорідним: суб'єктами можуть виступати як особи, що володіють загальними ознаками (ч. 2, 3), так і особи, що володіють спеціальними характеристиками (ч. 1, 4), виключна наявність яких дає можливість для притягнення їх до кримінальної відповідальності.

Ключові слова: суб'єкт злочину, підкуп виборця, учасника референдуму, кримінальна відповідальність, вибори, референдум.

В статье анализируются субъекты такого преступления, как подкуп избирателя, участника референдума, предусмотренного ч. 1–4 ст. 160 Уголовного кодекса Украины. Выявлены особенности субъектов преступления подкуп избирателя, участника референдума и особенности уголовной ответственности за подкуп избирателя, участника референдума. Субъективный состав преступлений, предусмотренных ст. 160 Уголовного кодекса Украины, является неоднородным: в качестве субъектов могут выступать как лица, которые владеют общими признаками (ч. 2, 3), так и лица, которые владеют специальными характеристиками (ч. 1, 4), исключительное наличие которых дает возможность для привлечения их к уголовной ответственности.

Ключевые слова: субъект преступления, подкуп избирателя, участника референдума, уголовная ответственность, выборы, референдум.

The subjects of such crime, as subornation of elector, participant of referendum, are analysed in the article, envisaged part 1–4 century 160 the Criminal code of Ukraine. The features of subjects of crime are educed subornation of elector, participant of referendum and feature of criminal responsibility for subornation of elector, participant of referendum. Subjective composition of the crimes envisaged to the article 160 of the Criminal code of Ukraine is heterogeneous: both persons that own general signs (part 2, 3) and persons, that own the special descriptions (part 1, 4) the exceptional presence of that gives an opportunity for bringing in of them to criminal responsibility, can come forward as subjects.

Key words: subject of crime, subornation of elector, participant of referendum, criminal responsibility, elections, referendum.

Одним із засобів забезпечення відображення реальної волі громадян України шляхом виборів та референдуму є кримінально-правова охорона їх виборчих та референдних прав. Зважаючи на динаміку виборчого та референдного законодавства, появу нових форм порушень виборчого та референдного процесів, кримінальне законодавство повинне не лише оперативного на них реагувати, а й вчасно реалізувати запобіжну функцію. З огляду на ці та інші міркування Кримінальний кодекс України (надалі по тексту – КК), ст. 160 регламентує відповідальність за підкуп виборця, учасника референдуму.

Беручи до уваги обставину, що питання кримінально-правової характеристики суб'єкта, винного за підкуп виборця, учасника референдуму висвітлювалося лише в контексті відповідальності за перешкоджання здійсненню виборчого права та порушення законодавства про референдум, аналіз його ознак у світлі останніх змін до КК набуває актуаль-

ного значення. Особливо якщо зважати на суттєво розширену (за змістом) законодавчу заборону аналізованої поведінки.

Кримінально-правова характеристика суб'єкта виборчих злочинів (тією чи іншою мірою) виступила предметом наукових розвідок Л.П. Медіної, І.О. Зінченко, С.Я. Лихової, М.І. Мельника, В.О. Навроцького, В.П. Тихого, М.І. Хавронюка та ін. Враховуючи чинну редакцію ст. 160 КК України, чимало наявних напрацювань повинні бути теоретично розвинуті та доповнені, а деякі з них – практично переосмислені.

Мета статті полягає у кримінально-правовому аналізі особливостей суб'єкта злочину, передбаченого ст. 160 КК України.

З усіх елементів складу злочину суб'єкт злочину має найменш проблемно-дискусійний характер. Серед поглядів сучасних вчених немає суттєвих відмінностей відносно визначення поняття «суб'єкт злочину».

На думку Є.В. Стрельцова, суб'єкт злочину – це фізична осудна особа, що здійснила злочин у віці, з котрого відповідно до кримінального кодексу може наступати кримінальна відповідальність [1, с. 124].

Аналізуючи думки авторів, які займалися дослідженням зазначеного елемента складу злочину або торкалися тлумачення цього поняття у своїх працях, можна дійти висновку, що суб'єкт злочину – це фізична осудна особа, яка досягла певного (встановленого кримінальним законом) віку.

У КК інститут суб'єкта злочину отримав своє законодавче закріплення у ст. ст. 18–22 КК України, які визначили ознаки суб'єкта злочину – осудність та вік, вказавши, крім того, що суб'єктом злочину може виступати виключно фізична особа. Незважаючи на те, що в юридичній літературі достатньо багато уваги приділено як вченню про суб'єкта злочину загалом, так і вивченню спеціального суб'єкта злочину, окреслена проблематика у контексті характеристики ст. 160 КК містить як теоретичний, так і практичний зміст.

Поняття «фізична особа», «осудність» і «вік кримінальної відповідальності» є ознаками суб'єкта злочину й називаються в науці кримінального права загальними або ще обов'язковими. Суб'єкт злочину, якому притаманні тільки загальні або обов'язкові ознаки, відповідно, називається «загальним» [2, с. 28]. Крім загальних (обов'язкових) ознак суб'єкта злочину, наука кримінального права виділяє також спеціальні (додаткові і факультативні) ознаки, властиві суб'єктам деяких складів злочинів. Наявність у суб'єкта злочину разом із загальними також і спеціальних ознак свідчить про те, що цей суб'єкт є спеціальним. Відповідно, спеціальним суб'єктом визнається особа, яка вчиняє діяння, заборонене не для всіх без винятку осіб, а тільки для певної категорії, до якої вона належить [3, с. 20].

Розглянемо взаємодію спеціальних суб'єктів із загальними під час вчинення підкупу виборця, учасника референдуму. Із цього приводу варто погодитись із позицією А.В. Солдатенко, який зазначав, що допомога загальних суб'єктів злочинів сприяє вчиненню спеціальними суб'єктами злочинів та її необхідно кваліфікувати як пособництво [4, с. 203–208]. Під час вчинення аналізованого делікту суб'єктом виступає виборець, учасник референдуму, тобто громадянин України, що досяг вісімнадцяти років і має право голосу.

Вказане розуміння спеціального статусу є визначальним, оскільки виборцем можуть бути не усі особи, які проживають на території України. Так, П.П. Андрушко визначає суб'єктом цього злочину громадянина України, якому на день проведення відповідних виборів виповнилося вісімнадцять років, який включений до списків виборців і одержав виборчий бюлетень для голосування [5, с. 35].

Згідно з положеннями Законів України «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори», «Про вибори народних депутатів України» та «Про всеукраїнський референдум» виборчим та референдним правом володіють особи, яким на день виборів/референдуму виповнилося вісімнадцять років;

мають відповідні документи, які підтверджують особу та громадянство України, виборця на виборах та референдумі: паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України); картку (довідку) установи виконання покарань або слідчого ізолятора (для осіб, які перебувають в установах виконання покарань або слідчих ізоляторах); паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; військовий квиток (виключно для військовослужбовців строкової служби); посвідчення члена екіпажу (для голосування на референдумі).

У науці кримінального права України спеціальному суб'єкту злочину приділена достатньо велика увага. Наприклад, В.В. Устименко вважає спеціальний суб'єкт злочину окремим інститутом Загальної частини кримінального права і вбачає його значення у тому, що наявність ознак спеціального суб'єкта в диспозиції закону завжди обмежує коло осіб, які можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності. Тому особа, яка не має ознак спеціального суб'єкта, не може нести кримінальну відповідальність саме за цим законом. Вона взагалі не підлягає кримінальній відповідальності або відповідає за злочин із загальним суб'єктом [6, с. 21].

Як вказує В.Я. Тацій, спеціальний суб'єкт – це особа, яка, крім обов'язкових загальних ознак, володіє додатковими спеціальними ознаками, передбаченими у статті Особливої частини для суб'єкта конкретного складу злочину. Ознаки спеціального суб'єкта доповнюють загальне поняття суб'єкта злочину, виступаючи як додаткові. Таким чином, ознаки спеціального суб'єкта певною мірою є обмежувальними, бо вони визначають, що той чи інший злочин може вчинити не будь-яка особа, а тільки та, яка має такі ознаки [7, с. 133–134].

Спеціальним суб'єктом злочину визнається особа, яка, крім загальних (фізична особа, вік, осудність), володіє певними додатковими ознаками встановленими кримінально-правовою нормою, які, відповідно, враховуються під час кваліфікації злочинів [8, с. 324]. На думку Ш. Рашковської, спеціальним суб'єктом злочину є особа, яка, окрім необхідних ознак загального суб'єкта (вік і осудність), передбачених у законі, повинна ще володіти особливими додатковими ознаками, що дають можливість залучити цю особу до кримінальної відповідальності за вчинення злочину [9].

Н.С. Лейкіна і Н.П. Грабовська зазначають, що спеціальними є суб'єкти, які володіють конкретними особливостями, зазначеними у диспозиції статті. При цьому визнання деяких осіб спеціальними суб'єктами зумовлено, насамперед, тим, що внаслідок займаного ними положення вони вже можуть скоювати злочини, які не можуть бути вчинені іншими особами [10].

Як бачимо, більшість поглядів авторів є однаковими у тому, що, крім загальних ознак, спеціальний суб'єкт злочину володіє і певними додатковими ознаками.

У разі вчинення підкупу виборця, учасника референдуму суб'єктом виступає виборець, тобто громадянин України, що досяг вісімнадцяти років і має право голосу. Суб'єкт, передбачений ч. 1 ст. 160 КК України – спеціальний – виборець, тобто особа, яка відповідно до законів про вибори має право голосу, повинна голосувати особисто і не має прав передавати виборчий бюлетень іншій особі. Мова йде про громадянина України, якому на день проведення відповідних виборів виповнилося вісімнадцять років, який був включений до списків виборців на виборчій дільниці і одержав особисто виборчий бюлетень для голосування у порядку, визначеному виборчим законодавством.

Поняття виборця визначається лише через сукупність прав та обов'язків, які в цілому і регламентують спеціальний статус цього суб'єкта виборчого процесу та статус спеціального суб'єкта злочину у випадку вчинення суспільно небезпечного діяння. Досягаючи вісімнадцяти років, громадянин України набуває можливості реалізувати своє право, для чого також потрібне внесення його до списків виборців за місцем проживання. У випадку порушення своїх обов'язків під час реалізації свого права особа може бути притягнута до різних видів відповідальності, зокрема і кримінальної.

У ч. 2 ст. 160 КК України визначено відповідальність за підкуп стороною, що пропонує виборцю в будь-якій формі неправомірну вигоду (загальний суб'єкт злочину). Тобто це може бути будь-яка особа, яка, переслідуючи будь-які міркування, керуючись різними мотивами, прагне перемоги «вигідного» їй кандидата чи місцевої організації політичної партії або бажаного для неї виду поведінки, пов'язаної з безпосередньою реалізацією громадянина свого виборчого права чи права на участь у референдумі (відповідно до ч. 3 – загальний суб'єкт злочину).

Суб'єкт складу злочину, передбаченого ч. 4 ст. 160 КК, є спеціальним – це член виборчої комісії або комісії з референдуму, член ініціативної групи референдуму, кандидат або його довірена особа на виборах, представник політичної партії чи місцевої організації політичної партії у виборчій комісії чи комісії з референдуму, уповноважена особа політичної партії чи місцевої організації політичної партії, офіційний спостерігач на виборах або референдумі.

Досліджуючи питання спеціального суб'єкта злочинів проти виборчих прав громадян, В.О. Навроцький зазначає, що громадяни мають можливість здійснювати функції держави у виборчих комісіях незалежно від виконуваної ролі (голови, секретаря або члена комісії) на період часу з моменту утворення комісії і до припинення її повноважень [11, с. 315–316]. Вивчення питання про спеціальний суб'єкт злочину в контексті кримінальної відповідальності за перешкоджання здійсненню виборчого права та права брати участь у референдумі неможливе без виокремлення групи ознак, за якими особа може бути визнана службовою.

Як зазначає П.П. Андрушко, члени виборчих комісій та комісій із референдуму визнаються служ-

бовими особами, при цьому він не конкретизує, до якої саме категорії службових осіб їх треба віднести [5, с. 192]. Для визначення статусу членів виборчої комісії та комісії з референдуму треба звернутися до положень законів України «Про Центральну виборчу комісію», «Про всеукраїнський референдум» і виборчих законів, якими врегульовано порядок створення виборчих комісій та повноваження їх членів. Існує позиція, що члени ЦВК не виконують функцій представників влади, а надто організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків [12, с. 166]. Однак з таким твердженням погодитися складно з огляду на виборче законодавство. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та межах, встановлених цим й іншими законами України.

Дещо іншу позицію щодо цього питання займає М.О. Мягков. Характеризуючи суб'єкт, автор констатує недосконалість викладу ознак вчинення злочину членом виборчої комісії, адже з такого формулювання випливає, що член виборчої комісії виступає службовою особою. На підставі аналізу примітки до ст. 364 КК України робиться висновок, що більшість членів виборчих комісій не є службовими особами. Службовими особами під час вчинення перешкоджання здійсненню виборчого права автор вважає лише членів ЦВК, голів територіальних виборчих комісій та членів інших виборчих комісій за умови надання їм відповідних службових повноважень колегіальним рішенням цієї комісії [13, с. 14].

Тобто член виборчої комісії, а, відповідно, як і член комісії з референдуму, є службовою особою лише у випадку надання йому службових повноважень колегіальним рішенням відповідної комісії. Досліджуючи статус членів виборчої комісії та комісії з референдуму як суб'єктів злочинів, С.Я. Лихова зазначає: «Якщо членів територіальних (окружних) виборчих комісій можна віднести до категорії службових осіб, то члени дільничних виборчих комісій (та комісій з проведення референдуму) такого статусу не мають» [14, с. 389]. Тобто члени всіх інших, крім дільничної виборчої комісії чи комісії з референдуму, є службовими особами.

Враховуючи позицію та дослідження науковців, а також зважаючи на зміст положень ст. ст. 17–23 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», які визначають повноваження членів ЦВК, доходимо висновку, що члени ЦВК є службовими особами (ототожнення), які виконують організаційно-розпорядчі функції.

Стаття 17. «Загальні повноваження Комісії»:

– п. 5 – здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій

із референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій із референдумів роз'яснення й рекомендації;

- п. 71 – утворює територіальні виборчі комісії;
- п. 10 – забезпечує акредитацію офіційних спостерігачів.

Стаття 18. «Повноваження Комісії щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України»:

– п. 5 – формує територіальні виборчі комісії з виборів Президента України; здійснює повноваження територіальної виборчої комісії для закордонного виборчого округу;

– п. 7 – здійснює контроль за цільовим використанням коштів, виділених з Державного бюджету України на підготовку й проведення виборів Президента України.

Варто особливо наголосити на тому, що тлумачення виборчих законів, за винятком Закону України «Про Центральну виборчу комісію», не дає підстав однозначно стверджувати той факт, що всі члени виборчих комісій (територіальних, окружних, дільничних) займають однакове службове становище та є службовими особами. Сьогодні однозначно вирішити це питання не є можливим у зв'язку з неоднозначним тлумаченням та визначенням термінів у самому виборчому законодавстві.

Чинне виборче/референдне законодавство не дає чіткого розуміння поняття члена ініціативної групи референдуму, кандидата або його довіреної особи на виборах, представника політичної партії чи місцевої організації політичної партії у виборчій комісії чи комісії референдуму, уповноваженої особи політичної партії чи місцевої політичної організації, офіційного спостерігача на виборах або референдумі.

Тлумачення спеціального законодавства дає нам можливість сформулювати кримінально-правове загальне розуміння статусу цих осіб, їх функцій та повноваження.

1. До ініціативної групи може входити будь-яка особа, яка досягла віку 18 років, має право брати

участь у референдумі (у тому числі шляхом голосування) і постійно проживає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Довіреною особою кандидата може бути особа будь-яка особа, яка досягла віку 18 років, має право брати участь у виборах/референдумі, є дієздатною.

3. Офіційним спостерігачем як суб'єктом виборчого (референдумного) процесу може бути особа, правомочна вести спостереження за ходом голосування, підрахунком голосів, іншою діяльністю учасників виборів (референдуму) у період голосування та під час встановлення їх результатів. Ним може бути громадянин України, який має право голосу і який при цьому не є членом виборчої комісії.

Офіційним спостерігачем від іноземної держави, міжнародної організації на місцевих виборах можуть бути особи, запропоновані для реєстрації офіційним спостерігачем відповідно іноземною державою чи міжнародною організацією та зареєстровані Центральною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом.

Проведене автором дослідження дало йому можливість обґрунтувати низку таких висновків. Суб'єктивний склад злочинів, передбачених ст. 160 КК, є неоднорідним: суб'єктами можуть виступати як особи, що володіють загальними ознаками (ч. 2, 3), так і особи, що володіють спеціальними характеристиками (ч. 1, 4), виключна наявність яких дає можливість для притягнення їх до кримінальної відповідальності. Абсолютна більшість ст. 160 КК змушує з метою з'ясування ознак суб'єкта злочину звертатися до виборчого законодавства України, якому, варто зазначити, притаманна неоднозначність формування багатьох положень. Це, безумовно, створює практичні труднощі під час кваліфікації протиправної поведінки за ст. 160 КК і вимагає внесення відповідних законодавчих змін та коригувань. Подальші наукові розвідки кримінальної відповідальності за підкуп виборця, учасника референдуму, перспективно здійснювати, зокрема, у плані аналізу суб'єктивної сторони та її складових елементів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар / під ред. Є.Л. Стрельцова. – Х. : Одиссей, 2005. – 864 с.
2. Кримінальне право України. Особлива частина : [підручник] / за ред. проф. М.І. Мельника, доц. В.А. Клименка. – К. : Атіка, 2008. – 465 с.
3. Гришук В.К. Кримінальне право України: Загальна частина : [навч. посібник для студ. юрид. фак. вищ. навч. закл.] / В.К. Гришук. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2006. – 586 с.
4. Солдатенко А.В. Суб'єкт складів злочинів проти виборчих прав громадян // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення : матеріали міжнар. наук. практ. конф. (7–8 квіт. 2006 р.) : у 2 ч. / Львів. юрид. ін-т МВС України. – Л., 2006. – Ч. 2. – С. 203–208.
5. Андрушко П.П. Злочини проти виборчих прав громадян та їх права брати участь у референдумі: кримінально-правова характеристика : [монографія] / П.П. Андрушко. – К. : КНТ, 2007. – 328 с.
6. Устименко В.В. Спеціальний суб'єкт преступления / В.В. Устименко. – Х. : Выщашк., Изд-во при ХГУ, 1989. – 104 с.
7. Тацій В.Я. Суб'єкт злочину / В.Я. Тацій // Кримінальне право України. Загальна частина : [підручник для студентів юрид. спец. вищ. закладів освіти] / [М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін.] ; за ред. проф. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К.–Х. : Юрінком Інтер – Право, 2001. – С. 130–141.
8. Стрельцов Є.Л. Спеціальний суб'єкт злочину у новому Кримінальному кодексі України / Є.Л. Стрельцов // Новий Кримінальний кодекс України: питання застосування і вивчення : матер. міжнар. наук.– практ. конф. (Харків, 25–26 жовтня 2001 р.) / редкол.: В.В. Сташис та ін. – К.–Х. : Юрінком-Інтер, 2002. – С. 59–61.
9. Кримінальне право України. Загальна частина : [підручник] / за ред. А.С. Беніцького, В.С. Гуславського, О.О. Дудорова, Б.Г. Розовського. – К. : Істина, 2011. – 324 с.
10. Рашковская Ш.С. Советское уголовное право. Часть Общая / Ш.С. Рашковская. – М., 1972. – 202 с.

11. Лейкина Н.С. Субъект преступления / Н.С. Лейкина, Н.П. Грабовская // Курс советского уголовного права. Общая часть. – Т. 1. – Л., 1968. – С. 389–390.
12. Владимиров В.А. Субъект преступления по советскому уголовному праву / В.А. Владимиров, Г.А. Левицкий. – М., 1964. – 850 с.
13. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : [навч. посіб.] / В.О. Навроцький. – 2-ге вид. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 512 с.
14. Мягков М.О. Перешкоджання здійсненню виборчого права: проблеми кримінальної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К. : НАН України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. – 20 с.
15. Лихова С.Я. Злочини у сфері реалізації громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина (розділ V Особливої частини КК України) : [монографія] / С.Я. Лихова. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. – 573 с.

