

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6

Том 3

2017

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 – доктор 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
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
(Протокол № 14 від 08.06.2017 р.)**

Офіційний сайт: apnl.dnu.in.ua

Засновник: Дніпровський 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 340.15

Бурдін М. Ю.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ

УКРАЇНСЬКА ЦИВІЛІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ЗЕМЛЕРОБСЬКА КУЛЬТУРА В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ ІДЕОЛОГІЇ БІЛЬШОВИЗМУ

UKRAINIAN CIVILIZATIONAL-LEGAL AGRICULTURAL CULTURE IN THE CONTEXT OF THE SOCIALIST IDEOLOGY OF BOLSHEVISM

У статті розглядаються ідейні витoki конфлікту більшовизму та української землеробської культури, цивілізаційно-правові засади якої суперечили класовому підходу. Автор відзначає, що українське селянство виявилось не готовим комплексно протидіяти більшовицькій пропаганді, по-перше, через свій соціокультурний індивідуалізм, а по-друге, через відсутність послідовного курсу щодо земельного питання власних політичних еліт.

Ключові слова: землеробська культура, марксизм, більшовизм, соціалістична ідеологія, українське селянство.

В статье рассматриваются идейные истоки конфликта большевизма и украинской земледельческой культуры, цивилизационно-правовые основы которой противоречили классовому подходу. Автор отмечает, что украинское крестьянство оказалось не готовым комплексно противодействовать большевистской пропаганде, во-первых, в силу своего социокультурного индивидуализма, а во-вторых, из-за отсутствия последовательного курса по земельному вопросу собственных политических элит.

Ключевые слова: земледельческая культура, марксизм, большевизм, социалистическая идеология, украинское крестьянство.

The article considers the ideological origins of the conflict between Bolshevism and the Ukrainian agricultural culture, whose civilizational and legal foundations contradicted the class approach. The author notes that the Ukrainian peasantry was not ready to counteract Bolshevik propaganda in a complex way, firstly because of its sociocultural individualism, and secondly, because of the lack of a consistent course on the land issue of its own political elites.

Key words: agricultural culture, Marxism, Bolshevism, socialist ideology, Ukrainian peasantry.

Постановка проблеми. Одним із найтяжчих періодів в історії українського села виявилось більшовицьке панування. Прозрозкладка, суцільна колективізація, два голоди та Голодомор, «безперспективні» села – цей перелік випробувань, які лягли на плечі українського селянина можна продовжувати й далі. Більшовизм з його класовою ідеологією, правовим нігілізмом став справжнім викликом українській землеробській цивілізації, намагаючись підірвати її фундаментальні засади, що плекалися століттями. Як так сталося, що ця руйнівна ідеологія протягом кількох десятиліть була пануючою на наших землях? Чому образ українського селянина-господаря в більшовицькій інтерпретації соціалізму перетворився на класового ворога? Ці питання й сьогодні залишаються актуальними, привертаючи увагу дослідників.

Дослідити деструктивний вплив більшовицької ідеології на традиційне українське село ще з 90-х рр. минулого століття намагалися такі фахівці, як С. Кульчицький, В. Верстюк, М. Шаповал та інші [3; 7; 11]. До того ж основний акцент робився вже на періоді після захоплення більшовиками влади, коли вони приступили до практичної реалізації своїх експериментів. Водночас невиважено мало уваги надавалося саме визріванню основних постулатів ідеології більшовизму щодо землі та селян у новій державі «диктатури пролетаріату».

Метою статті є спроба прослідкувати еволюцію основних ідей марксизму щодо приватновласницьких земельних відносин та їх тлумачення російськими послідовниками К. Маркса. Це дасть змогу оцінити їхній вплив на долю української землеробської цивілізаційно-правової культури.