Буряк К. М.,
аспірант

Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПРИЧИН ТА УМОВ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ЖУРНАЛІСТІВ

DIFFERENTIATION OF CAUSES AND CONDITIONS OF COMMITTING CRIMES AGAINST JOURNALISTS

У статті автор досліджує диференціацію причин та умов вчинення злочинів проти журналістів. Наведена диференціація причин і умов вчинення злочинів проти журналістів за двома рівнями – суб'єктивним і об'єктивним – є авторським баченням проблеми детермінації злочинності у досліджуваній сфері.

Ключові слова: диференціація, причини, умови, злочин, журналіст.

В статье автор исследует дифференциацию причин и условий совершения преступлений против журналистов. Приведенная дифференциация причин и условий совершения преступлений против журналистов по двум уровням – субъективным и объективным – является авторским видением проблемы детерминации преступности в исследуемой сфере.

Ключевые слова: дифференциация, причины, условия, преступление, журналист.

The differentiation of causes and conditions of crimes against journalists is explored in the article by author. The following differentiation causes and conditions of crimes against journalists at two levels – subjective and objective is the author's vision of problem determination crime in the study area.

Key words: differentiation, causes, conditions, crime reporter.

Варто засвідчити, що сучасні вчені-кримінологи як України, так і зарубіжних країн єдині в думці про те, що однією з ключових проблем кримінології, що має важливе теоретичне і практичне значення, було й залишається вивчення причин та умов злочинності як у цілому, так й окремих її видів.

Без такого вчення було б безглуздом дослідження не тільки цього явища, а й особи злочинця, проблем запобігання злочинності. Особливо актуальним воно є сьогодні, коли спостерігається крайнє загострення соціально-економічної, політичної обстановки в країні, має місце криза моральності і злочинність досягає своєї «критичної маси».

І боротися треба, як зазначає О.В. Ведмідський не стільки з цим наслідком – злочинністю, а й з причинами, що породжують це явище, та умовами, що сприяють його прояву [1, с. 455]. Крім того, у такий спосіб простежується загальнофілософська категорія діалектики таких категорій, як «одиничне», «особливе», «загальне» [2, с. 594].

Відповідно до зазначених методологічних засад, причини і умови вчинення злочинів проти журналістів у зв'язку з їх професійною діяльністю є «особливим» по відношенню до «загального» – причин і умов злочинності загалом. Водночас «одиничним» охоплюються причини і умови окремо взятого злочину проти журналістів, урахувавши особливості механізму злочинної поведінки, особи злочинця, жертви злочину тощо.

У зв'язку з цим варто підтримати І.С. Заєць, що «детермінація злочинності, насамперед, пояснює, звідки виникають такі негативні явища об'єктивної дійсності, та яким чином відбуваються процеси їх відтворення. Окрім того, із позиції онтології вивчення проблематики детермінаційних процесів

є важливим для розуміння природи особи злочинця, яка чинить перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, та для вироблення стратегічних і тактичних заходів запобігання злочинним проявам у цій сфері суспільних відносин» [3, с. 100].

Метою статті є диференціації причин та умов вчинення злочинів проти журналістів, існування значної кількості дискусійних теоретичних і практичних проблем, які потребують вирішення.

Під час підготовки статті ми використали наукові доробки таких вітчизняних і зарубіжних учених-криміналістів, як Ю.М. Антоняна, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, Я.С. Безпалої, І.Г. Богатирьова, В.О. Глушкова, В.В. Голіни, В.К. Грищука, І.М. Даньшина, О.М. Джужі, І.С. Заєць, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.О. Книженко, О.Г. Колба, О.М. Костенка, В.М. Кудрявцева, О.М. Литвинова, О.М. Лихової, М.І. Мельника, П.П. Михайленка, А.В. Савченка, В.Я. Тація, П.Л. Фріса, Н.С. Юзікової, Н.М. Ярмиш та ін.

Поіменовані автори зробили вагомий внесок у розроблення теорії і практики запобігання злочинності в Україні як загалом, так і щодо кримінологічної протидії перешкоджанню законній професійній діяльності журналістів.

Водночас зміни в законодавстві про кримінальну відповідальність від 14 травня 2015 р. та від 4 лютого 2016 р. в частині криміналізації групи злочинів проти журналістів потребують оновленого погляду на професійну діяльність журналістів як комплексну кримінологічну категорію. Зазначені обставини в сукупності і визначили потребу у підготовці цієї статті, її науково-прикладну спрямованість і зміст.

Ми звертаємо увагу на той факт, що досить часто в сучасній кримінологічній літературі дослідники

використовують як рівнозначні поняття «причина», «обставина» «детермінанта», «фактори». Водночас варто наголосити, що не треба випускати з уваги їхні понятійні відмінності.

А тому ми переконані, що категорія «причина» має місце в контексті логічного взаємозв'язку «причина – наслідок». Із філософської позиції категорія «причинність» має значення зв'язку між певними явищами, при яких декілька (одне чи більше) взаємодіючих явищ (причина) породжують якісно нове явище (наслідок).

Саме тому сутність такої категорії, як причинність, полягає в тому, що будь-який процес або явище дійсності виникає і закономірно розвивається внаслідок існування та взаємодії певної сукупності причин. Через те що феномен злочинності є також соціальним явищем об'єктивної дійсності, у якій діють такі самі закономірності, всі основні положення причинності як категорії філософської діалектики розповсюджуються і на сферу злочинних проявів [4, с. 76].

У свою чергу, детермінація – поняття похідне від латинського «determiner» (зумовлювати) і означає процес визначення, зумовлення [5, с. 181]. Це найбільш загальна категорія, що характеризує походження досліджуваних явищ у природі й суспільстві. Коли говорять про детермінізм, то мають на увазі визнання загального взаємозв'язку, взаємодію всіх речей, об'єктів, явищ і процесів.

При цьому різні види взаємозв'язків, яких налічується більше тридцяти, не виділяються, а говорять про «детермінанти» або «обставини». Таким чином, відповідно до теорії детермінізму будь-яке явище детерміноване, тобто його існування різною мірою взаємопов'язане з існуванням інших явищ, що перебувають у певній взаємодії з ним.

На підставі викладених суджень вважаємо, що кримінолога має цікавити насамперед з'ясування й дослідження причин і умов вчинення тих чи інших злочинів, а детермінація виступає зв'язуючим елементом у ланцюзі «причина – наслідок». Через це в нашому дослідженні ми більшою мірою схилиємося до використання поняття «причини і умови злочинів, які вчиняються проти журналістів у зв'язку з їх професійною діяльністю».

Аналіз вітчизняної та зарубіжної кримінологічної літератури дає нам підстави дотримуватися позиції, що причини – це ті чинники, які породжують злочинність як свій наслідок. Умови ж безпосередньо не продукують це явище, але супроводжують його причини, забезпечують їх розвиток і у такий спосіб сприяють виникненню і поширенню злочинних проявів у суспільстві.

Нині сучасна кримінологічна наука дотримується позиції щодо поєднання біологічних і соціальних чинників у формуванні злочинної поведінки. Такі чинники мають місце як у системі причин і умов злочинності загалом, так і злочинів проти журналістів зокрема. Розвиваючи концепт «злочинної людини», запропонований і обґрунтований адептом біологічної теорії пояснення причин злочинності, італійцем

Ч. Ломброзо, А.Р. Ратінов вказує, що причиною злочину є суб'єктивний чинник – дефекти психології індивідуумів, соціальних спільностей (позиція антропології).

Своєю чергою соціальні чинники, що зумовлюють формування криміногенної психології, виступають як умови злочинності. Цю позицію підтримав й академік А.П. Закалюк, наголосивши, що анти-суспільна спрямованість особистості, яка є безпосередньою причиною злочину, спричинюється та зумовлюється не однією, а багатьма причинами та умовами різного характеру [6, с. 199].

У свою чергу І.М. Даньшин, більше схилиючись до соціальних передумов пояснення злочинності, з цього приводу зазначає, що варто виходити з тієї безперечної обставини, що злочинність об'єктивно пов'язана з багатьма економічними, соціальними, суспільно-психологічними, організаційно-управлінськими, демографічними та іншими явищами і процесами, які в своїй сукупності (одні більшою мірою, інші – меншою) детермінують її [7, с. 56]. Отже, констатуємо, що причина створює можливість певного наслідку, для настання якого потрібні ще й умови.

Ураховуючи наявні в кримінології позиції, можна узагальнити, що біологічні чинники відповідають причинам злочинності, соціальні – умовам. Поєднання цих двох видів чинників виливається у парну кримінологічну категорію причин і умов злочинності.

Наявні узагальнення прийнятні й для виявлення причин і умов злочинності щодо журналістів як частини загальної злочинності. Сформульовані нами теоретичні узагальнення дають підстави стверджувати, що найбільш вдалою є диференціація причин і умов вчинення злочинів проти журналістів у зв'язку з їх професійною діяльністю на суб'єктивні (внутрішні) та об'єктивні (зовнішні).

При цьому суб'єктивні причини і умови повністю залежать від волі, свідомості, емоцій, в усякому випадку від спрямованості особи злочинця, об'єктивні ж – не залежать від цього. До цього подібний поділ застосовувався вітчизняними й зарубіжними вченими у галузі пенітенціарної кримінології. Основною перевагою такого поділу ми вважаємо те, що він більшою мірою дає змогу деталізувати об'єкт запобіжного впливу.

Аналіз інших наукових джерел надав можливість установити, що під суб'єктивною або внутрішньою, або безпосередньою причиною конкретного злочину (злочинної поведінки) розуміються різними авторами або асоціальна, або антисоціальна установка, або дефекти правосвідомості, або криміногенна мотивація. Конкретну життєву ситуацію називають або опосередкованою причиною, або об'єктивною умовою, або приводом.

Отже, як показали результати нашого дослідження, внутрішньою (суб'єктивною) причиною вчинення злочинів проти журналістів у зв'язку з їх професійною діяльністю є криміногенна мотивація прагнення до перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, коли особа відчуває, що

продовження журналістом розпочатої діяльності може викрити факти й події, висвітлення яких може привести до дискредитації іміджу особи злочинця або притягнення його до відповідальності згідно із законом.

Як справедливо наголошується у кримінологічній літературі, сюди можуть бути віднесені вікові, статеві, психічні (психічні захворювання, невротичні відхилення тощо), фізіологічні (тип темпераменту, темп і ритм протікання фізіологічних процесів, «критичні дні», клімакс у жінок і т. ін.) та інші особливості (характер, соціально-психологічні, особистісно-психічні, морально-психологічні та інші якості) особи злочинця.

Вони якраз і можуть сприяти випадінню окремих ланок кримінальної спрямованості, гальмуванню або посиленню їх функціонування і т. ін. У цьому і полягає їх вплив на механізм злочинної поведінки саме як умов, а не причин, які є, у свою чергу, джерелами злочину [8, с. 98–99].

Дослідженням встановлено, що більшість осіб, які вчинили злочини проти журналістів, відрізнялася імпульсивним темпераментом, що корелювало з їхнім відносно молодим віком (77,3% осіб, які вчинили злочини проти журналістів у зв'язку з їх професійною діяльністю, були віком до 40 років), особливо порівняно з жертвами злочинів.

Суттєвою, на нашу думку, ознакою, що сприяє реалізації криміногенної мотивації, причини і умови є в рамках внутрішніх (суб'єктивних) умов вчинення злочинів проти журналістів рівень освіти, у межах якого трапляються випадки його низького рівня (зокрема, 9,1% осіб, які вчинили злочини проти журналістів у зв'язку з їх професійною діяльністю, мали всього лише базову середню освіту).

Судимість осіб, які вчинили злочини проти журналістів у зв'язку з їх професійною діяльністю, як ознака, котра могла б посилити вияв внутрішніх (суб'єктивних) умов вчинення злочинів проти журналістів, не дістала широкого поширення, адже на момент вчинення злочину одну судимість мали 4,5% осіб, а 95,5% були несудимими.

Зовнішньою (об'єктивною) причиною вчинення злочинів проти журналістів є криміногенна ситуація різних типів. Найпоширенішою є інформаційно-пошукова криміногенна ситуація, що відрізняється за змістом, тобто характером і спрямованістю зібраних фактів за тим чи іншим напрямом професійної діяльності журналістів. Часто результатом інформаційно-пошукової діяльності журналіста є сенсаційні, резонансні фактори, що можуть спричинити дискредитацію особи, відомості про яку становлять журналістський інтерес, або містити фактичні дані – підстави для відкриття кримінального провадження і т. ін. Досить часто у справах про злочини проти журналістів така ситуація корелює із криміногенною ситуацією помсти.

Серед інших типів ситуацій, схожих за механізмом дії з інформаційно-пошуковою, є криміногенна ситуація здійснення незаконної професійної діяльності журналіста, зміст якої – перевищення наданих

журналісту повноважень у процесі збирання даних, що становлять журналістський інтерес. Така діяльність вже перебуває за межами кримінально-правової охорони, адже Закон України про кримінальну відповідальність бере під охорону лише законну професійну діяльність журналістів.

Також можна виділити криміногенну ситуацію наявності внутрішніх суперечностей між аморальною (компрометуючою, протиправною) діяльністю суб'єкта журналістського розслідування й власне пошуковою діяльністю журналіста, спрямованою на виявлення, викриття й документування діяльності, що становить інтерес для преси.

Крім того, насильницькі злочини проти журналістів породжує конфліктна ситуація, корисливі – проти особистої, приватної власності – віктимно-криміногенна.

Зовнішні (об'єктивні) умови вчинення злочинів проти журналістів – це макро- й мікросередовище в межах соціуму, до змісту якого входять такі криміногенно значимі елементи (які пов'язані з недоліками функціонування окремих суспільно-державних інституцій):

1. Соціально-економічна криза українського соціуму. Ця умова посилилася після «Революції гідності», коли в суспільство «запустили» широкий масив інформації, котра була «невигідною» певним соціально-політичним прошаркам і водночас становила неабиякий журналістський інтерес. Водночас посилення гарантій професійної діяльності журналістів активізувало хвилю журналістських розслідувань, після яких відбувався тиск, погрози й інший протиправний вплив на журналістів, аж до вчинення проти них злочинів. Це, а головне прив'язка у кваліфікації до злочинного мотиву – помсти за законну професійну діяльність журналістів – у підсумку й стало результатом внесення змін до КК України у 2015 р.

2. Тенденція «зрощування» засобів масової інформації зі злочинними структурами. Соціально-економічна криза негативним чином впливає і на незалежність ЗМІ, адже не є секретом, що засоби масової інформації безпосередньо залежать від економічної ситуації в країні. Такий стан справ у разі його негативного розгортання може призводити до негативних тенденцій.

Наприклад, у разі відсутності стабільного й цікавого матеріалу для висвітлення, що прямо впливає на оплату праці за виконання професійних обов'язків, журналіст змушений шукати тему, яка не тільки затребувана, а й буде оплачена. Зацікавлені учасники досліджуваної журналістом теми можуть сприяти в розгляді такої проблеми, надаючи не тільки співпрацю, а й оплату замовлення.

Як зазначає Ю.І. Гололобова, такий прийом часто використовується організованими злочинними співтовариствами й олігархами, оплачуючи послуги «своїх» журналістів заради просування особистих інтересів.

Збільшення статей, у яких чітко простежуються злочинні інтереси, вказує на те, що внаслідок сфор-

мованих в інформаційній сфері економічних відносин подвійне замовлення є зручним та вигідним. «Смажений матеріал» може не завжди відповідати дійсності, але завжди буде затребуваним в аудиторії, якщо він буде торкатися теми гуманності законів злочинного світу, кримінального життя і злочинських традицій, проголошення всієї правоохоронної системи порочною, звинувачення конкретних осіб, пов'язаних із боротьбою проти злочинності, на підставі вигадок і замовлень, монтажу.

Ситуація, у якій журналіст отримує ексклюзивне право на висвітлення матеріалу від зацікавлених осіб, славу від виконання сенсаційного матеріалу і подвійну оплату – від ЗМІ та «заохочення» від замовника, є приємною й вигідною, але тільки до тих пір, поки його покровителі не тільки зацікавлені в ньому, а й мають такі можливості. За несприятливого збігу обставин журналіст завжди стає заручником невдач своїх покровителів і ярлик «виконавця чужих інтересів» носить до кінця життя [9, с. 84–85].

Водночас і не відкидається ймовірність перетворення такого журналіста на жертву відповідного злочину. У такому випадку підлягатиме доказуванню, що діяльність журналіста була законною, професій-

ною, інакше відповідне злочинне посягання кваліфікуватиметься за загальними нормами щодо злочинів проти життя та здоров'я, власності тощо.

Наведені тенденції у підсумку можуть посилювати особистісно-рольову віктимність особи журналіста, втягнутого в наведені «схеми» з подальшим його усуненням через знання «зайвого» матеріалу, котрий може викрити відповідні злочинні угруповання. Тому не випадково, що окремі вітчизняні дослідники кримінологічних засад професійної діяльності журналістів як одну з детермінант вчинення злочину, передбаченого ст. 171 КК України, виділили саме підвищену віктимність журналістів-жертв таких злочинів.

Диференціація причин і умов вчинення злочинів проти журналістів за двома рівнями – суб'єктивним і об'єктивним – є авторським баченням проблеми детермінації злочинності в досліджуваній сфері. Водночас будь-який перелік причин і умов не претендує на ознаки вичерпності через те, що як кримінологічне знання, так і власне середовище, котре є предметом його пізнання, із численними факторами суб'єктивної та об'єктивної дійсності перебувають у постійному русі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ведмідський О.В. Основні детермінанти втеч з місць позбавлення волі або з-під варті / О.В. Ведмідський // Кримінологічні засади запобігання злочинам в установах виконання покарань України (пенітенціарна кримінологія) : [посіб.] / за ред. О.М. Джужі – К. : НАВС, 2013. – С. 455–459.
2. Український радянський енциклопедичний словник : в 3 т. / редкол. : А.В. Кудрицький (відп. ред.) та ін. – [2-ге вид.]. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1987. – Т. 2 : Каліграфія – Португальці. – 1987. – 735 с.
3. Заєць І.С. Запобігання перешкоджанню законній професійній діяльності журналістів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Інеса Сергіївна Заєць. – К., 2014. – 295 с.
4. Кудрявцев В.Н. Причинність в кримінології / В.Н. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит., 1968. – 176 с.
5. Максимов С.В. Эффективность общего предупреждения преступлений / С.В. Максимов. – М. : Акад. МВД РФ, 1992. – 131 с.
6. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Вид. дім Ін Юре, 2007. – Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – 424 с.
7. Даньшин І.М. Кримінологія: Загальна та особлива частини : [підручник для студентів] / І.М. Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисосед. – Харків : Право, 2003. – 352 с.
8. Богатирьов І.Г. Виправний центр як суб'єкт запобігання злочинам : [моногр.] / [І.Г. Богатирьов, Д.О. Зубов, В.В. Маковій]; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І.Г. Богатирьова. – К. : ВД «Дакор», 2014. – 232 с.
9. Гололобова Ю.И. Средства массовой информации и преступность: кримінологический аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Уголовное право и кримінологія; уголовно-исполнительное право» / Юлия Игоревна Гололобова. – М., 2002. – 161 с.

Коваленко А. В.,
аспірант кафедри криміналістики та судової експертології
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ДОПИТУ ПОТЕРПІЛОГО ВІД ПОСЯГАНЬ НА ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я ЖУРНАЛІСТА

THE FEATURES OF INTERROGATION OF VICTIMS OF INFRINGEMENTS ON LIFE AND HEALTH JOURNALIST

У статті розглянуто деякі теоретичні та організаційні аспекти проведення допиту потерпілих від посягань на життя та здоров'я журналіста. Здійснено класифікацію потерпілих від зазначеної категорії злочинів та визначено предмет допиту таких осіб. Досліджено особливості підготовки до слідчої (розшукової) дії, що розглядається, та надано практичні рекомендації щодо її проведення.

Ключові слова: криміналістична тактика, досудове розслідування, допит, потерпілий, журналіст.

В статье рассмотрены некоторые теоретические и организационные аспекты проведения допроса потерпевших от посягательств на жизнь и здоровье журналиста. Осуществлена классификация пострадавших от указанной категории преступлений и определен предмет допроса таких лиц. Исследованы особенности подготовки к следственному (розыскному) действию, которое рассматривается, и даны практические рекомендации по его проведению.

Ключевые слова: криминалистическая тактика, досудебное расследование, допрос, потерпевший, журналист.

The article discusses some theoretical and organizational aspects of the interrogation of victims of infringements on life and health of journalist. The classification of victims of this category of crimes is given. The subject of interrogation of such persons is identified. The features of preparation for such interrogation are studied. Author provides practical recommendations for conducting such investigative (searching) action.

Key words: forensic tactics, pre-trial investigation, interrogation, victim, journalist.

Постановка проблеми. Допит є однією з найбільш інформативних та розповсюджених слідчих (розшукових) дій. Потерпілий від посягань на життя та здоров'я журналіста є важливим джерелом криміналістично значущої інформації під час розслідування зазначених злочинів, що викликає потребу в поглибленому дослідженні особливостей допиту таких осіб.

За попередніми результатами проведеного нами опитування слідчих Національної поліції України 25,8% респондентів назвали допит потерпілого найскладнішою слідчою (розшуковою) дією, що проводиться під час розслідування посягань на життя та здоров'я журналістів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання тактики допиту потерпілого від злочину у своїх роботах досліджували В.П. Бахін, Р.С. Белкін, О.М. Бондарчук, В.К. Весельський, В.А. Журавель, Ю.В. Колесник, В.О. Коновалова, С.О. Сафронов, В.Ю. Шепітько та інші вчені. Проте теоретичні аспекти допиту потерпілого від посягань на життя та здоров'я журналіста, а також методичні рекомендації щодо провадження зазначеної слідчої (розшукової) дії ще не були досліджені у спеціальній літературі.

Метою статті є висвітлення особливостей допиту потерпілих від посягань на життя та здоров'я журналіста та надання практичних рекомендацій з підготовки та проведення зазначеної слідчої (розшукової) дії.

Виклад основного матеріалу. Допит – це процесуальна слідча (розшукова) дія, що є регламентованим кримінальними процесуальними нормами

інформаційно-психологічним процесом спілкування осіб, які беруть у ньому участь, та спрямована на отримання інформації про відомі допитуваному факти, що мають значення для встановлення істини у кримінальному провадженні [1, с. 306].

Безпосереднім потерпілим від посягання на життя та здоров'я журналіста (ч. 2, ч. 3 ст. 3451, ст. 3481 КК України) може бути як особа, що здійснює професійну журналістську діяльність, так і члени сім'ї чи близькі родичі такої особи. Раніше нами було обґрунтовано доцільність визнання журналіста потерпілим у кримінальному провадженні щодо посягання на його члена сім'ї чи близького родича у зв'язку із професійною журналістською діяльністю такого журналіста. Крім того, було доведено необхідність визнання потерпілим у кримінальному провадженні особи з числа членів сім'ї чи близьких родичів журналіста, який загинув або не в змозі здійснювати процесуальні функції потерпілого через стан здоров'я [2, с. 94-95].

Можна визначити такі категорії допитуваних потерпілих від посягань на життя та здоров'я журналіста, як:

- 1) журналіст, який став безпосередньою жертвою нападу (якщо його стан здоров'я дає йому змогу давати показання);
- 2) журналіст, близький родич чи член сім'ї якого став безпосередньою жертвою нападу;
- 3) особа з числа близьких родичів чи членів сім'ї журналіста, яка стала безпосередньою жертвою нападу (якщо її стан здоров'я дає їй змогу давати показання);

4) особа з числа близьких родичів чи членів сім'ї журналіста, який став безпосередньою жертвою нападу (якщо стан здоров'я постраждалого не дає йому змоги давати показань).

Як і будь-яка інша слідча (розшукова) дія, допит, відповідно до ч. 1 ст. 223 КПК України, є спрямованим на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні. Відомості, які з цією метою слідчий має намір з'ясувати у процесі такої слідчої (розшукової) дії, називають предметом допиту [1, с. 308]. На наш погляд, визначення предмету допиту потерпілого від посягань на життя та здоров'я журналіста сприятиме підвищенню ефективності проведення цієї слідчої дії.

Предмет допиту кожної особи визначається її процесуальним статусом і враховує потребу виконання основного завдання допиту – встановлення у результаті отримання показань допитаної особи обставин, що мають значення для кримінального провадження [3, с. 84]. Погоджуючись з В.А. Журавлем у тому, що об'єктивним критерієм визначення предмету допиту є предмет доказування (обставини, що підлягають з'ясуванню) у провадженні, склад конкретного злочину, а також особливості слідчої ситуації [4, с. 157], додамо, що на предмет допиту також впливають вид допиту (первинний, повторний, одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб тощо) та конкретні завдання допиту (наприклад, викриття неправдивих показань).

Також не можна не погодитися з думкою О.М. Бондарчука щодо визначальної ролі норм КПК України у формуванні предмету допиту [5, с. 106]. Цікавим у цьому аспекті є питання застосування обмежень предмету допиту журналіста як свідка до його допиту як потерпілого. Відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 65 КПК України журналісти не можуть бути допитані як свідки про відомості, які містять конфіденційну інформацію професійного характеру, надану за умови нерозголошення авторства або джерела інформації. Ні норми ст. ст. 55–57 КПК України, що регламентують процесуальний статус потерпілого, ні норми ст. ст. 224–226 КПК України, які регламентують процедуру проведення допиту, не містять подібних обмежень щодо допиту журналіста в якості потерпілого. Захист такої інформації врегульовано п. 11 ч. 2 ст. 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», відповідно до якого журналіст має право на збереження таємниці авторства та джерел інформації, за винятком, коли ці таємниці обнародуються на вимогу суду [6].

Така вимога закону дотримується під час процедури отримання тимчасового доступу до речей та документів, які містять інформацію, що знаходиться у володінні ЗМІ або журналіста і надана їм за умови нерозголошення авторства або джерела інформації. Зазначена інформація віднесена ст. 162 КПК України до охоронюваної законом. Відповідно до ч. 6 ст. 163 КПК України доступ до речей та документів, що містять таку інформацію, отримується за постановою слідчого судді та потребує додаткового

обґрунтування можливості використання як доказів відомостей, що містяться в цих речах і документах, та неможливості іншими способами довести обставини, які передбачається довести за допомогою цих речей і документів. Санкціюванням суддею допиту не передбачено чинним КПК України, що видається цілком виправданим, адже зобов'язання журналіста повідомити такі відомості під час допиту порушило би гарантоване йому п. 6 ч. 1 ст. 56 КПК України право на відмову від дачі показань.

Таким чином, можна дійти висновку про те, що збереження такої таємниці є правом, а не обов'язком журналіста. Отже, за відсутності прямої заборони на це у КПК України журналіста в якості потерпілого можна допитувати про відомості, які містять конфіденційну інформацію професійного характеру, надану за умови нерозголошення авторства або джерела інформації.

При цьому допитуваний має право відмовитися від дачі показань про такі відомості, посилаючись на право на відмову від дачі показань (п. 6 ч. 1 ст. 56 КПК України) та п. 11 ч. 2 ст. 26 ЗУ «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Зокрема, такої відмові сприятимуть морально-етичні норми журналіста. Відповідно до п. 5 Кодексу етики українського журналіста журналіст не розкриває своїх джерел інформації, окрім винятків, передбачених законодавством України [7]. Подібна позиція допитуваного може ускладнити процес розслідування, якщо інформація, яку потерпілий відмовляється повідомити, має істотне значення для розслідування злочину. У подібній ситуації основним завданням слідчого стає встановлення зв'язку такої інформації з відомостями про особу злочинця, а також переконання потерпілого журналіста у важливості повідомлення відповідних відомостей для розслідування злочину.

Отже, найбільш загальним критерієм визначення предмету допиту потерпілого від посягань на життя та здоров'я журналіста є обставини, що підлягають з'ясуванню під час розслідування відповідного посягання. З огляду на перелік таких обставин [8, с. 106–107] та запропоновану нами класифікацію потерпілих від злочинів, що вивчаються, вважаємо за доцільне класифікувати й відомості, що входять до предмету допиту таких осіб:

1. Відомості про особу потерпілого (входять до предмету допиту усіх категорій потерпілих). Зазначені відомості є ширшими за необхідні для встановлення особи допитуваного на вимогу ч. 3 ст. 224 КПК України та містять соціально-демографічні відомості (соціальний статус, сімейний, матеріальний стан, освіта, місце роботи, професія, здійснення суспільно корисної діяльності, тощо), інформацію про соціальні зв'язки, вміння та навички потерпілого. Потреба в отриманні такого широкого кола відомостей пояснюється недостатнім обсягом інформації про злочин, що наявна у слідчого на початку розслідування, та необхідністю перевірки широкого кола версій. Крім того, подібні не пов'язані з відомостями про злочин запитання можуть сприяти

встановленню психологічного контакту з допитуваним [9, с. 72].

2. Відомості про подію злочину та ознаки злочинця (входять до предмету допиту осіб, які стали безпосередніми жертвами посягань). Слідчий має встановити час, місце, обстановку вчинення злочину, кількість нападників та ознаки їхньої зовнішності тощо.

3. Відомості про професійну журналістську діяльність, з якою, ймовірно, пов'язано злочин (входять до предмету допиту усіх категорій потерпілих). Очевидно, що найбільш повну інформацію про таку діяльність може надати потерпілий – журналіст, у процесі допиту якого слід з'ясувати місце його роботи, напрями та тематику журналістської діяльності, конкретних осіб чи предмети, що були об'єктами діяльності, коло осіб, яким було відомо про таку діяльність, знаряддя здійснення журналістської діяльності, назви та час оприлюднення останніх публікацій потерпілого тощо. Крім того, слідчому потрібно з'ясувати, яким чином така діяльність могла спровокувати вчинення злочину. Зокрема, доцільно запитати допитуваного, чи суперечила останнім часом професійна журналістська діяльність інтересам інших осіб; чи отримував журналіст погрози або різко негативні відгуки про результати своєї діяльності. Зазначені відомості можуть бути отримані й від потерпілих близьких родичів чи членів сім'ї журналіста, які спілкувалися з журналістом або особисто спостерігали за його роботою.

Таким чином, у загальному вигляді до предмету допиту потерпілого від посягань на життя та здоров'я журналіста належать відомості про:

- особу потерпілого (його анкетні дані, професія, вид діяльності, фізіологічний та психологічний стан);
- здійснення потерпілим професійної журналістської діяльності або здійснення кимось із близьких родичів чи членів сім'ї потерпілого професійної журналістської діяльності;
- подію вбивства або заподіяння тілесного ушкодження (час, місце, інші обставини);
- спосіб та засоби вчинення убивства або заподіяння тілесного ушкодження;
- особу злочинця, співучасників злочину;
- зв'язки між злочинцем та потерпілим;
- ознаки, що свідчать про наявність спеціального мотиву – вчинення злочину у зв'язку із професійною діяльністю журналіста.

Для забезпечення найбільш повного та ефективного з'ясування у процесі допиту перелічених відомостей доцільно дослідити особливості тактики допиту потерпілих від посягань на життя та здоров'я журналіста, а також запропонувати практичні рекомендації щодо проведення таких допитів.

Підготовчий етап допиту традиційно передбачає вивчення матеріалів провадження, особи допитуваного, складання плану допиту тощо. Допит потерпілого є однією із первинних слідчих (розшукових) дій, якій можуть передувати тільки огляд місця події та освідування потерпілого. Отже, обсяг відомостей

про особу допитуваного та подію злочину, що наявні у слідчого на момент такого допиту, є мінімальним та часто обмежується відомостями з повідомлення про вчинення злочину.

Під час підготовки до допиту потерпілого журналіста слідчий має пам'ятати про професійні та особисті якості такої особи, що можуть як позитивно, так і негативно впливати на формування показань. З одного боку, журналістська професія вимагає розвинених пізнавальних та комунікативних здібностей [10, с. 17], що дасть потерпілому змогу чіткіше сприйняти, краще запам'ятати та точніше повідомити слідчому обставини злочину. З іншого боку, авторитарність, категоричність суджень та маніпулятивність, які відносяться спеціалістами до можливих рис, викликаних професійною деформацією журналіста [11, с. 9], можуть зменшити об'єктивність показань такої особи. Наведені нами ознаки особи журналіста є узагальненими та можуть використовуватися лише для орієнтування слідчого, який буде проводити допит.

Ще однією ознакою особи потерпілого, яка має значення для провадження допиту, є його віктимність. Так, В.А. Журавель наголошує, що відомості про віктимність особи мають ураховуватися слідчим для правильної побудови тактики допиту, визначення шляхів встановлення психологічного контакту та застосування тактичних прийомів, що сприяють отриманню об'єктивної інформації [12, с. 163]. Відзначимо, що професійна діяльність журналіста є чинником віктимності потерпілого від посягань на життя та здоров'я журналіста і причиною вчинення злочину [13, с. 223].

Важливим є визначення часу та місця допиту. Допит потерпілого від посягань на життя чи здоров'я має проводитися виключно після надання йому відповідної медичної допомоги. Так, на думку В.О. Коновалової, насамперед слідчий має переконатися, що стан потерпілого дає змогу вести допит без шкоди для його здоров'я, а в ситуаціях його тяжкого стану рекомендує залучати до такої слідчої (розшукової) дії лікаря [9, с. 92]. С.О. Сафронів зазначає, що доцільно витребувати від лікаря довідку про те, що хворий-потерпілий є контактним, перебуває в ясній свідомості та може давати показання; або безпосередньо на початку проведення самого допиту одержувати про це усний висновок лікаря, зміст якого обов'язково необхідно внести до протоколу допиту [14, с. 153]. Місце проведення допиту також залежить від стану здоров'я потерпілого, якого може бути допитано у закладі охорони здоров'я, де він проходить лікування, вдома у хворого або у кабінеті слідчого, якщо це дозволяє стан допитуваного.

Слід також усвідомлювати, що потерпілим родичем чи членом сім'ї журналіста може виявитися й малолітня чи неповнолітня особа або особа похилого віку. Отже слідчому потрібно враховувати вікові та психологічні особливості таких осіб.

Робочий етап будь-якого допиту починається зі встановлення психологічного контакту з допитуваним [9, с. 71]. Для досягнення найбільш продуктив-

ної взаємодії слідчого з потерпілим від посягань на життя та здоров'я журналіста доцільно використовувати вищезгадані нами відомості про психологічні особливості таких осіб. Важливо переконати допитуваного в тому, що він знаходиться у безпеці, а пригадування травматичного досвіду дуже важливе для розслідування злочину.

Вибір конкретних тактичних прийомів залежить від ситуації, що виникла у процесі допиту. Досить характерним є забування потерпілим подробиць нападу на нього. Для освіження пам'яті добросовісного допитуваного рекомендується звернення до обставин, які є суміжними за часом і простором з обставинами, які потрібно пригадати, демонстрація об'єктів, пов'язаних із предметом допиту, проведення допиту на місці події тощо [15, с. 20–23].

Оцінка показань потерпілих від посягань на життя та здоров'я журналіста також має власну специфіку. Так, травматичний характер посягання впливає на формування показань потерпілого та призводить до можливого викривлення фактів [16, с. 174]. З огляду

на це В.О. Коновалова слушно рекомендує слідчим аналізувати показання таких потерпілих, зіставляючи їх із точно встановленими даними про злочин, показаннями інших осіб, результатами огляду місця події [9, с. 92]. Крім того, слід пам'ятати про особисту заінтересованість потерпілого у покаранні злочинця та враховувати вже згадані нами психологічні особливості журналіста як представника своєї професії.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що допит потерпілого від посягань на життя та здоров'я журналіста є однією з первинних слідчих (розшукових) дій, що провадяться під час розслідування таких злочинів, та важливим джерелом криміналістично значущої інформації на початку розслідування. Такий допит має свою специфіку, яка виражається у його предметі, особливостях підготовки до нього та його проведення. Вважаємо, що запропоновані нами рекомендації сприятимуть найбільш повному та ефективному встановленню фактів у процесі провадження цієї слідчої (розшукової) дії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Криміналістика : підруч. / В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова, В.А. Журавель [та ін.] : за ред. В.Ю. Шепітька. – 5-те вид. переробл. та допов. – Київ. : Ін Юре, 2016. – 640 с.
2. Коваленко А.В. Процесуальні проблеми визнання особи потерпілою від злочинів проти журналістів / А.В. Коваленко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Випуск 6, Том 3. – Херсон, 2015 – С. 93–96.
3. Колесник Ю.В. Особи, що підлягають допиту, та предмет допиту за чинним КПК України / Ю.В. Колесник // Вісник Академії адвокатури України. – 2014. – Т. 11. – №. 1. – С. 78–84.
4. Журавель В.А. Специфика предмета допроса потерпевшего при расследовании отдельных видов преступлений / В.А. Журавель / *Вибрані твори*. – Харків: Вид. агенція «Апостіль», 2016. – С. 156–160.
5. Бондарчук О. М. Предмет допиту у кримінальних провадженнях про залишення в небезпеці / О.М. Бондарчук // *Митна справа*. – 2014. – №. 1. – С. 103–109.
6. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» / Відомості Верховної Ради України від 05.01.1993 р. – № 1, стаття 1 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>
7. Кодекс етики українського журналіста, ухвалений 2002 року на 3'їзді журналістів-підписантів Кодексу / Сайт національної спілки журналістів України / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://nsju.org/page/196>
8. Коваленко А.В. Обставини, що підлягають з'ясуванню під час розслідування посягань на життя та здоров'я журналістів / А.В. Коваленко / *Право і безпека*. Науковий журнал. Харківський національний університет внутрішніх справ, № 1(60) 2016 – Харків, 2016 – С. 103–108.
9. Коновалова В.Е. Допрос: тактика и психология. – Харьков: Издатель СПД ФЛ Вапнярчук Н.Н., 2006. – 176 с.
10. Кривопишина О.А. Психологія журналістської творчості : конспект лекцій для студ. напряму 0302 «Журналістика та інформація» спец. 6.030201 «Журналістика» денної форми навчання / О.А. Кривопишина. – Суми : СумДУ, 2010. – 129 с.
11. Тулупов В.В. Профессиональная деформация в современной журналистике / В.В. Тулупов // *Журналист. Социальные коммуникации*. № 1-2(17-18) 2015 – Москва, Издательский дом «Журналист», 2015 – С. 6–11.
12. Журавель В.А. Допрос потерпевшего при виктимном поведении / В.А. Журавель / *Вибрані твори*. – Харків: Вид. агенція «Апостіль», 2016. – С. 160–166.
13. Коваленко А.В. Професійна діяльність журналіста як елемент віктимологічної характеристики потерпілого від злочинів проти журналістів / А.В. Коваленко / *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*, Випуск № 4 (72) – Суми, 2015. – С. 216–225.
14. Сафронов С.О. Методика розслідування умисного заподіяння тяжких і середньої тяжкості тілесних ушкоджень: Науково-практичний посібник. / С.О. Сафронов – Харків, 2003. – 175 с.
15. Бахін В.П. Тактика допиту. Навчальний посібник. (Серія «Навчально-практичне видання») / В.П. Бахін, В.К. Весельський – Київ: НВТ «Правник», 1997. – 64 с.
16. Журавель В.А. Допрос потерпевшего: оценка и интерпретация / В.А. Журавель / *Вибрані твори*. – Харків: Вид. агенція «Апостіль», 2016. – С. 174–177.

Мохонько О. О.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічно-правових дисциплін факультету права та лінгвістики Білоцерківського національного аграрного університету***ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ІЗОЛЯЦІЄЮ****FEATURES USE COERCIVE MEASURES TO MINORS**

У статті здійснюється дослідження законодавства, яке регламентує підстави, порядок та особливості застосування процесуального примусу щодо неповнолітніх. Зауважується, що неповнолітні належать до «уразливої категорії осіб», тому застосування примусу до них вимагає дотримання спеціальних гарантій забезпечення їхніх прав та свобод. Розкриваються проблемні питання щодо застосування процесуального примусу у вигляді поміщення неповнолітніх у приймальник-розподільник.