Виклад основного матеріалу. К. Маркс не залишив детального опису комунізму, але з його творів випливає, що це мав бути особливий лад, у якому здійсняться мрії про соціальну рівність, встановиться безкласова структура суспільства, зникне держава, буде ліквідована приватна власність – головне зло класового суспільства, а тоді «виробничі сили та всі джерела суспільного багатства поллються повним потоком» і здійсняться головний комуністичний принцип: від кожного за здібностями, кожному за потребами [9, с. 21]. Важливо підкреслити, що у К. Маркса і Ф. Енгельса не було чіткої, сталої оцінки ролі російського селянства. У 1875 р. в передмові до другого російського видання «Маніфесту Комуністичної партії» вони схилилися до можливості безпосереднього переходу від общини до комуністичної форми власності. Але вже через два роки К. Маркс у листі до ідейного лідера ліберальних народників М. Михайловського писав, що Росія зможе піднятися до рівня західних націй лише за умови, якщо попередньо перетворить значну частину своїх селян у пролетарів, а «після цього, уже опинившись у лоні

капіталістичного ладу, вона буде підпорядкована його мемуричним законам» [9, с. 120].

Варто акцентувати увагу на тому, що соціалістична ідеологія більшовицької партії мала силу впливу на суспільну свідомість, позаяк жоден народ Російської імперії, окрім прибалтійських, не мав своєї національної державницько-правової ідеології, яка б забезпечила світоглядне розуміння перспектив свого історичного розвитку. Це зумовлюється тим, що Російська імперія загальмувала еволюційний розвиток народів і не випродукувала ті сили, які об'єдналися б у політичні партії та спромоглися усунути з російського простору більшовицьку ідеологію. Зазначимо, що тоді кожен цивілізований народ мав свої домінуючі національні державно-правові ідеології: в Америці – прагматизм і персоналізм, поєднані з лібералізмом; у Франції – екзистенціалізм, який істотно змінив правові погляди на подальший розвиток Франції; у Німеччині – раціоналізм; в Англії – ліберальний консерватизм.

Більшовицька ідеологія після поразки Росії в Першій світовій війні була найбільш спекулятивною формою завоювання в суспільній свідомості довіри. При цьому В. Леніна не цікавлять конкретні інтереси селянства та робітничого класу, його цікавить перемога революції, та заради цього він здатен на будь-які заходи, спрямовані на радикалізацію селянського руху, навіть якщо вони вступають у суперечність з ортодоксальними основами марксизму [6, с. 559].

На початку 1917 р. більшовицька партія Росії, що переважно складалася з російської та єврейської інтелігенції й робітників, налічувала менш як 24 тисячі, тоді як інші соціалістичні партії об'єднували сотні тисяч членів. Але обіцянки В. Леніна дати масам «мир, хліб і землю» завойовували дедалі більше прихильників його партії [10, с. 303]. Гра на соціальних інстинктах селянства була лише однією складовою загального плану більшовиків захопити владу. Гасло «землю – селянам» останні сприйняли як можливість безкарно ділити чуже добро, декретом про мир солдати звільнялись від необхідності дотримуватись присяги, а проголошення націоналізації фабрик і заводів, встановлення робітничого контролю над ними спричинило переорієнтацію робітників із фахової праці на переслідування колишніх роботодавців. Саме декрет про землю відіграв провідну роль у встановленні радянської влади (на ньому ґрунтувалися подальші нормативні акти радянської влади в Україні) [4]. Радянська історіографія називала цей документ політичним заходом пролетарської держави, який забезпечив підтримку очолюваного більшовицькою партією руху в промислових центрах селянською війною [8, с. 47].

Соціалістична ідеологія більшовизму формувалася невеликою часткою представників різних етнічних груп і соціальних верств. Усі вони у своєму житті не мали практичного досвіду приватновласницьких земельних відносин та у фінансовій і промисловій сферах. Вони не самореалізувалися та не утвердилися в суспільному житті й через різні причини залучилися до політичної боротьби за владу. М. Бухарін пише, що більшовицьке керівництво утворилося з ленінської «організації професійних революціонерів» [2, с. 90].

Від її створення веде свій родовід новий клас, який, на думку М. Джиласа, «виключно завдяки монополії на управління отримує особливі привілеї та матеріальні переваги». Цей новий клас мав специфічну приватну власність, яка виражалася в монопольному володінні правом на «розподіл національного доходу, регламентацію рівня заробітків, вибір напрямів господарського розвитку» тощо [5, с. 204]. М. Бердяєв вважав, що радянська бюрократія була могутнішою та впливовішою від бюрократії царської Росії завдяки тому, що вона підпорядковувала своєму впливу всі сфери життя, і називав її «новим привілейованим класом, який може жорстоко експлуатувати народні маси» [1, с. 105].