Ключові слова: процесуальний примус, неповнолітній, затримання, тримання під вартою, приймальник-розподільник.

В статье осуществляется исследование законодательства, регламентирующего основания, порядок и особенности применения процессуального принуждения в отношении несовершеннолетних. Отмечается, что несовершеннолетние относятся к «уязвимой категории лиц», поэтому применение мер принуждения к ним требует соблюдения специальных гарантий обеспечения их прав и свобод. Раскрываются проблемные вопросы, касающиеся применения процессуального принуждения в виде помещения несовершеннолетних в приемник– распределитель.

Ключевые слова: процессуальное принуждение, несовершеннолетний, задержание, содержание под стражей, приемник-распределитель.

In the article the research legislation regulating the grounds, procedure and features of procedural compulsion to minors. Is observed that the minors are "vulnerable persons" as compulsion to them requires compliance with special guarantees of their rights and freedoms. Revealed issues regarding the application of procedural coercion in the form of placing juveniles in distribution.

Key words: procedural coercion, minor, arrest, detention, reception and allocation.

Уся діяльність у кримінальних провадженнях складається із прийняття органами розслідування, слідчим, прокурором, слідчим суддею і судом рішень і здійснення на їх основі дій, які можуть так чи інакше торкатись або навіть істотно обмежувати права й інтереси осіб, що залучаються в тій або іншій якості у провадження. Без обмежень подібного роду часто буває неможливим вирішення багатьох завдань, пов'язаних із розкриттям злочинів, збиранням доказів, охороною прав і законних інтересів громадян та ін. Разом із тим, далеко не всі і не завжди готові добровільно зазнавати подібного роду обмежень і дотримуватись вимог, які пред'являються до них. У зв'язку з цим органи і посадові особи, що здійснюють кримінальну процесуальну діяльність, наділяються досить широкими повноваженнями щодо застосування різних заходів процесуального примусу.

Беззаперечним є той факт, що загальна тенденція росту злочинності впливає на психічне здоров'я нації. Тому застосування примусу з боку держави з метою задоволення суспільних і особистих інтересів, що не можуть бути досягнуті без відповідної охорони від злочинних посягань, не є і не може бути свавіллям стосовно осіб, що вчинили правопорушення [1, с. 33]. Процесуальний примус виправдано визнається одним із засобів досягнення мети, визначеної у ч. 1 ст. 131 КПК, – ефективності провадження.

Разом із тим, щоб застосування примусу не було безмежним і не мало характеру свавілля, законодавець чітко визначає підстави, порядок та умови його застосування.

Конституція України в ст. 24 закріплює рівність усіх людей перед законом і судом. У кримінальному процесуальному законі (ч. 2 ст. 10 КПК) зазначено, що у випадках і порядку, передбачених КПК, певні категорії осіб під час кримінального провадження користуються додатковими гарантіями захисту їхніх прав та законних інтересів [2; 3]. До таких категорій закон відносить неповнолітніх, іноземців, осіб із розумовими та фізичними вадами тощо.

Однією з найуразливіших груп населення України в умовах складних соціально-економічних перетворень стали діти. Реальне становище дітей погіршується під впливом зниження життєвого рівня населення, погіршення медичного обслуговування, поширення так званого «соціального сирітства». Все це призводить до зростання злочинності серед неповнолітніх. За офіційними даними ГПУ, протягом січня-листопада 2016 р. виявлено 90 683 особи, які вчинили кримінальні правопорушення, серед яких у віці до 14 років – 197 осіб, у віці від 14 до 15 років – 1043 особи, у віці від 15 до 16 років – 2601 особа [4].

Відповідно до практики ЄСПЛ неповнолітні входять до числа «вразливих категорій» обвинувачених [5, с. 247].

Неповнолітнім (дитиною) відповідно до ст. 1 Конвенції про права дитини є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до цієї особи, вона не досягає повноліття раніше.

Вразливість неповнолітніх зумовлена їхніми віковими психологічними характеристиками: незрі-

лістю мислення, відсутністю достатнього соціального досвіду, нестабільністю психіки, підвищеною емоційністю, підвищеною навіюваністю і самонавіюваністю, схильністю до фантазій та ін. [6, с. 114]

Потрібно враховувати вимоги Конституції України (ст. 29), а також вимоги міжнародно-правових актів щодо неповнолітніх, основними з яких є Конвенція ООН про права дитини від 20 листопада 1989 р., мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх, від 29 листопада 1985 р. («Пекінські правила»), що зауважують на необхідності застосування щодо неповнолітніх особливих правил, які відповідають їхньому віку і правовому статусу, можливості застосування до неповнолітніх запобіжних заходів, пов'язаних з ізоляцією, лише як крайнього заходу і протягом якомога більш короткого періоду часу, необхідності кожного разу з'ясовувати можливість заміни ізоляційних запобіжних заходів іншими альтернативними заходами (ст. 37 Конвенції).

Кримінальне процесуальне законодавство України, імплементуючи міжнародні стандарти, також передбачає низку спеціальних гарантій та особливостей щодо неповнолітніх, таких як:

– обов'язкова участь захисника у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх, які обвинувачуються або підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, та щодо неповнолітніх, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів виховного характеру (ст. ст. 52, 490 КПК). Більше того, Пленум ВСУ роз'яснив, що у цих справах участь захисника є обов'язковою, незалежно від того, чи досягли особи на момент провадження повноліття. Також це положення поширюється й на ситуації, коли особа обвинувачується у кримінальних правопорушеннях, одні з яких вчинені нею до, а інші – після досягнення 18 років [7];

– участь законного представника, педагога, психолога або лікаря у кримінальному провадженні (ст. ст. 44, 226, 227 КПК);

– обов'язковість негайного повідомлення батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, органу опіки, піклування про затримання неповнолітнього (ст. 213 КПК);

– обов'язковість слідчого, прокурора, слідчого судді, суду та всіх інших осіб, що беруть участь у кримінальному провадженні, здійснювати процесуальні дії в порядку, що найменше порушує звичайний уклад життя неповнолітнього та відповідає його віковим та психологічним особливостям, та вживати всіх інших заходів, спрямованих на уникнення негативного впливу на неповнолітнього (ст. 484 КПК);

– можливість затримання та тримання під вартою неповнолітнього лише за умови, що він підозрюється або обвинувачується у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину (ст. 492 КПК).

Вказані процесуальні особливості провадження щодо неповнолітніх є спеціальними гарантіями дотримання прав і свобод указаної категорії осіб. Але якщо таким заходам процесуального примусу,

як затримання та тримання під вартою, що застосовуються до неповнолітніх, і науковцями, і практиками приділяється належна увага, то є і такий, що, на наш погляд, регламентований і обґрунтований недостатньо.

Заходом процесуального примусу, пов'язаного з ізоляцією особи, є також поміщення неповнолітнього до приймальника-розподільника.

Відповідно до ч. 4 ст. 499 КПК за наявності достатніх підстав вважати, що особа після досягнення одинадцятирічного віку до досягнення віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, вчинила суспільно небезпечне діяння, що підпадає під ознаки діяння, за яке Кримінальним кодексом України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад п'ять років, може бути поміщена у приймальник-розподільник для дітей на строк до тридцяти днів на підставі ухвали слідчого судді, суду, постановленої за клопотанням прокурора згідно із правилами, передбаченими для обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Приймальники-розподільники для дітей – це спеціальні установи органів внутрішніх справ для неповнолітніх, що призначені для тимчасового тримання окремих категорій неповнолітніх, яких необхідно ізолювати. (Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13 липня 1996 р. № 384 зв змінами від 15 березня 2005 р.).

Отже, неповнолітні, які вчинили тяжкий або особливо тяжкий злочин у віці від 11 до 14 років, якщо є потреба негайно ізолювати їх, направляються у приймальник-розподільник для неповнолітніх, де утримуються не більше 30 діб.

Підставою для поміщення неповнолітніх у приймальник-розподільник є ухвала слідчого судді, суду.

Приймання неповнолітніх здійснюється приймальниками-розподільниками цілодобово.

Перед влаштуванням у приймальник-розподільник проводиться особистий огляд неповнолітнього. Огляд здійснюється посадовою особою приймальника-розподільника у присутності двох інших працівників приймальника-розподільника або громадян однієї статі з доставленими.

Кожна особа під час влаштування у приймальник-розподільник підлягає реєстрації у журналі обліку неповнолітніх, доставлених у приймальник-розподільник, і на неї заповнюються обліково-статистичні картки.

Облікові справи ведуться старшим вихователем у період перебування неповнолітніх у приймальнику-розподільнику [8].

Будь-які інші види обліку доставлених у приймальник-розподільник законодавством не передбачені, але за результатами дослідження, проведеного в 2013 р. («Моніторинг дотримання прав дитини в діяльності приймальників-розподільників для дітей системи органів внутрішніх справ Укра-

їни»), приймальники-розподільники залишаються територією, де щодо утримуваних дітей не тільки проводяться слідчі дії, а й застосовується дактилоскопіювання. Це дає підстави розглядати ці заклади як частину слідчо-ізолюючої системи. Сам факт наявності такої процедури у приймальниках-розподільниках за відсутності її чіткого регулювання в Положенні про такі заклади викликає вагомий сумнів в законності таких дій та дотриманні права на приватність у цьому аспекті [9, с. 18].

Неповнолітні можуть триматись у приймальниках-розподільниках протягом часу, необхідного для їх влаштування, але не більше 30 діб.

До строку тримання неповнолітніх у приймальнику-розподільнику не входить час їх знаходження на лікуванні або обстеженні у медичних закладах, а також у період карантину, оголошеного органами охорони здоров'я, у зв'язку з наявністю інфекційного захворювання осіб, які тримаються у приймальнику-розподільнику. Про такі факти в журналі обліку неповнолітніх, доставлених у приймальник-розподільник, робиться відповідний запис. Повторна реєстрація неповнолітніх, доставлених у приймальник-розподільник після виписки із лікувального закладу, не проводиться.

Неповнолітні, які вчинили у віці від 11 до 14 років суспільно-небезпечні діяння, тримаються окремо від інших, в умовах, що виключають можливість самовільного виходу і вчинення правопорушень.

Неповнолітні, які грубо порушують дисципліну і правила внутрішнього розпорядку або щодо яких заходи виховного характеру не дали позитивних результатів, можуть поміщатися у дисциплінарну кімнату.

Поміщення у дисциплінарну кімнату проводиться тільки на підставі постанови, винесеної черговим приймальника-розподільника та затвердженої його начальником, не більше, як на три доби. Відомості про застосування вказаного заходу стягнення реєструються у журналі обліку неповнолітніх, поміщених у дисциплінарну кімнату приймальника-розподільника.

Перед поміщенням неповнолітнього до дисциплінарної кімнати начальник приймальника-розподільника зобов'язаний особисто перевірити всі обставини, на підставі яких вирішено ізолювати підлітка, заслухати його пояснення і оголосити своє рішення безпосередньо неповнолітньому, котрий вчинив проступок.

Неповнолітні, поміщені до дисциплінарної кімнати, тримаються під посиленім наглядом посадових осіб приймальників-розподільників, які проводять з ними індивідуальну профілактичну та виховну роботу; хлопці та дівчата розміщуються окремо; мають бути одягнені в повсякденний одяг; можуть отримувати книги, журнали, газети, листи та інші поштові відправлення; харчуються за загальними нормами, що встановлені для неповнолітніх в цих установах; мають право на щоденну прогулянку тривалістю до 2 годин під

наглядом посадових осіб приймальника-розподільника; отримують постіль (матрац, подушку, ковдру) тільки на ніч.

Достроково звільняються з дисциплінарної кімнати під час захворювання, приїзду за ними слідчого, представника органу дізнання, спеціальної установи для неповнолітніх. Дострокове звільнення проводиться на підставі постанови, затвердженої начальником приймальника-розподільника (ПРД).

Відповідно до Правил тримання неповнолітніх у дисциплінарній кімнаті приймальників-розподільників для неповнолітніх, затверджених наказом МВС від 13 липня 1996 р. № 384, у дисциплінарній кімнаті повинна підтримуватися температура не менше 18 градусів тепла [10].

Зважаючи на такі умови, науковці зазначають, що в якості виховних заходів майже всі ПРД використовують погрози та залякування, зокрема обіцянки направити до дисциплінарної кімнати. Система покарань і заохочень у закладах потребує суттєвого перегляду. Самостійно впровадити ефективну з виховної точки зору та дотримання прав дитини систему персонал не може через обмеженість у законодавчому полі та брак фахівців-психологів [9, с. 98].

У разі спливу 30-денного строку перебування особи у приймальнику-розподільнику неповнолітні, які доставлені туди за вчинення у віці від 11 до 14 років суспільно-небезпечних діянь, передаються органу дізнання, слідчим або суду.

Отже, з аналізу вищезазначених нормативно-правових актів можна дійти висновку, що приймальники-розподільники для дітей є спеціальною установою що призначена для тимчасового тримання окремих категорій неповнолітніх в ізоляції.

Умови перебування у цьому закладі мало чим відрізняються від умов перебування в установах попереднього ув'язнення, хоча основною метою існування цих закладів є саме перевиховання дитини, що має конфлікт із законом, і вони повинні бути «зкладами соціалізації із виховною функцією, а не місцем очікування покарання» [9, с. 38].

На виконання завдання щодо усунення негативного впливу на неповнолітнього та додержання офіційної процедури судочинства у провадженнях щодо неповнолітніх і застосування заходів процесуального примусу, на розгляд Верховної ради за останні роки було подано декілька законопроектів, що передбачають зміни у вказаній сфері. Але, маючи значні недоліки, вони так і не були прийнятими, тому чинними залишаються нормативно-правові акти, прийняті більше 10 років тому і, що є очевидним з проведеного дослідження, не відповідають не те що європейським, а навіть вітчизняним стандартам і процедурам [11].

Сподіваємося, що відповідна нормативно-правова база буде прийнята, що стане новим дієвим кроком України у виконанні міжнародних стандартів, що захищають і забезпечують права дитини, зокрема і тієї, що має конфлікт із законом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бурмагин С. Принцип состязательности в теории и судебной практике / С. Бурмагин // Российская юстиция. – № 5. – 2001. – С. 33–34.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/>
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/>
4. Статистична інформація 2016: Генеральна прокуратура України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>
5. Лобойко Л.М., Кримінальний процес: Навчальний посібник / Л.М. Лобойко., О.А. Банчук – К. : Ваіре, 2014. – 280 с.
6. Права людини за зачиненими дверима / Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб». К., 2015. – 208 с.
7. Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 5 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/va005700-04>
8. Про затвердження Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.07.1996 р. № 384 із змінами від 15.03.2005 р. – [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0434-96>
9. Права дитини у приймальниках-розподільниках органів внутрішніх справ / Доповідь за результатами моніторингу. К., 2013. – 180 с.
10. Правила тримання неповнолітніх у дисциплінарній кімнаті приймальників-розподільників для неповнолітніх: Наказ МВС від 13.07.1996 р. № 384 – [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0437-96>
11. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поміщення дітей у приймальники– розподільники для дітей» (реєстраційний № 4449) – [Електронний ресурс].– Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/

Муравйов К. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансового та банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF IMPROVEMENT OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF EXECUTION OF CRIMINAL PUNISHMENTS

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено концептуальні засади вдосконалення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Зазначено, що без конструктивного вирішення проблем реалізації державної політики у зазначеній сфері не можна сподіватися на її ефективне та результативне функціонування. Наголошено, що перед тим, як проводити структурні зміни в механізмі управління системою виконання покарань, необхідно визначитися із тим, якого саме виду організаційно-управлінська структура є найбільш прийнятною для цієї сфери.

Ключові слова: концептуальні засади, державна політика, вдосконалення, кримінальні покарання, законодавство.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены концептуальные основы совершенствования реализации государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний. Отмечено, что без конструктивного решения проблем реализации государственной политики в указанной сфере нельзя надеяться на ее эффективное и результативное функционирование. Отмечено, что перед тем, как проводить структурные изменения в механизме управления системой исполнения наказаний, необходимо определиться с тем, какого именно вида организационно-управленческая структура является наиболее приемлемой для этой сферы.

Ключевые слова: концептуальные основы, государственная политика, совершенствование, уголовные наказания, законодательство.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and current legislation of Ukraine, defined conceptual basis of the improvement of public policy in the execution of sentences. Indicated that no structural problems implementing the state policy in this area can not rely on its efficient and effective operation. Emphasized that before you carry out structural changes in the mechanism of management of the penitentiary system, you should consider the fact which is kind of organizational and management structure is most appropriate for this sector.

Key words: conceptual foundations, public policy and development, criminal punishment legislation.

Постановка проблеми. Зазначимо, що в механізмі реалізації національної політики у сфері виконання покарань в Україні наявна ціла низка проблемних моментів політико-правового, управлінського, організаційного, кадрового, фінансового та іншого характеру. Частина із цих проблем влада, в особі Міністерства юстиції України, намагається вирішити шляхом проведення відповідної реформи. Однак ця реформа у багатьох своїх моментах виглядає доволі поверхневою та декларативною, складається уявлення, що вона є надто поспішною і здійснюється лише для «відводу очей», для того, що показати населенню якусь діяльність, ініціативність. Така ситуація, на нашу думку, пояснюється насамперед тим, що владою не сформовано концептуальних засад цієї реформи.

Стан дослідження. Окремим проблемним аспектам реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань присвячували увагу у своїх наукових дослідженнях такі вчені, як В.В. Кондратишина, О.В. Лисодед, О.С. Міхлін, Н.Н. Ольшевская, Л.Б. Смирнов, А.Х. Степанюк, М.О. Стручков та інші. Однак, враховуючи зміни у чинному законодавстві України, яке регулює сферу виконання кримінальних покарань, особливого значення набуває

дослідження концептуальних засад удосконалення реалізації державної політики у зазначеній сфері.

Саме тому **мета статті** – визначити концептуальні засади вдосконалення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань

Виклад основного матеріалу. Під час формулювання концептуальних положень розвитку будь-якої діяльності необхідно виокремити її основні проблемні моменти, для вирішення (розв'язання) яких будуть формуватися відповідні концептуальні положення. Що ж стосується проблем реалізації державної політики у сфері виконання покарань, то практично всі ті, що були означені у Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України від 8 листопада 2012 р. № 631/2012, є актуальними і сьогодні. Так, у останній зазначається, що система виконання кримінальних покарань та попереднього ув'язнення, побудована ще за радянських часів, не відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства та принципам гуманізму і поваги до прав і свобод людини у процесі виконання покарань; нерозвиненим є механізм застосування системи запобіжних заходів, альтернативних тримання під вартою; низький рівень роботи кримінально- вико-

навчої інспекції, а отже, неефективність покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, і, як наслідок, поширеність практики надання судами переваги покаранням у вигляді позбавлення волі; край незадовільними є умови тримання засуджених та осіб, узятих під варту, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах; незадовільний стан інженерно-технічних засобів охорони та спеціальної техніки, що експлуатуються понад 40 років, негативно впливає на надійність охорони установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; гострою залишається проблема забезпечення хворих засуджених належною медичною допомогою; низький рівень організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими, який не забезпечує умов для ефективної індивідуальної корекції їхньої поведінки, створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, що призводить до непоодиноких випадків суїцидів в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, невідповідності до життя після звільнення з установ виконання покарань і, як наслідок, до значної кількості випадків пенітенціарного рецидиву. Критичний стан підприємств та установ виконання покарань не дає змоги забезпечити залучення всіх засуджених до праці, яка є одним із засобів виправлення та ресоціалізації; невідповідність матеріально-технічної бази та чисельності персоналу кримінально-виконавчої інспекції обсягу покладених на неї завдань і функцій; формальний контроль за виконанням засудженими обов'язків, покладених на них судом; плінність кадрів, пов'язана з низькою заробітною платою персоналу органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та підприємств установ виконання покарань, низьким рівнем соціальної захищеності персоналу [1].

Звісно, частково означені проблеми вже отримали певне вирішення, але говорити про їх повноцінне розв'язання поки що не доводиться.

На наше переконання, для того, щоб процес реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань був більш ефективним та дієвим, необхідно здійснити такі кроки:

– по-перше, сформулювати чіткий понятійно-категоріальний базис політики. О.Ф. Скакун, розглядаючи концепцію теорії держави і права, акцентує увагу на важливості саме понятійно-категоріального апарату, який являє собою систему погоджених та взаємозалежних понять і категорій (позначених словами і словосполученнями), необхідних для теоретичного пізнання праводержавних явищ і процесів [2, с. 18].

Н.М. Крестовська зазначає, що понятійно-категоріальний апарат юриспруденції – це система мовних знаків (слів і словосполучень), якими описуються і за допомогою яких досліджуються державно-правові явища. Понятійно-категоріальний апарат юридичної науки є складним і різноманітним, бо багатозначним є предмет її віддзеркалення – держава і право та пов'язані з ними явища. Нерозривний зв'язок юридичних понять з державою і правом є головною, істотною ознакою, що визначає їхні характерні риси [3].

Отже, формулювання категоріально-понятійного апарату необхідне для того, що забезпечити однозначне та чітке розуміння сутнісного змісту ключових аспектів цієї політики усіма її учасниками, як безпосередніми, так і тими, які опосередковано приймають участь у її реалізації. Сьогодні у цій сфері існує цілий ряд питань, які при тому, що вони активно використовуються, не мають конкретного, змістовного визначення, зокрема це стосується понять «політика у сфері виконання покарань», «державна політика у сфері виконання покарань», «контроль за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань», «нагляд за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань», «громадський контроль за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань», «кадрова політика та кадрова робота у сфері виконання покарань» та ін. Слід відмітити, що деякі важливі для здійснення політики у сфері виконання покарань терміни мають офіційні визначення, але їх змістовність залишає бажати кращого. Так, наприклад, нинішній курс реформаційних заходів у пенітенціарній системі України постійно пов'язують із таким явищем, як ресоціалізація, яке відповідно до ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України являє собою свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства; повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві. Необхідною умовою ресоціалізації є виправлення засудженого. У цій же статті закріплено, що основними засобами виправлення і ресоціалізації засуджених є встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим), пробація, суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив. Засоби виправлення і ресоціалізації засуджених застосовуються з урахуванням виду покарання, особистості засудженого, характеру, ступеня суспільної небезпеки і мотивів вчиненого кримінального правопорушення та поведінки засудженого під час відбування покарання [4];

– по-друге, сформулювати чітко коло принципів, на яких має ґрунтуватися реалізація державної політики у сфері виконання покарань. Значення цього етапу вдосконалення механізму реалізації означеної політики важко переоцінити. Адже саме принципи визначають ті ключові, відправні, імперативні закономірності, з урахуванням яких має здійснюватися ця політика.

При цьому необхідно не просто у тому чи іншому концептуальному чи програмному документі навести коло термінів, що позначають певні принципи, а визначити зміст кожного із цих принципів. Це необхідно для того, щоб чітко розуміти, який сенс вкладає влада у кожний конкретний принцип, ведучи про нього мову як про керівну основу своєї діяльності. Крім того, по-справжньому оцінити відповідність заходів щодо реалізації державної політики у сфері виконання покарань (як, власне кажучи,

й у будь-якій іншій сфері суспільного життя) певним принципам можна тільки тоді, коли є чітке розуміння того, який зміст цих принципів;

– по-третє, вважаємо, що перш ніж проводити структурні зміни у механізмі управління системою виконання покарань, необхідно визначитися із тим, якого саме виду організаційно-управлінська структура є найбільш прийнятною для цієї сфери.

У теорії управління прийнято виділяти декілька видів організаційно-управлінських структур:

1. Лінійна, в якій існує вертикальна підлеглість органів державної влади – ієрархічна піраміда [5, с. 96]. Це така структура управління, при якій, зазначає С.С. Самчинська, кожний підлеглий має лише одного керівника, який виконує всі функції адміністративного і спеціального характеру у відповідному підрозділі. Керівник має бути висококваліфікованим, здатним вирішувати різноманітні питання тих підрозділів, які йому підпорядковані [6]. В.Я. Малиновський, розглядаючи сутнісний зміст лінійної моделі управління, пише, що за нею кожен підрозділ очолює один керівник, а окремі працівники підрозділу безпосередньо підпорядковуються тільки цьому керівникові. У свою чергу, останній є підзвітним вищому керівникові. Підлегли виконують розпорядження лише свого безпосереднього начальника. Тобто вищий керівник не має права віддавати розпорядження працівникам, міняючи їх безпосереднього начальника (тобто діє принцип єдиноначальності) [7, с. 272].

2. Функціональна – базується на розподілі управлінських функцій між структурними підрозділами (керівниками), з підпорядкуванням їм усіх нижчих за рангом підрозділів. Цей різновид управлінської структури передбачає підпорядкування одного працівника (підрозділу) кільком вищим керівникам, які здійснюють свої функції. Внутрішня структура підрозділів, як правило, будується за лінійним принципом [7, с. 273]. Г.В. Атаманчук із цього приводу відмічає, що саме функціональна ознака веде до формування державних органів, спеціально пристосованих до ведення конкретних функцій управління. Це дає змогу під кожну з реалізованих функцій управління підібрати високопрофесійний апарат фахівців. Водночас ця підстава породжує дуже складну проблему міжфункціональної координації, яка обмежує переваги спеціалізованого ведення окремих функцій управління [8, с. 138].

3. Лінійно-організаційна управлінська структура забезпечує поєднання переваг лінійного і функціонального підходів і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають управлінські рішення і владно проводять їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією консультативного характеру. У підсумку підвищується рівень державного управління [8, с. 138]. В.Я. Малиновський щодо сутнісного змісту цієї моделі зазначає, що лінійному керівникові в опрацюванні конкретних питань і підготовці відповідних рішень, планів, програм допомагає спеціальний апарат (штаб), який складається з функціональних підрозділів (служб, відділів, управлінь),

що, як правило, відповідають за конкретну функцію управління. Тобто лінійно-функціональна організація потребує створення спеціальних колегій, рад, де лінійні керівники разом із експертами та функціональними керівниками (фахівцями) погоджують свої дії і рішення. Погоджене рішення може бути доведено до нижчого рівня управління тільки за згодою і від імені вищого лінійного керівника. При цьому функціональні підрозділи вищого рівня не мають права віддавати розпорядження нижчим без відома лінійного керівника цього рівня (крім випадків методологічного характеру, роз'яснень, рекомендацій тощо) [7, с. 273]. А. Ю. Васіна відмічає, що лінійно-функціональна модель зорієнтована на поєднання переваг лінійної та функціональної організаційної основи і сприяє формуванню організаційної системи, в якій одні органи приймають і реалізують рішення, а інші забезпечують їх різною інформацією [9, с. 446].

Зрозуміло, що жодна з цих моделей організаційно-управлінської структури не є ідеальною і має свої як недоліки, так і переваги. Так, наприклад, лінійна модель, з одного боку, характеризується єдністю та чіткістю розпорядництва; узгодженістю дій виконавців; простотою управління; чітко вираженою відповідальністю; оперативністю у прийнятті рішень [5, с. 96]. У той же час цій моделі притаманні високі вимоги до керівника, який повинен мати різноманітні знання та досвід з усіх функцій управління і сфер діяльності, що водночас обмежує його можливість ефективно управляти організацією, а також перевантаження інформацією, великий потік документації, безліч контактів із підлеглими, вищими та суміжними організаціями, відсутність спеціалістів з окремих функцій управління та планування, невідповідність вимогам сучасного виробництва [10; с. 96].

Що ж стосується функціонального різновиду організаційно-управлінської структури, то її явними позитивними аспектами є такі як висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю [5, с. 97]. Разом із тим ця модель має цілу низку недоліків, таких як труднощі у підтримуванні постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами; відсутність взаєморозуміння та єдності дій між працівниками функціональних служб різних ланок організації; зменшення рівня відповідальності виконавців за роботу через подвійне підпорядкування [10]; надмірна зацікавленість у реалізації цілей та завдань «своїх» підрозділів; прояви тенденцій надмірної централізації; довготривалість процедур прийняття рішень [5, с. 97].

З урахуванням зазначеного найбільш доцільною для управління механізмом реалізації державної політики у сфері виконання покарань є лінійно-функ-

ціональна модель організаційної структури, яка, з одного боку, дає змогу зберегти певну централізацію в питанні керівництва системою, що гарантує оперативність прийняття та втілення управлінських рішень, а з іншого – забезпечує спеціалізований підхід до вирішення конкретних організаційно-правових, управлінських та інших питань, що виникають під час здійснення означеної політики. Тим не менше, не слід забувати, що й ця модель має свої проблемні моменти: слабкі та поверхневі горизонтальні зв'язки між структурними ланками системи, тобто такими, що перебувають на одному рівні останньої; визначення обсягів відповідальності керівників різних рівнів;

– по-четверте, розробити концепцію та стратегію проведення кадрової політики і кадрової роботи у пенітенціарній системі. Необхідність вироблення для цієї сфери окремого підходу до вирішення питань формування її кадрового потенціалу зумовлена специфікою роботи у пенітенціарній системі. Вважаємо за потрібне наголосити на тому, що запровадження нових підходів до здійснення кадрової політики та проведення кадрової роботи у зазначеній системі повинне стосуватися не лише її керівних ланок, але й низових ланок, а саме персоналу установ виконання покарань. Більше того, саме на останньому рівні має бути проведена ротація, адже тут відбувається найбільша кількість порушень прав і свобод людини та громадянина. При цьому така ротація має здійснюватися із певною періодичністю.

Під час формування механізму здійснення кадрової політики у досліджуваній системі з метою підвищення якості та ефективності роботи її персоналу увага має приділятися не лише матеріально-технічним заходам його стимулювання, але й підвищенню загальної, правової та професійної культури співробітників пенітенціарної системи. Адже матеріально-фінансове благополуччя останніх (тобто працівників пенітенціарної системи), хоча й суттєвим чином позначається на рівні ефективності та результативності виконання ними своїх функціональних обов'язків, але не вирі-

шує цього питання у повній мірі. Необхідно формувати у працівників правосвідомість нового сенсу та викорінювати із неї «радянщину».

Окремо хотіли би звернути увагу на те, що вирішення проблемних кадрових питань пенітенціарної системи не повинне зводитися до усунення «неугодних» та прийняття на роботу під гаслом «залучення нових людей» наблизених до керівної ланки осіб. Крім того, бездумне масове звільнення може призвести до втрати кадрів, що мають цінний досвід;

Формування ефективного, дієвого та зрозумілого механізму контролю за реалізацією державної політики у сфері виконання покарань, особливо того, що здійснюється спільно із громадськістю, є необхідною умовою забезпечення відкритості та прозорості механізму проведення означеної політики. Особлива увага при цьому має бути приділена гарантіям громадських контролерів під час здійснення ними своїх контрольно-наглядових функцій у досліджуваній галузі. Адже без цього, без цих гарантій, їхня діяльність має мало сенсу, і насамперед тому, що немає чіткого механізму втілення прийнятих за результатами громадського контролю рішень та висновків, що дає змогу органам влади, зокрема адміністраціям установ виконання покарань, спокійно ухилитися від належного виконання таких рішень та зауважень, обмежуючись звичайними відписками;

– по-п'яте, вироблення чіткої, змістовної та доцільної програми фінансування реформування механізму реалізації пенітенціарної політики. Адже, як слушно зазначає М. Романов, практика спроб здійснення реформ без відповідного їх фінансування є порочною [11].

Таким чином, у підсумку вважаємо за необхідне констатувати наявність низки суттєвих проблем у механізмі реалізації державної політики у сфері виконання покарань, без конструктивного вирішення яких не можна сподіватися на його ефективне та результативне функціонування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Указ Президента України «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 08.11.2012 р. № 631/2012 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/631/2012>.
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
3. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. – 432 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://studies.in.ua/krestovska-nm-teorija-derzhavy-i-prava/1505-17-ponyatno-kategoralniy-aparat-yurisprudencyi.html>
4. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України : від 11 липня 2003 р. № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4.
5. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с – (Вища освіта XXI століття).
6. С.С. Самчинська. Організація виробництва / Ковельський промислово-економічний коледж ЛНТУ, Ковель – 2010 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/colleges/kovel/2010/10-103/page6.html>
7. Малиновський В.Я. // Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління. Курс лекцій – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
9. 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. – 820 с.
10. Організація готельного обслуговування: підручник / М.П. Мальська, І.Г. Пандяк, Ю.С. Занько. – К. : Знання, 2011. – 366 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/16520205/turizm/tipi_organizatsiynih_struktur_upravlinnya
11. М. Романов. Чи буде справжня пенітенціарна реформа? // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1473358668>

Сачко О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНИХ ТА ІНШИХ ОСОБЛИВИХ ФОРМ І РЕЖИМІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

UPHOLDING THE RULE OF LAW WHILE SIMPLIFIED AND OTHER SPECIAL FORMS AND MODES OF CRIMINAL PROCEEDINGS ARE USED

У статті аналізуються проблеми забезпечення верховенства права під час застосування інституту кримінального провадження на підставі угоди про визнання вини, здійсненні спеціального (заочного) досудового розслідування (*in absentia*), досудового розслідування у районі проведення антитерористичної операції, а також застосуванні інших особливих форм, режимів і порядків кримінальних проваджень.

Ключові слова: *верховенство права, спеціальні форми провадження, спрощене судочинство.*

В статье анализируются проблемы обеспечения верховенства права при использовании института уголовного производства на основании договора о признании вины, осуществлении специального (заочного) досудебного расследования (*in absentia*), досудебного расследования в районе проведения антитеррористической операции, а также применении иных особых форм, режимов и порядков уголовных производств.

Ключевые слова: *верховенство права, особые формы производства, упрощенное судопроизводство.*

The article analyses the problem of ensuring the rule of law while institute criminal proceedings on the basis of the treaty, implementation of the special (*absentee*) pre-trial investigation (*in absentia*), pre-trial investigation in the area of anti-terrorism operations, as well as the application of other special forms, modes and orders in criminal proceedings are used.

Key words: *rule of law, special forms of criminal proceedings, simplified production.*

Постановка проблеми. Приведення вітчизняного законодавства у відповідність із загальновизнаними міжнародними стандартами прав людини закономірно обумовлює необхідність аналізу проблем забезпечення верховенства права під час застосування новел кримінально-процесуального законодавства, а саме: провадження на підставі угод, заочного провадження, особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції. Ці інститути в цілому потребують нового доктринального осмислення і законодавчого корегування крізь призму принципу верховенства права.

Актуальність теми дослідження. Спроба реалізації приписів правових норм щодо особливостей провадження на підставі угод та в інших особливих формах, режимах і порядках спрощеного провадження показує наявність багатьох проблем забезпечення верховенства права, що лежать як у площині недосконалості законодавства, так і в реаліях діяльності слідчих органів, прокуратури та суду.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми, свідчить про посилення уваги дослідників до реалізації принципу верховенства права [17; 19; 21], проблем інституту провадження на підставі угод та застосування інших спрощених форм кримінальних проваджень [2; 3; 5; 6; 10; 11; 12; 14; 16; 18; 22; 23; 25; 26], окремих аспектів заочного та дистанційного

провадження [4; 9; 13], режиму антитерористичної операції [7], інших проблем процесуальної форми [1; 7; 9; 10; 15; 20]. Між тим, наявні публікації не вичерпують усю складну проблему, а лише утворюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження.

Метою даної роботи є визначення ймовірних шляхів підвищення ефективності застосування особливих спрощених форм, порядків і режимів кримінальних проваджень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливі форми, порядки і режими кримінальних проваджень, які викладені в КПК України, умовно можна розділити на дві групи:

1) спрощені форми кримінального провадження: провадження на підставі угод; здійснення спеціального (заочного) досудового розслідування (*in absentia*); особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції; кримінальне провадженням у формі приватного обвинувачення; провадження щодо кримінальних проступків;

2) ускладнені процедури проваджень: особливості кримінальних проваджень стосовно осіб, щодо яких передбачений статус недоторканності та інша підвищена міра захисту; провадження у справах про злочини та інші кримінальні правопорушення неповнолітніх; провадження щодо застосування примусових заходів медичного характеру; провадження у справах, які містять відомості, що становлять

державну таємницю; кримінальні провадження на території дипломатичних представництв, консульських установ України, на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні.

Однією з актуальних проблем є формування процесуального інституту особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції. На наш погляд, для забезпечення оперативності розслідування злочинів доречно буде надати повноваження детективів військовій розвідці та контррозвідці, а також повноваження дізнавачів з правом проведення невідкладних слідчих дій командирам військових частин чи уповноваженим ним особам на провадження службових або технічних розслідувань. Також вбачається доцільним закріплення за прокурором права надання дозволу на невідкладне проведення усіх негласних слідчих (розшукових) дій строком на три доби.

На сьогодні у зв'язку з диференціацією процесуальної форми кримінального провадження щодо злочинів і кримінальних проступків потребують переосмислення існуючі інститути як кримінального, так і кримінально-процесуального права.

З огляду на юридичні колізії, які виникають, на відміну від пропозицій багатьох авторів розробити та прийняти врешті-решт закон про кримінальні проступки і визначити в КК України поняття «кримінальні правопорушення», В.П. Корж вказує на простіший, але більш радикальний спосіб – повернути в КПК України дефініцію «злочин» [8, с. 64].

В.М. Тертишник, розмірковуючи в руслі ідеї гуманізації кримінального закону, слушно схиляється до думки про необхідність вилучення з КК України багатьох статей, якими передбачена відповідальність за малозначні злочини, та переведення розгляду таких правопорушень у сферу адміністративної юрисдикції, чим можна значно спростити розгляд відповідних справ [22, с. 116–118].

Актуальним є дослідження угоди про визнання вини. Ще до прийняття нового КПК України деякі автори підтримували ідею втілення в національне законодавство інституту угоди про визнання вини, але досі ще недостатньо з'ясовані й оцінені ризики застосування цього інституту. Рішучим противником запровадження в українське процесуальне законодавство угоди про визнання вини був і залишається В.М. Тертишник [18, с. 107–112; 22, с. 116–118].

Зазначимо, що, окрім інституту угоди про визнання вини, закріпленого в ст. 472 КПК України та ч. 2 ст. 473 КПК України, у ч. 3 ст. 349 КПК України закладається процедура ще більшого спрощення судового слідства: «Суд має право, якщо проти цього не заперечують учасники судового провадження, визнати недоцільним дослідження доказів щодо тих обставин, які ніким не оспорується. При цьому суд з'ясовує, чи правильно розуміють зазначені особи зміст цих обставин, чи немає сумнівів у добровіль-

ності їх позиції, а також роз'яснює їм, що у такому випадку вони будуть позбавлені права оскаржити ці обставини в апеляційному порядку».

З цього приводу В.М. Тертишник зазначає: «Згідно із ч. 5 ст. 364 КПК України «учасники судового провадження мають право в судових дебатах посилатися лише на ті докази, які були досліджені в судовому засіданні». Відповідно до приписів ч. 4 ст. 95 «суд може обґрунтовувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймав під час судового засідання». У ч. 3 ст. 370 КПК України визначено, що «обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, які підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду та оціненими судом відповідно до статті 94 цього Кодексу». Отже, п. 2 ч. 1 ст. 468 КПК України, ст. 472 КПК України та ч. 2 ст. 473 КПК України (щодо укладення угоди між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості) не мають застосовуватись і підлягають скасуванню як норми, які скасовують суттєві існуючі гарантії встановлення об'єктивної істини та забезпечення прав і свобод людини, які звужують існуючі права і свободи людини і суперечать чинній Конституції України, міжнародним правовим актам та принципам, окремим положенням норм самого КПК України, суперечать здоровому глузду і фундаментальній науці – логіці» [21, с. 643]. Сьогодні багато вчених-процесуалістів усе активніше заявляють про свою прихильність до такої позиції [6, с. 104–106; 26]. Для цього є правові підстави, адже згідно із ст. 17 КПК України «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом».

Між тим, законодавець, закріпивши у матеріальному праві України норму, що формулює передумови для застосування дійового каяття (ст. 45 КК України), не визначив необхідних положень щодо порядку її реалізації у процесуальному праві, залишаючи це білою плямою процесуального законодавства. Безумовно, що при цьому залишилися поза увагою і гарантії забезпечення верховенства права під час застосування інституту дієвого каяття.