1917–1919 рр. позначилися в Росії політичною, економічною й ідеологічною кризою. Криза влади, перш за все, ускладнювала спілкування між суспільством і владою. Накопичене невдоволення було вкрай складно донести до влади, оскільки ті інститути, які за своїм призначенням покликані виражати й відстоювати інтереси різних соціальних груп, були деморалізовані та фактично не виконували свої функції. Звідси й спад підтримки колишньої влади та досить стримане, насторожене ставлення до утворюваних більшовицькою партією інститутів. Головним тоді в ситуативно сформованому умонастрої суспільства був конформізм, а також очікувальна позиція до можливих форм реакції на дії влади. Водночас суспільство, що звикло жити в умовах концентрації влади на її верхніх щаблях та її середніх і нижніх рівнях, усвідомило, що хаос та анархія являють собою серйозну загрозу їхньому життю. В. Ленін у цей період висунув гасло «диктатури пролетаріату» й розпочав за допомогою військової сили встановлювати радянську владу. Це спершу заспокоїло суспільство та не викликало в нього настороги, що будь-яка диктатура державної влади обернеться трагедією.

У концептуальному розумінні соціалістична ідея більшовицької партії несла в собі приховані для суспільної свідомості державотворчі ідеї: по-перше, В. Ленін чітко сформулював партійне будівництво за принципом демократичного централізму, подібного до російського самодержавства; по-друге, ідея усупільнення власності була виокремлена й не пов'язана з державним будівництвом; по-третє, головним завданням було захопити владу по вертикалі та по горизонталі. Соціально-психологічна атмосфера в суспільстві тоді змінювалася на користь більшовизму, оскільки революційні загони, які з'явилися у великих містах, зменшили вияви анархії, злочинності, хаосу. За таких умов у міських мешканців появилася впевненість у завтрашньому дні та довіра до більшовицької влади. Використовуючи ці настрої та силу примусу, більшовицька партія змогла укорінитися в рядах завдяки своїм солдатським і робітничим депутатам.

В українському суспільстві були соціальні групи, хоча й не численні, але схильні до активної протидії та навіть радикальних дій щодо більшовицької влади. Екстремістські випадки траплялися в період двовладдя. Це вказує на те, що українська національна самосвідомість і більшовицька ідеологія виявляли свою несумісність. Тоді були відчутні неусталені ідейно-політичні погляди українських партій на майбутнє державотворення.

Отже, криза української національно-державницької ідеології позначилася на відсутності чіткої демаркації між соціалістичною ідеологією з її пролетарським і вульгарно-атеїстичним світоглядом та українською національною духовною культурою. Головна небезпека того часу полягала в тому, що збільшення та наростання в українському просторі представників більшовицької партії формували зростаючу в суспільстві агресію проти Росії. Це позначилося сплеском політичної активності проти більшовицької присутності. Проте В. Ленін вдався до тактики «повзучої» легітимації російських представників більшовицької партії в містах України.

Варто зазначити, що повоєнна ситуація позначилася відсутністю в українському суспільстві організованого громадянського спротиву проти більшовицької інтервенції. Водночас серед малоосвіченого селянства, робітників і політично й ідеологічно нейтральних соціальних верств сама назва рад асоціювалася з демократичними інститутами, а тому зростала довіра до цих інститутів. Насправді Ленінська «теорія» про взаємини селян із робітництвом, як пише М. Шаповал, вирізнялася політичним шахрайством. Її можна було сформулювати так: компартія мусить керувати селянами, щоб селяни були під проводом «пролетаріату» (Компартії). Через те у виборчій ординації до рад надано селянам «вибирати» одного депутата від ста тисяч, а робітникам – від двадцяти тисяч, тобто один робітник вартий п'яти селян. Так і записано в «конституції» більшовицької держави. Вся «теорія» Леніна щодо селянства зводиться до того, щоб обманом використати селян для цілей компартії. Ленінізм на практиці в Україні став нічим іншим, як лише пропагандою для покори селян, капітуляції села перед містом, теорією пограбування й одурення українських селян [11, с. 706].

Хибно й надто буквально сприйняті українським суспільством гасла «вся влада – радам», «земля – селянам», «фабрики, заводи – робітникам» призвели до величезних руйнувань традиційних форм приватновласницьких земельних відносин. Роздмухана більшовиками «класова ворожнеча» стала небезпечнішою, ніж повалене самодержавство. За таких умов більшовики почали змінювати гасла й тактику.