Потребують більш чіткого юридичного визначення положення законодавчих норм та гарантії прав учасників процесу під час застосування інституту заочного провадження. Законом України № 1689-VII від 07.10.2014 р. КПК України доповнено главою 24-1 під назвою «Особливості спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень», де законодавець зробив спробу запровадити інститут заочного провадження – спеціальне досудове розслідування (*in absentia*).

Зазначаючи досить широкий перелік кримінально-карних діянь, щодо яких може бути запроваджене спеціальне досудове розслідування (такий перелік міг би бути визначений значно простіше – «особливо тяжкі злочини»), законодавець виходить із того, що розслідування таких діянь має бути здійс-

снено в загальному порядку, визначаючи лише особливості вручення процесуальних документів підозрюваному під час здійснення такого спеціального досудового розслідування (ст.ст. 297-1–297-5 КПК України). Зокрема, тут зазначається, що спеціальне досудове розслідування здійснюється стосовно підозрюваного, крім неповнолітнього, який переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук; повістки про виклик підозрюваного у разі здійснення спеціального досудового розслідування надсилаються за останнім відомим місцем його проживання чи перебування та обов'язково публікуються в засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційних веб-сайтах органів, що здійснюють досудове розслідування.

Суттєва проблема, на думку В.М. Тертишника, у тому, що особливу складність становить забезпечення доведеності того, що підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності, якщо підозрюваний залишив територію України. Якщо буде встановлено, що він перебуває поза межами території України, то виникає проблема його розшуку й допиту. Без допиту самого підозрюваного можна тільки діагностувати, а не беззаперечно стверджувати, що ця особа переховується від органів слідства та суду саме з метою ухилення від кримінальної відповідальності. Вона ж може переховуватися і від політичного пере-

слідування, і від кредиторів, рекетирів або інших злочинців, та навіть з інтимних міркувань, не знаючи про кримінальне провадження стосовно неї. Тому сам закон бажано б удосконалити, позбавляючи фантастики, а слідчі повинні вжити всі можливі заходи для здійснення дистанційного допиту й задіяти інші інститути міжнародної співпраці [21, с. 482].

На нашу думку, доцільно буде передбачити й те, що виклик таких підозрюваних має здійснюватись через захисника, а не через засоби масової інформації. Більш того, враховуючи суттєве обмеження можливостей реалізації прав і свобод підозрюваного під час здійснення досудового слідства в порядку заочного провадження, на наш погляд, розгляд таких справ варто віднести до підсудності суду присяжних, а в судовому розгляді забезпечити участь представника Уповноваженого з прав людини.

Висновки. Більш широке запровадження в слідчу і судову практику інститутів особливих спрощених форм, порядків і режимів кримінальних проваджень потребує зміцнення гарантій захисту прав і свобод учасників процесу, розроблення та запровадження з урахуванням принципу верховенства права більш досконалої процедури слідства і судового розгляду відповідних справ.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці концептуальної моделі інституту дієвого каяття та окремої глави КПК України, присвяченої особливим формам кримінальних проваджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Військові злочини: кримінально-правова, криміналістична та кримінологічна характеристика : [колект. монографія] / за заг. ред. В.М. Стратонова, Є.Л. Стрельцова. – Херсон : ВД «Гельветика», 2015. – 340 с.
2. Гайворонська І. Історичний розвиток мирного і компромісного вирішення кримінально-правових конфліктів на українських землях / І. Гайворонська // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 105–106.
3. Добровольська О.Г. Проблеми інституту кримінального провадження на підставі угод / О.Г. Добровольська // Право і суспільство України. – 2013. – № 5. – С. 150–154.
4. Дроздов О.М. Наукові підходи щодо перспектив перегляду у екстраординарних судових провадженнях окремих судових рішень, ухвалених у заочному кримінальному провадженні / О.М. Дроздов // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 92–103.
5. Житний О.О. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям : [монографія] / О.О. Житний. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 152 с.
6. Карпов Н.С. Проведення скороченого судового розгляду у кримінальному процесі / Н.С. Карпов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 10-2. – С. 104–106.
7. Коваленко Н.В. Правовий режим антитерористичної операції / Н.В. Коваленко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 135–141.
8. Корж В.П. Проблеми устранення юридических коллизий в отдельных положениях Уголовного процессуального кодекса Украины / В.П. Корж // Вісник Академії адвокатури України. – 2014. – Т. 11. – Ч. 1(29). – С. 62–69.
9. Корнієнко М.В. Концептуальні проблеми процесуального інституту негласних слідчих (розшукових) дій / М.В. Корнієнко, В.М. Тертишник // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2016. – Вип. 39. – Т. 2. – С. 105–109.
10. Курта Є.О. Компромiс на досудовому слідствi: поняття, види, криміналістичні прийоми досягнення : дис. ... канд. юрид. наук / Є.О. Курта. – Запоріжжя, 2005. – 188 с.
11. Лесяк О. Підстави та умови укладення угоди про визнання винуватості / О. Лесяк // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2. – Ч. 2. – С. 40–48.
12. Мухін В. Інститут угоди про визнання винуватості у кримінальному процесі / В. Мухін, А. Штанько // Вісник національної академії прокуратури. – 2013. – № 3. – С. 46–51.
13. Пашковський М.І. Дистанційне кримінальне правосуддя: міф чи реальність? / М.І. Пашковський // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 5. – С. 36–40.
14. Повзик Є.В. Угода про визнання винуватості та вимоги до її змісту / Є.В. Повзик // Вісник Національної академії правових наук України. – 2016. – № 2. – С. 123–132.
15. Подорожна Т.С. Законотворчі помилки як чинник дестабілізації правового порядку / Т.С. Подорожна // Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання: [тези доповідей та повідомлень учасників науково-практичної кон-

ференції (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 року)] / за ред. проф. В.В. Комарова та І.Д. Шутака. – Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. – С. 53–56.

16. Прилуцький П.В. Угода про визнання винуватості в кримінальному провадженні: новела процесуального законодавства України / П.В. Прилуцький // Бюлетень Міністерства юстиції України. Офіційне видання. – 2013. – № 4. – С. 128–135.

17. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : У 2-х кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2008. – 458 с.

18. Тертишник В.М. Компромiс у кримінальному процесі / В.М. Тертишник // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 11. – С. 107–112.

19. Тертишник В.М. Верховенство права та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України : [монографія] / В.М. Тертишник. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. Справ ; Ліра ЛТД, 2009.

20. Тертишник В.М. Кримінальний процес України. Особлива частина : [підруч.] / В.М. Тертишник. – К. : Алерта, 2014. – 420 с.

21. Тертишник В.М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. – 12-те вид., доповн. і перероб. / В.М. Тертишник. – К. : Алерта, 2016. – 810 с.

22. Тертишник В. Без суду і слідства: гострі кути реформування кримінально-процесуального законодавства / В. Тертишник // Юридичний журнал. – 2004. – № 11. – С. 116–118.

23. Тюрін Г.Є. Принципи участі прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод / Г.Є. Тюрін // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 9-1. – С. 229–232.

24. Чумак К. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із примиренням винного з потерпілим vs. угода про примирення: проблеми розмежування / К. Чумак // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2. – Ч. 2. – С. 135–141.

25. Щерба С.П. Деятельное раскаяние в совершенном преступлении / С.П. Щерба, А.В. Савкин. – М., 1997. – 48 с.

26. Щолкін В. Визнання вини підсудним як спосіб спрощення кримінального процесу: «за» і «проти» / В. Щолкін, О. Стулов // Вісник прокуратури. – 2002. – № 1. – С. 66–69.

27. Ямпольський В. «Не винуватий я!», або Дещо про угоди про визнання винуватості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/vyampolskyu/article/12156.aspx>.

Сербін М. М.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ТАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАТРИМАННЯ ЗАСУДЖЕНИХ, ЯКІ ВЧИНИЛИ КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ У МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

TACTICAL FEATURES OF DETENTION PRISONERS WHO HAVE COMMITTED CRIMINAL OFFENSES IN PRISONS

У статті в контексті нового Кримінального процесуального кодексу України досліджено організаційно-тактичні особливості затримання засуджених, які вчинили кримінальне правопорушення у місцях позбавлення волі.

Ключові слова: підозрюваний, місця позбавлення волі, кримінальні правопорушення, вчинені засудженими.

В статье в контексте нового Уголовного процессуального кодекса Украины исследованы организационно-тактические особенности задержания осужденных, которые совершили уголовное правонарушение в местах лишения свободы.

Ключевые слова: подозреваемый, места лишения свободы, уголовные правонарушения, совершенные осужденными.

In the article in the context of new Criminal Procedure Code of Ukraine studied organizational and tactical features of the detention of convicts who have committed a criminal offense in prison.

Key words: suspect, prisons, criminal offenses committed by prisoners.

Постановка проблеми. Сучасне реформування вітчизняної кримінально-виконавчої системи, посиленої прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України, передбачає активізацію боротьби зі злочинністю в установах виконання покарань.

Кримінально-виконавче законодавство України регламентує порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими [1].

Тому підхід до вирішення питань, пов'язаних з організацією і тактикою слідчих дій в умовах установ виконання покарань, повинен відповідати особливостям розслідування злочинів, скоєних засудженими [2, с. 3].

Важливість вирішення окремих проблемних питань для ефективного розслідування злочинів, вчинених засудженими до позбавлення волі, роль вдосконалення діяльності органів досудового розслідування у подальшому реформуванні вітчизняної кримінально-виконавчої системи свідчить про актуальність і своєчасність дослідження з обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У визначенні кола, характеру та шляхів вирішення органами досудового розслідування й оперативними підрозділами Державної пенітенціарної служби України кримінально-процесуальних, тактико-криміналістичних та пов'язаних із ними організаційних проблемних питань розслідування злочинів у місцях позбавлення волі серйозну допомогу практиці здатна надати їх науково-теоретична розробка.

Уперше її почали проводити з середини минулого століття криміналісти Р. Белкін та Г. Зуйков. Згодом

до розробки цієї проблеми долучилися С. Бородін, А. Бронніков, І. Гуткін, В. Жарський, В. Коломієць, А. Лантух, І. Лузгін, Є. Макаренко, М. Петуховський, В. Сас, З. Смітєнко, В. Тертишник, М. Хілобок та ін.

Оцінка сучасного стану досліджень із проблем розслідування злочинів, вчинених у виправних колоніях (надалі – ВК), дозволяє зробити висновок: їх розробка є сьогодні загальноновизнаним самостійним напрямком наукового пошуку, що відповідає потребам правоохоронної практики.

Усе це зумовило вибір теми пропонованої статті в аспекті її актуальності.

Постановка завдання. Метою пропонованої статті є спроба висвітлити наявність специфічних обставин під час затримання підозрюваного серед засуджених, урахування яких значною мірою впливає на процесуальні й тактичні особливості його застосування.

Виклад основного матеріалу. Розвиваючись разом із незалежною державою, вітчизняна пенітенціарна система сьогодні послідовно реалізує єдину державну політику, спрямовану на гуманізацію виконання кримінальних покарань та суворе дотримання прав людини і громадянина.

Завдяки вжитим заходам протягом минулого року в переважній більшості установ вдалось забезпечити надійність охорони, значно зменшити кількість втеч з установ виконання покарань, не допустити втеч із слідчих ізоляторів, зменшити кількість убивств, випадків нанесення тяжких тілесних ушкоджень.

Водночас оперативна обстановка в окремих установах виконання покарань залишається складною і напруженою, внаслідок чого допущено умисні вбивства засуджених у Первомайській (№ 117) та Софіївській (№ 45) виправних колоніях, захоплення заручників в Одеській установі виконання покарань (№ 21), нанесення тілесних ушкоджень ув'язненому

у Київському слідчому ізоляторі, Житомирській (№ 8), Кіровоградській (№ 14) та Одеській (№ 21) установах виконання покарань, групову втечу засуджених із Софіївської (№ 55) та Березанської (№ 95) виправних колоній, спроби втеч засуджених із Солонянської (№ 21), Єнакіївської (№ 52), Одеської (№ 14), Ольшанської (№ 53), Катеринівської (№ 46) та Північної (№ 90) (спроба групової втечі) виправних колоній [3].

Сучасна кримінальна процесуальна доктрина ґрунтується на положенні неухильного дотримання законності й обґрунтованості під час прийняття рішень у кримінальному провадженні, зокрема під час затримання особи, що є запорукою досягнення його завдань [4, с. 135].

З урахуванням специфіки умов ВК тактика затримання засуджених, які вчинили злочини, повинна забезпечувати:

а) попередження та припинення можливих з боку особи, що затримується, ексцесів поведінки, що виражаються у здійсненні нею протиправних дій (опір, хуліганство, провокування до злісної непокори законним вимогам адміністрації установи інших засуджених тощо);

б) виключення можливості використання злочинцем періоду затримання для знищення слідів злочину, для його змови із співучасниками чи іншими засудженими про надання протидії розслідуванню;

в) недопущення стихійних чи заздалегідь продуманих протиправних дій засуджених (їх певної частини, окремих груп чи осіб) стосовно затримання злочинця або для вчинення над ним самосуду.

Тактичні умови і прийоми затримання здебільшого зводяться до такого. Затримання осіб, які відбувають покарання у колоніях із позакамерним розміщенням засуджених, часто доцільно проводити у два етапи. Перший етап полягає у виклику особи, котра підлягає затриманню, в розташоване у житловій зоні приміщення, де зосереджені основні служби колонії. Для виклику може використовуватись будь-який привід. Важливо, щоб привід для виклику був переконливим для затримуваного й не насторожував його. Переконалість приводу повинна підкріплюватись відповідним вибором часу. Зазвичай виклик варто доручати контролерові, який перебуває у черговому наряді.

Супровід засудженого не повинен мати підкреслено офіційного характеру, що свідчить про конвоювання. Разом із тим, пересуваючись за засудженим, контролер не повинен втрачати його з виду й бути готовим як відбити раптовий напад, так і перешкодити можливим спробам затримуваного знищити чи викинути предмети, що можуть мати значення речових доказів.

З цією ж метою поблизу варто розташовувати групу контролерів, які, не привертаючи до себе уваги засудженого, повинні вести за ним спостереження. За певних умов особа, котра підлягає затриманню, може викликатися й на допит. Щоб такий виклик видавався буденним і не насторожував засудженого, іноді доцільно викликати його на допит разом з іншими особами.

Відразу ж після прибуття засудженого в адміністративне приміщення варто за участю оперативного працівника й контролерів провести особистий обшук засудженого. Після цього оперативний працівник, якій є уповноваженою службовою особою, має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі, у випадках:

1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;

2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, у тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин [5].

Слід мати на увазі, що в даному випадку затримання підозрюваного у вчиненні злочину фактично має статус слідчої (розшукової) дії, адже складений за її підсумками протокол затримання, будучи процесуальним носієм фактичних даних, які мають доказове значення і задовольняють вимоги допустимості та достовірності, безперечно, є джерелом доказів у кримінальному провадженні [6, с. 303]. Цієї точки зору дотримується і В. Тертишник, який у своїх дослідженнях також розглядав затримання особи у межах слідчих дій [7, с. 99–103].

Після складання протоколу затримання та вручення його копії засудженому останній під посиленням конвоем переводиться до приміщення дисциплінарного ізолятора.

У низці випадків може виникати необхідність затримання засудженого в житловій чи виробничій зоні з наступним його конвоюванням відразу до дисциплінарного ізолятора. У цих випадках тактично доцільно буває проводити затримання у той час, коли більшість засуджених виведені з житлової зони на роботу, беруть участь у культурно-масових заходах, знаходяться у їдальні тощо. Особа, котра підлягає затриманню, під якимось приводом залишається в зоні чи викликається з місць зосередження засуджених і відразу береться під посилення конвой, який доставляє її до дисциплінарного ізолятора. Час затримання в таких випадках може легендуватись посиленням на фактично допущену засудженим дисциплінарну провину, про що йому повідомляється з пропозицією прямувати до дисциплінарного ізолятора.

У випадках вчинення злочину безпосередньо в камері (ВК максимального рівня безпеки, приміщення камерного типу) співмешканці по камері повинні негайно виводитись із місця події й розосереджуватись по інших камерах. Тим самим під час обрання підозрюваним серед них запобіжних заходів звернення цих заходів до виконання може виражатись у переводі злочинців до іншої камери тієї ж установи або в діях, пов'язаних з їх етапуванням до слідчого ізолятора. Як те, так і інше тактично нескладно і припускає належну чисельність наряду контролерів, а також суворе дотримання ними правил конвоювання.

Більш складними є випадки, коли засуджені розміщені камерно, а злочин вчинено за межами житлової камери (наприклад, на об'єкті робіт). Затримання в подібних випадках може бути пов'язане з необхідністю вилучення злочинця (злочинців) із камери, де міститься велика кількість засуджених. Таке вилучення нерідко треба легендувати, викликаючи засуджених із камери під яким-небудь приводом, що не вказує на справжню причину виклику.

Після видалення злочинця із камери, де він перебував, доцільно негайно провести її огляд, а також особистий обшук засуджених, котрі в ній залишились, оскільки злочинець може сховати чи в останній момент передати співкамерникам предмети, що мають значення речових доказів. Такі дії не суперечать нормативно-правовим актам Державного департаменту України з питань виконання покарань [8].

У подальшому слідчий, у провадженні якого перебувають матеріали кримінального провадження щодо засудженого, вирішує питання про переведення зазначеної особи до слідчого ізолятора.

Висновки. Виходячи із викладеного, слід зазначити, що для підтримання й зміцнення правопорядку в місцях позбавлення волі у випадках вчинення засудженими злочинів велике значення мають не лише кінцеві результати розслідування, а й пов'язані з їх досягненням результати окремих процесуальних дій, зокрема затримання підозрюваного, які забезпечують своєчасність та обґрунтованість початку досудового розслідування, швидке встановлення за допомогою доказів особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, та вжиття необхідних заходів для її ізоляції від інших засуджених.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінально-виконавчий кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.
2. Сас В.А. Організація і тактика слідчих дій при розслідуванні злочинів, вчинених засудженими до позбавлення волі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / В.А. Сас ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 20 с.
3. Рішення колегії Державної пенітенціарної служби України № 1 РК від 29.01.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kvs.gov.ua/Kolegia/Rishenya_kolegii.pdf.
4. Лук'яненко Ю. Щодо сутності затримання особи за кримінальним процесуальним законодавством України / Ю. Лук'яненко // Young Scientist. – 2015. – № 6. – С. 135–138.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України № 4651-VI від 13.04.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №№ 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
6. Макаренко Є.І. Щодо мети затримання підозрюваного у вчиненні злочину / Є.І. Макаренко // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 302–307.
7. Тертишник В. Проблеми процесуальної форми затримання особи у кримінальному процесі / В. Тертишник // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 99–103.
8. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань № 275 від 25.12.2003 р.

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 349

Липівська О. А.,

*аспірант кафедри правосуддя юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ, ПОВНОТИ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ АДВОКАТАМИ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

EVALUATION OF QUALITY, COMPLETENESS AND EFFICIENCY OF LEGAL ASSISTANCE BY COUNSEL IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

У статті досліджується поняття оцінювання якості, повноти та ефективності надання адвокатами правової допомоги в Україні. Автором наведені положення про поняття якості правової допомоги та її складники. У статті наявні приклади сучасних проблем у системі оцінювання правової допомоги, що надається адвокатами, та окреслені пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України в межах предмету дослідження.

Ключові слова: надання правової допомоги, адвокат, оцінювання адвокатської діяльності, безплатна правова допомога, якість правової допомоги.

В статье исследуется понятие оценки качества, полноты и эффективности оказания адвокатами юридической помощи в Украине. Автором приведены положения о понятии качества правовой помощи и ее составляющих. В статье приведены примеры современных проблем в системе оценки правовой помощи, оказываемой адвокатами, и намечены предложения по внесению изменений в действующее законодательство Украины в пределах предмета исследования.

Ключевые слова: предоставление правовой помощи, адвокат, оценка адвокатской деятельности, бесплатная правовая помощь, качество правовой помощи.

The article explores the concept of assessing the quality, completeness and efficiency of advocate's legal aid in Ukraine. The author shows the position of the concept of legal aid quality and its components. The article gives examples of contemporary problems in the system of legal aid rendered by advocates and outlined proposals for changes to the current legislation of Ukraine within the object of research.