В історіографії цей політичний курс дістав назву «воєнного комунізму». В основі його лежали наці-

оналізація промислового виробництва, згорання товарно-грошових відносин, заміна їх державним регулюванням, розверстками, зокрема продовольчою, трудові мобілізації, на селі – створення комітетів бідноти (комітетів незаможних селян), комун і радгоспів. «Воєнний комунізм» був першою безпосередньою спробою більшовиків «будувати комунізм негайно й побудувати його швидко» [7, с. 13]. Звідси, на думку В. Верстюка, «воєнний комунізм» став головною причиною громадянської війни, постійно інспірував її, а не навпаки [3, с. 24].

Висновки. Найвагомим підґрунтям утвердження в суспільній свідомості українців соціалістичних ідей побудови нової державно-правової системи був той незаперечний факт, що минулий державно-правовий устрій та його традиції відійшли в небуття, а нове визначалося в пошуках, які характеризувалися відсутністю належного громадсько-політичного дискурсу, а більшовицька преса та агітатори безперервно нав'язували своє бачення майбутнього. Осмислюючи долю української землеробської цивілізаційно-правової культури, зазначимо, що тоді не було оптимальної участі всіх суспільних верств у спільному опорі більшовикам. Українська спільнота виявила в цій кризовій ситуації свою слабкість через суперечність проведених раніше реформ і свій соціокультурний індивідуалізм.

Початок ХХ ст. виявився для українського народу прірвою між європейською цивілізацією, корені якої були в цивілізаційно-правовій землеробській культурі, та російською. Зазначимо, що тоді політичні партії Європи в межах соціалістичної ідеології підходили до критичної рефлексії теорії К. Маркса з позицій можливості реформування всіх суспільних відносин в інтересах громадянського суспільства та демократичної правової держави, що в кінцевому підсумку засвідчує істотну перевагу європейської цивілізації. Більшовицька соціалістична ідеологія з її революційним інтернаціоналізмом, вульгарним атеїзмом і диктатурою пролетаріату завдала величезної шкоди традиційному укладу українського села. Правовий нігілізм більшовиків, їх заперечення інституту приватної власності зробили з українських селян, як носіїв принципово іншої цивілізаційної культури, чи не головних ворогів нової влади, яка не захотіла шукати будь-яких компромісів, обравши шлях насилля й терору.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бердяев Н. Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наука, 1990. 159 с.
2. Бухарин Н. Тюремные рукописи Н. Бухарина: в 2 кн. М.: АИРО, 1996. Кн. 1. Социализм и его культура. 258 с.
3. Верстюк В. «Воєнний комунізм» на Україні. Маршрутами історії. К.: Політвидав, 1990. С. 97–134.
4. Декреты Совнаркома и Совета рабоче-крестьянской обороны УССР, брошюры, инструкции и др. материалы об отпуске леса населению, социалистическом землеустройстве (1919 г.). ЦДАВО. Ф. 27. Оп. 1. Спр. 43. Арк. 1–86.
5. Джилас М. Лицо тоталитаризма. М.: Новости, 1992. 544 с.
6. Історія українського селянства: нариси в 2 т. К.: Наукова думка, 2006. Т. 1. 630 с.
7. Кульчицький С. Комуністична доктрина і спроби її реалізації в Радянській Україні у 1919–1920 рр. (до питання про так званий «воєнний комунізм»). Історичні зошити. 1992. № 8. С. 4–21.
8. Луцкий Е. Ленинский декрет о земле. Ленинский декрет о земле в действии. М.: Наука, 1979. С. 40–48.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. М.: Госполитиздат, 1961. Т. 19. 703 с.
10. Субтельний О. Україна: історія. К.: Либідь, 1991. 512 с.
11. Шаповал М. Велика революція і українська визвольна програма (фрагменти). Політологія. Кінець ХІХ – перша половина ХХ ст.: хрестоматія. Львів: Світ, 1996. С. 704–713.

Зеленко І. П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри фундаментальних та приватноправових дисциплін
ПВНЗ «Кропивницький інститут державного та муніципального управління»

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ОЦІННИХ ПОНЯТЬ

CLASSIFICATION OF APPRAISAL CONCEPTS

Розглянуто поняття класифікації оцінних понять, проведено аналіз класифікацій оцінних понять, наведено авторську класифікацію оцінних понять.

Ключові слова: оцінне поняття, класифікація, підстави класифікації.

Рассматривается понятие классификации оценочных понятий, проведен анализ классификаций оценочных понятий, приведена авторская классификация оценочных понятий.

Ключевые слова: оценочное понятие, классификация, основания классификации.

The author defines the concept of the classification of appraisal concepts, analyzes some classifications of appraisal concepts and presents her own classification of appraisal concepts.

Key words: appraisal concept, classification, bases of classification.

Постановка проблеми. Правотворчість і правореалізація характеризуються наявністю великої кількості оцінних понять, які викликають труднощі в їх розумінні та застосуванні. Тому виникає необхідність у їх систематизації, яка являє собою класифікацію [7, с. 41–48]. Класифікацією називається система розміщення предметів за класами на підставі схожості цих предметів у середині класу та їх відмінності від предметів інших класів [14].

Як слушно зауважила М.Ф. Лук'яненко, метою будь-якої класифікації є, насамперед, упорядкування визначеного масиву знань, накопиченого в теорії та практиці. Також, на думку вченого, класифікація слугує не тільки засобом систематизації знань для кращого орієнтування в них, а й засобом отримання нових знань, необхідною умовою подальшого вивчення предметів та явищ.

Класифікація дає змогу виокремити особливості тих чи інших груп оцінних понять, ступінь їх розповсюдження в законодавстві, а також надає можливість отримати практичне підтвердження або спростувати теоретичні розроблення дослідника. Отож класифікація є необхідною умовою для вироблення оптимального механізму застосування досягнень правової науки в законотворчості та правозастосуванні [9, с.104].

Правові оцінні поняття можна класифікувати за різними підставами. З деякими класифікаціями можна погодитися беззаперечно, інші ж потребують критичного переосмислення і, як результат, зміни або доповнення. Тому можна говорити про те, що розподіл на види ще не завершився, тому що з'являються нові підстави для класифікації оцінних понять.

Мета статті – дослідити класифікацію оцінних понять у праві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню оцінних понять у праві присвячені праці С.І. Вільнянського, В.Н. Кудрявцева, М.О. Бару, Я.М. Брайніна, Т.В. Кашаніної, Ю.П. Соловей та інших учених.

У вітчизняній юриспруденції спроби класифікувати оцінні поняття були зроблені О.В. Веренкіото-вою, Г.В. Мойсеєнко, І.А. Тітком та іншими.

Виклад основного матеріалу. Метою роботи є дослідження проблеми класифікації оцінних понять.

Одними з перших в юридичній науці спробували здійснити класифікацію оцінних понять Т.В. Кашаніна, А.В. Наумов, В.В. Питецький і С.Д. Шапченко.

Т.В. Кашаніна розподілила оцінні поняття на види залежно від характеру найбільш загальних властивостей та ознак, що складають їхній зміст, на якісні та кількісні [5, с. 6].

Якісні оцінні поняття розкривають якості, ознаки явищ, що узагальнюються залежно від ціннісної орієнтації законодавця, але без вказівки на ступінь відповідності якостей цієї ціннісної орієнтації. Кількісні оцінні поняття містять якості та ознаки предметів, які мають визначені параметри, відображають ступінь відповідності ознак ціннісної орієнтації законодавця, їхньої інтенсивності [6, с. 121].

Ця класифікація була доповнена науковцями в галузі кримінального права. Наприклад, С.Д. Шапченко та В.В. Питецький визначили ще один різновид оцінних понять – це складені оцінні поняття [12, с. 20–22; 18, с. 11]. Такої самої позиції дотримується А.П. Огородник, який визначає змішані оцінні поняття як кількісно-якісні [11, с. 118].