Key words: legal assistance, counsel, evaluate of advocate's activity, legal aid, quality of legal assistance.

Сьогодні в Україні все актуальнішим стає питання підвищення якості надання юридичних послуг. У Конституції України [1] з 2016 року була встановлена монополія адвокатів, що зобов'язала адвокатську спільноту переглянути порядок здійснення адвокатської діяльності в Україні як на безплатній, так і на платній основі. Процес реформування законодавства відтепер все більше вимагатиме встановлення міжнародних стандартів якості на рівні національного законодавства в Україні та ефективного впровадження їх у практичній діяльності адвокатів.

Метою статті є дослідження поняття якості правової допомоги адвоката, порядку її оцінювання, аналіз поглядів науковців на процес оцінювання якості та ефективності надання адвокатських послуг і його складники, а також пошук можливостей розширення стандартів здійснення адвокатської діяльності в Україні шляхом упровадження нових механізмів моніторингу якості, що сприятимуть підвищенню ефективності адвоката та якості правосуддя загалом.

Питанням реалізації права на захист та оцінювання якості адвокатами правової допомоги приділяли увагу науковці, зокрема Є.Ю. Бова, Т.В. Варфоломеєва, О.М. Дufenюк, О.П. Кучинська,

В.Т. Маляренко, С.І. Марко, В.О. Попелюшко, М.І. Хавронюк, О.Г. Яновська та інші.

Проте окремого комплексного дослідження проблематики оцінювання якості, повноти та ефективності надання правової допомоги адвокатами ще не робилося, хоча нагальна потреба в цьому існує.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення суспільство бажає отримувати послуги, що відповідають міжнародним стандартам, і їх вартість повинна відповідати бажаній якості. Вимоги до адвокатів постійно посилюються, і результати їхньої роботи перебувають під пильним наглядом клієнтів, держави, громади постійно. Адвокатською спільнотою розробляються нові підходи до здійснення адвокатської діяльності, особливо у кримінальних провадженнях, де неефективна робота не може мати місця взагалі.

Вперше на національному рівні питання якості надання правової допомоги було окреслено в ст. 25 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. [2], якою визначили створення спеціального органу, що буде проводити оцінювання якості, повноти та своєчасності здійснення адвокатами безплатної первинної та вторинної правової допомоги, та окреслили коло

суб'єктів, які можуть звернутися за перевіркою діяльності адвоката за встановленими вище критеріями, – це органи місцевого самоврядування та орган (установа), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги. Рішенням Ради адвокатів України від 17 грудня 2012 р. № 35 було затверджено «Положення про комісію з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги» [3], в якому визначили особливості створення та порядок функціонування колегіального органу-комісії.

Проте на законодавчому рівні не було окреслено поняття «якість» та його складників у схемі надання правової допомоги. Сьогодні в науці є різні погляди на це поняття. Наприклад, професор Р. Сміт визначає поняття якості правової допомоги через такі складники, як:

Встановлені правила щодо обсягу й доступності послуг правової допомоги. Це повинні бути перевірені правила з вивченням того, наскільки схема надання послуг правової допомоги відповідає мінімальним вимогам міжнародних угод і більш широким вимогам передових практичних методів їхнього застосування.

Етика. На думку Р. Сміта, вона містить у собі не лише загальні питання, такі як боротьба з корупцією, але й повагу до інтересу клієнта.

Технічна компетентність. Якісне знання чинного законодавства та застосування його на практиці.

Система турботи про клієнта. Різні заходи з боку адвоката, що допомагають клієнту відчувати себе захищеним [4].

У звіті Ради Європи «Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи» (вересень 2016 р.) визначені такі «індикатори» якості, як наявні здобутки, структура, процес та результати. Оцінювання якості правової допомоги відбувається шляхом аналізу усіх складників на прикладі окремого адвоката.

До наявних здобутків можна віднести освітню підготовку, професійні якості, отримані навички, пройдене навчання, членство у групах сертифікованих спеціалістів, відвідані семінари з підвищення кваліфікації, досвід роботи, знання у сфері права, зв'язки у правничій спільноті, робочі приміщення, бібліотечні ресурси тощо.

Структура стосується управління наявними здобутками для створення відповідної робочої системи і середовища для адвокатів та інших працівників, що сприяє належній та ефективній роботі для надання послуг клієнтам. Може йтися про різні аспекти управління: від забезпечення ресурсами до фіксації даних, від навчання до нагляду, від стратегій розвитку персоналу до порядку розгляду скарг. Проте заходи, пов'язані зі структурою, допомагаючи ефективному практичному управлінню, лише сприяють якості роботи в інших аспектах професійної діяльності – вони не забезпечують саму якість.

Процес зосереджує на тому, як особи, які надають юридичні послуги, виконують свою роботу з

моменту початку роботи в системі, у процесі опрацювання справи і до обробки й зберігання матеріалів та документів після закінчення справи. Таким чином оцінюється належність проведеної правової роботи, її ефективність, відповідність висловленим бажанням клієнта (наскільки на них потрібно зважати за відповідних умов) і, відповідно, компетентність адвоката.

Результати проявляються в аналізі основних положень, таких як вартість справи, витрачений час, коефіцієнт успішності та рівень задоволеності клієнта [5].

На нашу думку, якість правової допомоги адвоката – це характеристика адвокатської діяльності, що проявляється у дотриманні адвокатом стандартів через призму таких критеріїв у їх сукупності, як компетентність, достатність дій та ефективність (результативність). Оцінювання якості правової допомоги адвоката відбувається для визначення її прийнятності відповідно до описаних критеріїв.

Сьогодні з'явилося багато порушень прав адвокатів, пов'язаних із недосконалістю створеного механізму оцінювання якості, повноти та своєчасності здійснення адвокатами безоплатної первинної та вторинної правової допомоги в Україні. Наприклад, в ухвалі Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області у справі № 676/7483/15-к від 11 лютого 2016 р. [6] у резолютивній частині суддя доручив комісії з оцінювання якості надання безоплатної вторинної правової допомоги при Раді адвокатів Хмельницької області оцінити ефективність та своєчасність надання правової допомоги захисником обвинуваченому. На нашу думку, це є грубим порушенням принципів та засад адвокатської діяльності і ставить у залежне становище адвоката як учасника судового процесу.

Також на законодавчому рівні виникає питання дублювання функцій комісії з оцінювання якості надання безоплатної вторинної правової допомоги та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури. Згідно з Положенням про комісію з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги [3] комісія за результатами проведеного оцінювання може надати рекомендації адвокату щодо підвищення якості правової допомоги; внести пропозиції про розірвання договору з адвокатом внаслідок неякісного надання правової допомоги, виключення адвоката з реєстру адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу; звернутись із заявою (скаргою) до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури щодо поведінки адвоката, діяльність якого оцінювалася Комісією, що може бути підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Отже, доцільність існування комісії з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги з таким обсягом прав та обов'язків викликає сумніви та підлягає ґрунтовному перегляду її статусу та результатів роботи.

Отже, виходячи з описаних вище проблем, у нас наявні пропозиції щодо вдосконалення системи оцінювання якості правової допомоги в Україні.

8. На законодавчому рівні потрібно розробити методику оцінювання якості наданої правової допомоги адвокатами та обрати певний підхід чи систему підходів, виходячи з аналізу систем якості в інших країнах.

Наприклад, професори британських університетів А. Шерр та А. Патерсон розробили систему методів та підходів, які зараз використовуються для оцінювання якості наданої правової допомоги адвокатами у Великій Британії. До методів вони відносять метод самооцінювання, метод зовнішнього оцінювання (колегіальний), стандартизоване оцінювання клієнтами та фахівцями, а до підходів – прямий нагляд, непрямий нагляд, вивчення відеозаписів, звіти третіх осіб та вивчення матеріалів справи. В Англії переконались у тому, що метод самооцінювання не дає об'єктивних результатів, оскільки адвокати або визнають себе абсолютними професіоналами, або, навпаки, занадто самокритично відносяться до себе. Найпоширенішим в Англії та Уельсі є метод зовнішнього оцінювання чи колегалний. Для такої роботи залучають сторонніх осіб-рецензентів, які отримують доступ до інформації, що не містить адвокатської таємниці, для проведення незалежного оцінювання результатів роботи адвоката [7; с. 1–3]. Також до цієї системи приєднались Китай, Онтаріо, Фінляндія, Північна Ірландія, Молдова, Нідерланди, Нова Зеландія тощо.

У Чилі був обраний метод стандартизованого оцінювання фахівцями-інспекторами у комісіях. Вони посвідчують у своїй практиці прямий та непрямий нагляд (вивчення стенограм судових засідань), а також статистичний підхід, що проявляється у зведенні результатів визнання невинуватості та ухваленого вироку стосовно поданих прокуратурою заяв до суду [4].

На нашу думку, в Україні було б доцільно об'єднати ці методи та підходи у систему та проводити оцінювання як зовнішніми фахівцями, так і працівниками спеціально створених органів для отримання максимально об'єктивних результатів.

1.1.1. Ми вважаємо, що було б доцільно переглянути порядок управління завантаженістю справами адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, що може суттєво вплинути на якість правової допомоги та збільшити кількість адвокатів, які надають такі послуги. Наприклад, Національна асоціація захисників і адвокатів США розробила рекомендації щодо максимальної завантаженості адвоката справами, які можуть бути ефективно здійснені, де вказала, що обсяг справ не повинен перевищувати на одного адвоката в рік: 150 справ про вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів; 400 справ про вчинення злочинів середньої тяжкості; 200 справ щодо злочинів, вчинених неповнолітніми тощо [8].

1.1.2. Є доцільним, на нашу думку, переглянути порядок підвищення кваліфікації адвокатів в Україні. Сьогодні в Україні згідно з пунктом 13 «Положення про підвищення кваліфікації адвокатів України», що було затверджено рішенням Ради

адвокатів України від 16 лютого 2013 р. № 85, підвищення кваліфікації адвокатів проводиться протягом трьох років, проте не визначена систематичність таких заходів [9]. Наприклад, в Італії згідно зі ст. 11 Закону Італії «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначено, що підвищення кваліфікації є щорічним обов'язком адвоката, від якого звільняються лише особи, які досягли 60-річного віку та мають стаж роботи у галузі права не менше 25 років, а також викладачі університетів [10]. Такий підхід за умови його якісної реалізації може суттєво змінити порядок надання правової допомоги в країні та зменшить кількість адвокатів, які неналежно ставляться до виконання своїх обов'язків.

1.1.3. Ми вважаємо, що цікавим нововведенням для нашої держави, з урахуванням популярності Інтернету серед користувачів будь-якого віку, було би створення інтернет-порталів, де клієнтам була б надана можливість залишити свій відгук про результати роботи адвоката. Ми розуміємо, що такий підхід може мати і зворотній ефект у вигляді надання неправдивої інформації чи наклепу, що суттєво погіршить репутацію, проте, якщо підійти до цього питання максимально зважено, тобто залишити мінімальні можливості зловживання цим правом у клієнтів, це могло би вплинути на адвокатів та їх бажання мати високий рейтинг серед споживачів їхніх послуг. Така практика зараз існує у Великій Британії, де був створений такий сайт, як <http://legallybetter.co.uk>, що користується популярністю.

1.1.4. На нашу думку, потрібно вдосконалити законодавчу базу, що врегульовує питання створення та функціонування комісії з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання правової допомоги, та збільшити обсяг її прав для активного впливу на адвокатську спільноту.

1.1.5. Також складним питанням в Україні залишається надання якісної платної правової допомоги. На нашу думку, було б доцільно розробити механізми оцінювання адвокатів, які надають платні послуги, не обмежуючи їх у правах. Цікаво було б дізнатись статистику від кожного адвоката, де були б вказані результати його ефективності. Така інформація була б корисною органам та організаціям, які підвищують кваліфікацію адвокатів, вони бачили б нагальні проблеми, що потребують вирішення, з іншого куту зору.

Отже, виходячи із вищевикладеного, можемо підвести підсумки про те, що розроблений сьогодні в Україні механізм оцінювання якості, повноти, своєчасності та ефективності надання правової допомоги потребує доопрацювання. Велика кількість проблем, що виникають на практиці, заважають досягненню мети реформування адвокатури в Україні. Крім того, вплив на цей процес буде мати і те, що ідеалу досягнути неможливо і завжди знайдеться клієнт, який буде незадоволений якістю наданих послуг, проте це не дає підстав адвокатській спільноті зупинитись на досягнутому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 2009. – 80 с.
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Положення про комісію з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги: Рішення РАУ від 17 грудня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kmdka.com>
4. Міжнародні стандарти надання правової допомоги: порівняльний аналіз / Роджер Сміт // Юридична газета Online. – 2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jur-gazeta.com/>
5. Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи: Звіт Ради Європи, вересень 2016 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806aab13>
6. Ухвала Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області у справі № 676/7483/15-к від 11 лютого 2016 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>
7. Alan Paterson, Avrom Sherr. Peer Review and Quality Assurance / Law Society of Alberta Centennial Conference Canadian Lawyers in 21st Century, 2006. – 24 p. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.albertalawreview.com>
8. Ethics Opinion/ American Council of Chief Defenders National Legal Aid and Defender Association, 2003. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dra.ky.gov>
9. Положення про підвищення кваліфікації адвокатів: Рішення РАУ від 16 лютого 2013 року № 85 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kmdka.com>
10. Про адвокатуру та адвокатську діяльність в Італії: Закон Італії № 247 від 21 грудня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.studiolegalegrasso.net/wpcontent/uploads/2013/01/reforma_forense_testo_2013.pdf.

Остафійчук Л. А.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри правосуддя
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

NEGATION RIGHT TO ACCESS TO JUSTICE IN UKRAINIAN LEGISLATION

Охарактеризовано проблеми врегулювання поняття доступності правосуддя шляхом конкретизації та деталізації норм законодавства з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: доступ до правосуддя, доступ до суду, доступність правосуддя, відкриття провадження, відповідальність судді.

Охарактеризовані проблеми урегулювання поняття доступності правосуддя путем конкретизації та деталізації норм законодавства з урахуванням практики Європейського суду по правам людини.

Ключевые слова: доступ к правосудию, доступ к суду, доступность правосудия, открытие производства, ответственность судьи.

Was a characterized problem the concept of settling access to justice through of specification and detail of the legislation on the basis of the European Court of Human Rights.

Key words: access to justice, access to court, opening the processing, responsibility of judge.

Право на доступ до правосуддя посідає одне з важливих місць у системі права, оскільки правосуддя є важливим чинником суспільного розвитку як в Україні, так і у світі, а також головним елементом становлення і формування громадянського суспільства та правової держави. Підвищення соціального та юридичного значення права на доступ до правосуддя має об'єктивний характер з урахуванням орієнтації нинішнього національного права на загальнолюдські цінності, визнання верховенства права, захисту прав і свобод людини в діяльності держави.

У новітню історичну епоху з'явилася значна кількість наукових праць, присвячених дослідженню та осмисленню таких правових понять, як право на суд, право на справедливий суд, доступ до правосуддя, доступ до суду, які є не тільки відгуком на потребу формування специфічної історичної свідомості громадянського суспільства, але й спробою осмислення історико-правових цінностей діяльності судової влади, її основного призначення щодо захисту прав, свобод та інтересів людини, історичної наступності у розвитку цього суспільного інституту, актуалізації історико-правового досвіду для розв'язання сучасних проблем судоустрою. Різні складники поняття «доступ до суду» розкриваються у низці рішень Європейського суду з прав людини. Тож для встановлення суті доступу до суду необхідно розглядати його крізь призму практики Європейського суду з прав людини, враховуючи правові та процесуальні аспекти українського законодавства.

Розуміння права на доступ до суду постійно розширюється, і до сьогодні немає єдиного підходу до його сутності, змісту, механізму реалізації, охорони та захисту тощо. Тому цілком закономірно, що в юридичній науці приділяється істотна увага праву на доступ до правосуддя, оскільки більшість його аспектів досліджені побіжно, залишаються оста-

точно невирішеними та дискусійними. На сучасному етапі розвитку суспільства суттєвий внесок у вивчення цієї проблематики зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як Ю. Битяк, П. Бойко, І. Глов'юк, Ю. Грошевий, М. Ентін, О. Константиї, О. Куйбіда, А. Лужанський, І. Марочкін, Л. Москвич, Д. Притика, П. Рабінович, Н. Сакара, А. Селіванов, В. Сердюк, К. Сергєєва, Н. Сібільова, В. Співак, А. Стрижак, С. Шевчук та ін.

Теоретичним аспектам права доступу до суду присвячені праці І. Верби, С. Демченка, О. Красівського та А. Олійник, А. Лужанського, Р. Мелікяна. У своєму дисертаційному дослідженні А. Лужанський розкрив сутність та зміст поняття «доступ до правосуддя», охарактеризував конституційно-правові гарантії доступу до правосуддя та проблеми їх реалізації в Україні.

Міжнародно-правові стандарти права на судовий захист висвітлені у працях С. Голубок, Л. Гусейнова, Р. Мелікяна, Н. Раданович та ін. Актуальним проблемам судового захисту прав людини в Україні в ракурсі міжнародних стандартів присвячені праці В. Погорілка та С. Ківалова. Вимогам ст. 6 Конвенції щодо забезпечення права особи на справедливий суд у національних процедурах здійснення судочинства присвячені праці О. Банчука та О. Куйбіди, Д. Гом'єна, Д. Харріса та Л. Зваака, С. Голубок, О. Толочко та ін.

Акцентували увагу на вивченні проблематики права на доступ до правосуддя у науці адміністративного, господарського, кримінального, цивільного права та процесу такі вчені, як Т. Коломоєць, Н. Мельник та Н. Хавронюк, Ю. Сульженко, В. Сидоренко, Т. Савельєва, Н. Сакара, О. Шило та ін. Автори зауважують, що розширення компетенції судової влади є позитивним, однак має і негативний бік – перевантаження судової системи, що вплинуло

на доступ до суду, оскільки судові справи не могли бути розглянуті в «розумні строки» внаслідок їх значної кількості, вони роками чекали своєї черги.

Проблематика доступу до суду досліджується і представниками суддівського корпусу. Ґрунтовне дослідження доступності правосуддя та права на доступ до правосуддя проведено О. Овчаренко [8]. Авторкою розкрито зміст доступності правосуддя; класифіковано формальний та реальний види доступності правосуддя; охарактеризовано інституційні та організаційно-правові гарантії забезпечення доступності правосуддя.

Проблема права на доступ до правосуддя має складний, міждисциплінарний та міжгалузевий характер. Як бачимо, питання доступу до суду досліджувалося з позиції теорії права, конституційного права, адміністративного права та процесу, кримінального права та процесу, цивільного права та процесу, міжнародного права, що свідчить про поступову спеціалізацію наукового пошуку, конкретизацію предмету дослідження, що, беззаперечно, слід урахувати в сучасних умовах, особливо з набранням чинності нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII.

Аналіз наукових праць українських вчених свідчить, що дослідження цієї проблематики, враховуючи її значимість, має фрагментарний характер, що пов'язано з тим, що у Кодексі адміністративного судочинства України, цивільному та господарському процесуальних кодексах України поняття «право на доступ до суду», «доступність правосуддя» не вживаються, що не дає змоги ефективно врегулювати відповідні відносини.

Винятком з цього можна назвати положення Кримінально-процесуального кодексу України, відповідно до якого «доступ до правосуддя» визначено як одну із загальних засад кримінального провадження, поряд із верховенством права та законністю. Навіть за відсутності підозрюваного або обвинуваченого (*in absentia*) зміст та форма кримінального провадження повинні відповідати загальним засадам кримінального провадження. А сторона обвинувачення зобов'язана використати всі передбачені законом можливості для дотримання прав підозрюваного чи обвинуваченого (зокрема, право на захист, на доступ до правосуддя, таємницю спілкування, невтручання у приватне життя) у разі здійснення кримінального провадження за відсутності підозрюваного або обвинуваченого (*in absentia*) (ст. 7) [6].