Не можна не погодитись з О.В. Веренкіото-вою, яка вважає, що в зазначеній класифікації необхідно вирізняти третій вид оцінних понять – змішані (складені, ціннісно-якісні) [3, с. 76]. Не зовсім доречним є розподіл оцінних понять лише на якісні та кількісні, без вказівки законодавця на ступінь властивостей ціннісної орієнтації. Так, саме наявність конкретних ознак структурного елемента й розмежовує поняття. Змішані (складені, ціннісно-якісні) – це поняття, за якими можна частково визначити їхні ознаки та властивості, а також ті, які можна об'єднати строками, об'ємом (обсягом), кількістю. Наприклад, такі

оцінні поняття, як «значна шкода», «тяжкі наслідки», припускають, з одного боку, наявність матеріальної шкоди, а з іншого – наявність моральної шкоди у вигляді завдання шкоди здоров'ю, порушення нормальної діяльності підприємств тощо. Наявність «значної» шкоди вважається кількісною ознакою, а наявність «тяжкості» наслідків вважається якісною ознакою [12, с. 12; 13, с. 30–36].

О.Ф. Черданцев звернув увагу на те, що оцінні поняття мають різний характер і можуть бути вузько-ситуаційними (критерії оцінювання яких замикаються в типових ситуаціях визначеного виду) і такими, критерії оцінювання яких виражаються в загальносоціальних (а не тільки у правових) нормах і цінностях [16, с. 173]. Зважаючи на це, С.С. Безруков запропонував класифікувати оцінні поняття залежно від сфери використання на виключно правові, тобто ті, які використовуються лише у сфері юриспруденції («достатні докази», «дійове каяття» та інші), і ті, які не є виключно правовими, тобто застосовуються як у галузі права, так і в повсякденному житті («виключні випадки», «тяжка хвороба» та інші) [2, с. 58–59].

Підтримуючи С.С. Безрукова, І.А. Тітко вважає, що виключно правові оцінні поняття можна поділити на такі підгрупи: а) оцінні поняття, що застосовуються в нормах як матеріального, так і процесуального права («дійове каяття», «зміна обстановки» та інші); б) оцінні поняття, що застосовуються в процесуальному праві в разі регулювання провадження як у кримінальних, так і у цивільних справах («складність справи», «достатність доказів», «особливе громадське значення»); в) оцінні поняття, що використовуються виключно в кримінальному процесі («односторонність і неповнота досудового слідства», «невідповідність призначеного покарання тяжкості злочину та особі засудженого» тощо) [2, с. 58–59].

Практичне значення подібного групування базується на вимозі законодавчої техніки про єдність правової термінології. Водночас якщо формально-визначені поняття, котрі вживаються в різних галузях права, повинні розглядатися як такі, що мають тотожне змістовне навантаження (за умови відсутності спеціальних застережень), то під час застосування оцінних понять необхідним є врахування їхньої специфіки, яка полягає в залежності нормативного змісту оцінного поняття від контексту, у якому воно вживається. Врахування контексту (у широкому значенні цього слова) передбачає звернення не тільки до змісту речення, у якому використане оцінне поняття, а й врахування специфіки правового інституту, до якого належить норма, особливостей галузі права, її завдань і принципів. Тому не виключаються випадки, коли оцінні поняття, що вживаються в суміжних галузях права та мають однакове термінологічне позначення, будуть наділені різним нормативним змістом [15, с. 27].

Слушною є думка О.В. Веренкітової, що однією з важливих класифікацій оцінних понять, з урахуванням перспектив їх розвитку, глобалізаційних про-

цесів і трансформацій, у яких бере участь Україна як суверенна держава, є поділ їх на ті, що: 1) закріплені в законодавстві України та 2) передбачені в нормах міжнародного законодавства [3, с. 75].

Такий поділ, на думку науковця, має значення у визначенні джерел, до яких може звернутися суб'єкт правозастосування з метою встановлення стандартів застосування оцінного поняття. Якщо йдеться про оцінні поняття, що містяться в тексті Конституції України, то за стандартами їх тлумачення можна звернутися до рішень Конституційного Суду України, Європейського суду тощо. Тлумачення оцінних понять Конвенцій здійснюється, насамперед, Європейським судом у рішеннях по конкретних справах [3, с. 75].

Наступним критерієм розмежування оцінних понять учені пропонують ступінь визначеності та спосіб роз'яснення [1, с. 40; 17, с. 117–118]. Наприклад, Д.М. Левіна, зважаючи на ступінь визначеності оцінних понять, класифікує їх на такі: 1) інтерпретовані; 2) частково інтерпретовані; 3) неінтерпретовані [8, с. 21]. Не можемо не погодитися з І.А. Тітком, який зазначає, що такий розподіл є спірним. Оцінні поняття в процесі правотлумачної діяльності інтерпретуються лише частково. Тлумачення оцінного поняття не надає йому ознак формально визначеного, оскільки його структура залишається відкритою, а, відповідно, з плином часу та зі зміною обставин може відбутися зміна ознак, що становлять зміст такого поняття. Тому можна говорити лише про дві (а не про три) групи оцінних понять: 1) частково інтерпретовані (наприклад, «поважні причини», «виняткові випадки», «істотне порушення» тощо); 2) неінтерпретовані («достовірна інформація», «докладно описати», «явні сліди злочину», «особи, що заслуговують довір'я» та інше) [15, с. 33].

Загальноприйнятим вважається розподіл оцінних понять залежно від ступеня законодавчої конкретизації на 1) абсолютно оцінні та 2) відносно оцінні. Наприклад, Є.І. Астрахан за ступенем конкретизації оцінних понять поділяє їх на чотири групи: 1) оцінні поняття з «нульовим ступенем конкретизації»; 2) оцінні поняття, до яких у цьому самому нормативному акті наводиться певний орієнтир, який «підказує» загальне направлення, але ніяких переліків при цьому не дається; 3) оцінні поняття, до яких у цьому самому нормативному акті конкретизація наводиться шляхом встановлення орієнтовного, але невичерпного переліку тих фактичних складів, які підводяться під це оцінне поняття. 4) встановлення закритого переліку фактичних складів, що призводить до трансформації оцінного поняття в конкретне [1, с. 41]. Загалом, підтримуючи позицію Є.І. Астрахана, треба сказати, що зазначений ним четвертий критерій визначає спосіб конкретизації, який може виступати самостійним критерієм класифікації щодо оцінних понять. Його позицію можна уточнити шляхом формулювання ще одного підвиду оцінних понять – оцінні темпоральні поняття [3, с. 75].

С.М. Черноус залежно від ступеня конкретизації визначає такі оцінні поняття: 1) поняття, що кон-

кретизуються в процесі нормотворення; 2) поняття, що конкретизуються в процесі застосування такої норми; 3) поняття, що конкретизуються в процесі нормотворення та в процесі застосування такої норми [17, с. 122–123]. Проте, приєднуючись до позиції О.В. Веренкітової, вважаємо, що за такого поділу йдеться не про ступінь конкретизації, а про його суб'єкт. А тому поділяємо оцінні поняття залежно від ступеня законодавчої конкретизації: 1) оцінні поняття з «нульовим ступенем конкретизації»; 2) оцінні поняття з нормативними орієнтирами конкретизації; 3) оцінні поняття з нормативним орієнтованим, але невичерпним переліком фактичних складів, що підводяться під це оцінне поняття; 4) темпоральні оцінні поняття [3, с. 76]

А.Ф. Черданцев запропонував поділяти оцінні поняття залежно від емпіричних властивостей, що відображаються в них [16, с. 95]. За цим критерієм оцінні поняття можна класифікувати на такі:

1) ситуації та стани: «стан сильного душевного хвилювання», «перевищення меж необхідної об'єктивності»;

2) дії: «ображає людську гідність і суспільну мораль»;

3) результати дій: «значна шкода», «тяжкі наслідки»;

4) причини дій: «поважні», «пом'якшуючі», «обтяжуючі»;

5) предмети та речі: «інше майно».

Слушною є думка І.А. Тітка про те, що залежно від предмета оцінки вирізняються оцінні поняття, що характеризують:

1) характеристику особи: «особа перестала бути суспільно небезпечною»;

2) поведінку особи: «дійове каяття»;

3) властивості предметів і речей: «речі, що швидко псуються»;

4) часові величини: «негайно»;

5) ситуації «виняткові випадки, коли цього вимагають інтереси справи»;

6) причини: «об'єктивні причини» та інше [15, с. 36].

Крім того, оцінні поняття можна поділити відповідно до структури на складні та прості [4, с. 348–356]. Прості оцінні поняття мають у своїй структурі один оцінний елемент, наприклад «розумні витрати», «допустимі докази», «розумний строк» тощо. Складні оцінні поняття містять декілька оцінних понять, тобто відбувається формування оцінного поняття через оцінне поняття. Інколи для формування складного оцінного поняття застосовуються поняття з різних галузей права, наприклад «обґрунтований ризик для досягнення суспільно-корисної мети» [3, с. 85].