Зміст поняття «доступ до правосуддя у кримінальному провадженні» законодавцем розкрито у ст. 21 Кримінального процесуального кодексу України: кожному гарантується право на справедливий розгляд та вирішення справи в розумні строки незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону; обов'язковість виконання вироку та ухвали суду, що набрали законної сили; право кожного на участь у розгляді в суді будь-якої інстанції справи, що стосується його прав та обов'язків; здійснення кримінального провадження не може бути перешко-

дою для доступу особи до інших засобів правового захисту, якщо під час кримінального провадження порушуються її права, гарантовані Конституцією України та міжнародними договорами України [6].

Також ч. 5 ст. 374 Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що у разі ухвалення вироку за наслідками кримінального провадження, у якому здійснювалося спеціальне досудове розслідування або спеціальне судове провадження (*in absentia*), суд окремо обґрунтовує, чи були здійснені стороною обвинувачення всі можливі передбачені законом заходи щодо дотримання прав підозрюваного чи обвинуваченого на захист та доступ до правосуддя з урахуванням встановлених законом особливостей такого провадження [6].

Таким чином, в українському процесуальному законодавстві поняття доступу до правосуддя розкрито лише в аспекті кримінального провадження.

У науковій літературі змістовні аспекти поняття «доступ до суду» закріпилися завдяки рішенням Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі «Голдер (Golder) проти Об'єднаного Королівства» від 21.02.1975 р. [9] та у подальшій практичній діяльності ЄСПЛ. Право доступу до суду ЄСПЛ розуміє в тому значенні, що заінтересована особа повинна мати можливість домогтися розгляду своєї справи у суді, і їй не повинні ставати на заваді надмірні правові або організаційні перешкоди, чому повинні сприяти держави.

Право на доступ до суду не можна вважати забезпеченим, якщо правосуддя не є доступним. Але доступність правосуддя не вважається гарантією справедливості судового розгляду. Умовами реального забезпечення права на доступ до правосуддя, поряд з іншими, є низка чинників: гласність, публічність, незалежність, неупередженість і компетенція судів.

До складу системи механізму забезпечення права на доступ до правосуддя А.В. Лужанський відносить: правове регулювання – шляхом конкретизації та деталізації норм матеріального і процесуального права; реалізацію – шляхом створення умов для реалізації права; охорону – шляхом встановлення меж здійснення права та його конкретизації в законодавстві; запобігання порушенням права; створення умов, що забезпечують примус неухильного виконання конституційних обов'язків та утвердження правомірної поведінки осіб, насамперед тих, які репрезентують державну владу; встановлення певних пільг для забезпечення реалізації прав; захист – шляхом установаження юридичної відповідальності [7, с. 54–55].

Таким чином, для забезпечення особою права на доступ до правосуддя необхідне законодавче закріплення матеріальними та процесуальними нормами базових елементів реалізації права на доступ до суду.

Одним із таких елементів системи механізму забезпечення права на доступ до правосуддя можна назвати встановлення ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дисциплінарної відповідальності суддів за умисну або внаслідок недба-

лості незаконну відмову в доступі до правосуддя (у тому числі незаконну відмову в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило учасниками судового процесу реалізацію наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду [4].

Зі змісту вказаної норми слідує, що за відмову у доступі до правосуддя дисциплінарна відповідальність суддів можлива лише за вчинені порушення під час здійснення судового провадження у справах, на що вказують словосполучення «в розгляді по суті» та «під час здійснення правосуддя». Слово «тощо», як відомо, вживається в кінці переліку чого–небудь як вказівка на його неповноту, як можливість його продовження.

Відповідно до ст. 173 Цивільного процесуального кодексу України «розгляд справи по суті» розпочинається доповіддю головуючого про зміст заявлених вимог та про визнання сторонами певних обставин під час попереднього судового засідання [15]. Аналогічна норма міститься у ст. 135 Кодексу адміністративного судочинства України [5]. Про початок судового розгляду кримінальної справи після закінчення підготовчих дій головуючого визначено у ст. 347 Кримінального процесуального кодексу України [6].

На відміну від цивільного, адміністративного та кримінального процесів, у господарському процесі момент початку розгляду справи по суті чітко не визначений, оскільки господарсько-процесуальний закон не знає інституту підготовчого засідання. Як вірно підмічає А.В. Смітюх, стадія судового розгляду слідує за стадією порушення провадження у справі, а дії судді з підготовки справи до розгляду (ст. 65 ГПК України) розглядаються як складник стадії порушення провадження у справі. Розгляд господарської справи по суті розпочинається у якийсь момент першого судового засідання у справі, втім ані законодавець, ані доктрина не приділили цьому питанню жодної уваги, зауважує вчений [3; 12, с. 273].

Зазначені обставини свідчать, що «розгляд справи по суті» відбувається вже після відкриття провадження по справі. Таким чином, норма ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» розкриває зміст поняття доступу до правосуддя в трьох аспектах: по-перше – позовна заява, апеляційна та касаційна скарга повинна бути розглянута по суті; по-друге – з дотриманням норм процесуального права під час здійснення правосуддя; по-третє – з дотриманням правил щодо юрисдикції або складу суду.

Розгляд по суті позовної заяви, апеляційної чи касаційної скарги є складником доступу особи до суду, що полягає в належному обґрунтуванні прийнятого рішення, що є обов'язком для національних судів. Якщо прийняте рішення є необґрунтованим, то вважається, що було порушено право особи на доступ до суду. Наприклад, у справі «Проніна проти

України» йшлося про спір заявниці з органами соціального забезпечення щодо розміру пенсії. Заявниця посилалася на ст. 46 Конституції України, заявляючи, що її пенсія не повинна бути нижчою за прожитковий мінімум. ЄСПЛ встановив, що українські суди не вчинили жодної спроби проаналізувати цей позов із цієї точки зору, попри пряме посилення у кожній судовій інстанції. Ігноруючи це, вони не виконали свої зобов'язання щодо п. 1 ст. 6 Конвенції. ЄСПЛ вказав у рішенні, що «п. 1 ст. 6 Конвенції зобов'язує суди давати обґрунтування своїх рішень, але це не може сприйматись як вимога надавати детальну відповідь на кожен аргумент. Межі цього обов'язку можуть бути різними залежно від характеру рішення... та ... положень законодавства, юридичних традицій викладення та формулювання рішень» [10].

Із компетенції судів не може бути виключена певна категорія справ або осіб. Вимога доступу до правосуддя означає, що з юрисдикції судів не можна вилучати будь-які позови, так само не можна надавати імунітети певним категоріям осіб від судових позовів. Наприклад, рішення Верховного Суду України від 25 вересня 1998 р. щодо громадянина Леоніда Трегубенка було визнано таким, що вивело з-під юрисдикції національних судів вирішення майнового спору і порушило право заявника на доступ до суду. У цій справі йшлося про спір стосовно обміну грошових знаків у 1991 р., який згідно з чинним на той час законодавством міг розглядатися тільки в позасудовому порядку комісією з питань обміну грошових знаків. Рішенням від 2 листопада 2004 р. Європейським судом з прав людини постанову Пленуму Верховного Суду України про відмову розгляду цієї справи судом було визнано такою, що порушує вимоги Конвенції [11].

Свавільне вилучення із компетенції судів певних категорій справ ЄСПЛ визначає неприйнятним. Неправомірною є й відмова у відкритті провадження у справі на тій основі, що відсутній, неповний чи неясний нормативно-правовий акт. Суддя, який відмовляється судити на цій підставі, має нести дисциплінарну відповідальність як винний у незаконній відмові в доступі до правосуддя. Сучасні конституції гарантують особі право на суд. І хоча не можна уникнути у цьому разі різноманітних відступів, коли за певних умов виявляються справи, непідсудні суду, сам принцип є вкрай важливим як необхідний елемент правової захищеності особи, без якого неможлива правова держава. Це положення спрямоване на розширення компетенції судів, проти виключення із його відання певних категорій осіб і справ; підкреслюється неправомірність «відмови у правосудді», коли суд не приймає справу до провадження, посилаючись на відсутність нормативного підґрунтя щодо розгляду подібних категорій справ або неповноту і неясність матеріального права. У деяких країнах «відмова у правосудді» може спричинити відповідальність судді [13, с. 65]. Наприклад, у Франції ст. 4 Цивільного кодексу 1804 р. передбачає, що суддя

може бути притягнутий до відповідальності за обвинуваченням у відмові у правосудді, тобто відмові виносити рішення у справі за умови мовчання, незрозумілості або неповноти закону [1, с. 527; 14].

У Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ 16 вересня 2016 р. відбулась конференція «Відповідальність суддів у світлі нового законодавства України», організована ВССУ спільно з проектом Ради Європи «Підтримка впровадження судової реформи в Україні», на якій обговорювали положення, що регулюють підстави притягнення суддів до відповідальності. Зокрема, Д. Лупеником було підкреслено, що відповідальність судді за порушення прав людини, встановлених у рішеннях ЄСПЛ, є актуальною, адже відомо, що наявність відповідальності суду (судді), який відправляє правосуддя, є однією з гарантій нормального функціонування судової системи і механізму реалізації судової влади [2].

Як свідчать результати проведеного дослідження, право на судовий захист є конституційним правом, водночас воно є і галузевим, оскільки механізм його реалізації визначається та регулюється процесуальним законодавством. Гарантія судового захисту означає, з одного боку, право кожного подати позов/скаргу до відповідного суду, а з іншого – обов'язок останнього прийняти до розгляду, розглянути цей

позов/скаргу по суті та прийняти законне, справедливе та обґрунтоване рішення, що свідчитиме про доступність правосуддя. Зі свого боку, держава повинна забезпечити виконання правових норм заходами впливу. Проте в українському законодавстві дисциплінарна відповідальність судді за відмову у доступі до правосуддя на етапі вирішення питання про відкриття провадження у справі через неповноту чи неясність норм матеріального права відсутня. Тому пропонується внести доповнення до підpunkту а) п. 1 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», який викласти в такій редакції: «1. Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав:

1) умисне або внаслідок недбалості:

а) незаконна відмова в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в прийнятті позовної заяви (скарги) до розгляду через неповноту чи неясність норм матеріального права, в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило учасниками судового процесу реалізацію наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бержель Ж.-Л. Общая теория права: Пер. с фр. / Под общ. ред. В.И. Даниленко. – М.: NOTA BENE, 2000. – 576 с.
2. Відповідальність суддів у світлі нового законодавства України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://sc.gov.ua/golovna_storinka/vidpovidalnist_suddiv_u_svitli_novogo_zakonodavstva_ukrajini.html
3. Господарський процесуальний кодекс України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
4. Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/paran1136#n1136>
5. Кодекс адміністративного судочинства України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
7. Лужанський А.В. Основні ознаки конституційно-правового механізму гарантій права на доступ до правосуддя / А.В. Лужанський // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1 (9). – С. 44–59.
8. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія. – Х. : Право, 2008. – 304 с.
9. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Голдер (Golder) проти Об'єднаного Королівства» від 21.02.1975 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_086
10. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Проніна проти України» (Заява N 63566/00) від 18.07.2006 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_096
11. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Трегубенко проти України» (Заява N 61333/00) від 02.11.2004 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_355
12. Смітюх А.В. Щодо моменту початку розгляду господарської справи по суті // Становлення господарської юрисдикції в Україні – 20 років досвіду. Проблеми і перспективи: матеріали науково-практичної конференції (24–26 травня 2011 року, м.Одеса) / Вищий господарський суд України; Одеський апеляційний господарський суд. – Одеса : Астропринт, 2011. – С. 272–275.
13. Судебные системы западных государств [Текст] / Ю.П. Урьяс, В.А. Туманов, С.А. Егоров и др. – М. : Наука, 1991. – 240 с.
14. Цивільний кодекс Франції 1804 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ipsub.udsu.ru/download/kafedra_ttiigip/igpzs/documents/fgk.doc
15. Цивільний процесуальний кодекс України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Маложон О. І. ЮРИСПРУДЕНЦІЯ В ДАВНЬОМУ РИМІ.....	3
Марков К. А. РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В ФРГ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ.....	7
Мисюк Ю. І. ПРАВО НА ЗДОБУТТЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ ОСІБ З ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ.....	13

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Артеменко Л. В. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА СПОЖИВАЧІВ СІЛЬГОСППРОДУКЦІЇ НА БЕЗПЕЧНІ ПРОДУКТИ ХАРЧУВАННЯ.....	16
Гуйван П. Д. ЗМІСТ ТА ЧАСОВІ ЧИННИКИ ОХОРОННИХ ВИМОГ ПРО НЕЗАКОННІСТЬ ПРАВочИНІВ.....	20

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Теличко О. А., Іванюк Н. В. ПРОБЛЕМИ УКЛАДЕННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ДОГОВОРІВ.....	26
---	----

ТРУДОВЕ ПРАВО

Колеснік Т. В. МІСЦЕ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДИСЦИПЛІНИ ПРАЦІ.....	30
---	----

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Смолярчук Р. Ф. РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІСІВ ЗЕМЕЛЬНИХ ГРОМАД ТА КОЛГОСПНИХ ЛІСІВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД.....	34
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Ананьєва Є. А. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПОДАТКОВОГО АГЕНТА.....	40
Артеменко І. А. ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	43
Бересток Б. П. ДЕЯКІ АСПЕКТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	48
Бодак Н. В. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	52
Волох О. К. ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ.....	55
Галунько В. М. ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В СТРУКТУРІ ПОЛІЦІЇ.....	59
Головін Д. В., Мазалов А. М. ПОДАТКОВА СТАВКА ЯК ОСНОВНИЙ ОБОВ'ЯЗКОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПОДАТКУ...	61
Добровінський А. В. БЮДЖЕТ ЯК ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	65
Дрозд О. Ю. ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕТАПІВ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬСЯ НОРМАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	70
Журавльов А. В. СУТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ.....	74

Журба М. А. ПРИНЦИП ДОСТУПНОСТІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	80
Карпунцов В. В. ЕВОЛЮЦІЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ЗМІСТ, ТЕНДЕНЦІЇ, ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	85
Максіменцева Н. О. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР.....	89
Малишко Д. В. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ В УКРАЇНІ.....	93
Пудрик Д. В. СЕРВІСНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ: ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ	99
Решота В. В. ФУНКЦІЇ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	103
Хатнюк Н. С. ЮРИДИЧНИЙ ФАКТ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН	107

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Братівник О. П. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ СУБ'ЄКТА ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 160 КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ.....	112
Буряк К. М. ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПРИЧИН ТА УМОВ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ЖУРНАЛІСТІВ.....	117
Коваленко А. В. ОСОБЛИВОСТІ ДОПИТУ ПОТЕРПІЛОГО ВІД ПОСЯГАНЬ НА ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я ЖУРНАЛІСТА.....	121
Мохонько О. О. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ІЗОЛЯЦІЄЮ	125
Муравйов К. В. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ.....	129
Сачко О. В. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНИХ ТА ІНШИХ ОСОБЛИВИХ ФОРМ І РЕЖИМІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....	133
Сербін М. М. ТАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАТРИМАННЯ ЗАСУДЖЕНИХ, ЯКІ ВЧИНИЛИ КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ У МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ.....	137

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Липівська О. А. ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ, ПОВНОТИ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ АДВОКАТАМИ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	140
Остафійчук Л. А. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ.....	144

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Malozhon O. I. JURISPRUDENCE IN ANCIENT ROME.....	3
Markov K. A. SOCIAL DEVELOPMENT OF THE STATE IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY IN THE SECOND HALF OF THE 20 CENTURY BEGINNING 21.....	7
Mysiuk Yu. I. THE RIGHT TO HIGHER EDUCATION OF PERSONS WITH DISABILITIES.....	13

COMMERCIAL LAW AND PROCESS

Artemenko L. V. LEGISLATIVE REGULATION OF CONSUMER RIGHTS AGRICULTURAL PRODUCTS FOR SAFE FOOD.....	16
Huivan P. D. THE CONTENTS AND TIME FACTORS PROTECTIVE REQUIREMENTS OF THE ILLEGALITY OF TRANSACTIONS.....	20

ECONOMIC LAW AND PROCEDURE

Telychko O. A., Ivaniuk N. V. PROBLEMS IN BUSINESS AGREEMENTS.....	26
--	----

LABOR LAW

Koliesnik T. V. A PLACE THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY TAKES IN ENSURING LABOR DISCIPLINE.....	30
---	----

ENVIRONMENTAL LAW

Smoliarchuk R. F. THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGIME OF COMMUNITY FORESTS AND COLLECTIVE FARM FORESTS ON THE TERRITORY OF UKRAINE DURING THE SOVIET PERIOD.....	34
--	----

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Ananieva Ye. A. TOPICAL ISSUES OF THE DEFINITION OF THE LEGAL NATURE OF A TAX AGENT.....	40
Artemenko I. A. TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE RELATIONS WITH THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.....	43
Berestok B. P. SOME ASPECTS OF STAFFING OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....	48
Bodak N. V. THE THEORETICAL ASPECTS OF THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITY RELATIONS.....	52
Volokh O. K. INFORMATION SYSTEM OF ELECTRONIC INTERACTION OF STATE ELECTRONIC INFORMATION RESOURCES.....	55
Halunko V. M. PROBLEM OF NORMATIVE REGULATION OF DETERMINATION PLACE PRE-TRIAL INVESTIGATION IN THE STRUCTURE OF POLICE.....	59
Holovin D. V., Mazalov A. M. TAX RATE AS MAIN MANDATORY ELEMENT OF LEGAL MECHANISM OF TAX.....	61
Dobrovinskyi A. V. BUDGET AS FINANCIAL AND LEGAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE.....	65
Drozd O. Yu. CHARACTERISTICS OF SEPARATE STAGES OF CIVIL SERVICE REGULATED BY ADMINISTRATIVE REGULATIONS.....	70
Zhuravlov A. V. ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF JUDICIAL DECISIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....	74

Zhurba M. A. PRINCIPLE OF ACCESSIBILITY OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT: LEGAL ASPECT OF IMPLEMENTATION.....	80
Karpuntsov V. V. THE EVOLUTION OF THE STATUS OF PROSECUTORS: CONTENT, TRENDS AND FEATURES OF PROCEDURAL FORM OF REALIZATION.....	85
Maksimentseva N. O. FEATURES OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF USE, REPRODUCTION AND PROTECTION OF MINERAL RESOURCES.....	89
Malyshko D. V. DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE PUBLIC TRANSPORT OF UKRAINE.....	93
Pudryk D. V. SERVICE TAXPAYERS: THE ISSUE OF FORMATION OF CONTENTS CONCEPT.....	99
Reshota V. V. SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW FUNCTIONS.....	103
Khatniuk N. S. LEGAL FACTS AS THE BASIS OF TAX RELATIONS.....	107
CRIMINAL LAW AND PROCEDURE	
Brativnyk O. P. CRIMINAL LEGAL UNDERSTANDING OF THE SUBJECT OFFENSE UNDER ARTICLES 160 CRIMINAL CODE OF UKRAINE.....	112
Buriak K. M. DIFFERENTIATION OF CAUSES AND CONDITIONS OF COMMITTING CRIMES AGAINST JOURNALISTS.....	117
Kovalenko A. V. THE FEATURES OF INTERROGATION OF VICTIMS OF INFRINGEMENTS ON LIFE AND HEALTH JOURNALIST.....	121
Mokhonko O. O. FEATURES USE COERCIVE MEASURES TO MINORS.....	125
Muraviov K. V. CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF IMPROVEMENT OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF EXECUTION OF CRIMINAL PUNISHMENTS.....	129
Sachko O. V. UPHOLDING THE RULE OF LAW WHILE SIMPLIFIED AND OTHER SPECIAL FORMS AND MODES OF CRIMINAL PROCEEDINGS ARE USED.....	133
Serbin M. M. TACTICAL FEATURES OF DETENTION PRISONERS WHO HAVE COMMITTED CRIMINAL OFFENSES IN PRISONS.....	137
JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY	
Lypivska O. A. EVALUATION OF QUALITY, COMPLETENESS AND EFFICIENCY OF LEGAL ASSISTANCE BY COUNSEL IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS.....	140
Ostafiichuk L. A. NEGATION RIGHT TO ACCESS TO JUSTICE IN UKRAINIAN LEGISLATION.....	144

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6, том 1, 2016

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – Н.С. Кузнєцова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 18,65, ум.-друк. арк. 17,67.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 1245

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.