Отже, складні оцінні поняття викликають у суб'єктів правозастосування більші труднощі в процесі визначення, тлумачення та застосування, ніж прості. Законодавцю варто спростити складні оцінні поняття, оскільки іншим виходом із такого становища, на нашу думку, є встановлення критеріїв конкретизації складних оцінних понять, що, загалом, зробити неможливо з огляду на динаміку сучасного законодавства [3, с. 88].

Наступним критерієм класифікації оцінних понять є галузева ознака, за якою оцінні поняття поділяються на такі, що містяться в цивільному праві (цивільно-правові), адміністративному праві (адміністративно-правові), кримінальному праві (кримінально-правові), трудовому праві (трудова-правові), кримінально-процесуальному праві (кримінально-процесуальні), господарському процесі (господарсько-процесуальні), цивільному процесі (цивільно-процесуальні) та інших.

На погляд О.В. Веренкітової, можна говорити про окремі критерії класифікації оцінних понять за їхньою міжгалузевою спрямованістю. Оцінні поняття поділяються на такі, що характеризують:

1) предмет правовідношення: діяння («жорстоке поводження з тваринами»), події («непереборна сила»);

2) суб'єктів правовідношення: використовуються загальним суб'єктом права – суб'єктами права та використовуються спеціальним суб'єктом права (особами, які відповідно до власного статусу мають право тлумачити / інтерпретувати та застосовувати певні оцінні поняття);

3) зміст правовідношення: оцінні поняття, що характеризують права суб'єктів права («повноважна особа»), оцінні поняття, що характеризують обов'язки суб'єктів права («ухилення від виконання обов'язків»);

4) наслідки правовідношення: оцінні поняття, що характеризують позитивні наслідки («засоби заохочення») та негативні («значна шкода») [3, с. 78].

Вважаємо за потрібне розширити вищезазначену класифікацію, додавши до неї такий вид оцінних понять, як оцінні поняття інститутів права («сильне душевне хвилювання»).

Висновки. Отже, можна побачити, що критерії класифікації оцінних понять вирізняються багатоманітністю. Але всі вони мають право на існування у зв'язку з тим, що види оцінних понять об'єктивно існують, функціонуючи в конкретних умовах. Наведений перелік критеріїв класифікації оцінних понять не є вичерпним. Оцінні поняття можна класифікувати за іншими критеріями, які в цьому дослідженні не розглядалися. При цьому наголосимо, що одне й те саме оцінне поняття одночасно може бути в різних класифікаційних рядах [9, с. 106].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Астрахан Е. И. Оценочные понятия в советском законодательстве о труде и социальном обеспечении. Ученые записки. / Всес. НИИ совет. зак-ва. М., 1974. Вып. 30. С. 37–56.
2. Безруков С.С. Оценочные понятия и термины в уголовно-процессуальном законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Омск, 2001. 220 с.
3. Веренкіотова О.В. Оціночні поняття у правових актах: теорія та практика реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2013. 192 с.
4. Власенко Н.А. Правовые понятия и нормотворчество. Подготовка и принятие законов в правовом государстве. М., 1998. С. 348–356.
5. Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1974. 17 с.
6. Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Свердловск, 1974. 185 с.
7. Киселев О.А. О видах и классификационных основаниях правовых оценочных понятий. Нотариус. 2015. № 1. С. 41–48.
8. Левина Д.Н. Теоретические проблемы толкования и применения оценочных понятий: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Нижний Новгород, 2007. 216 с.
9. Лукьяненко М.Ф. Виды оценочных понятий гражданского права и их классификация. Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 104–109.
10. Мойсеєнко Г.В. Оціночні поняття у адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 222 с.
11. Огородник А.П. Особливості конкретизації оціночних понять в системі складу злочину. Право України. 2001. № 11. С. 117–120.
12. Питецкий В.В. Оценочные понятия в советском уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Свердловск, 1979. 16 с.
13. Свинки А.Л. Уточнение оценочных понятий – путь к повышению эффективности уголовно-правового воздействия (на примере использования «особая жестокость» как квалифицирующего признака состава преступления). Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1974. С. 30–36.
14. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980.
15. Тітко І.А. Оцінні поняття у кримінально-процесуальному праві України: монографія. Х.: Право, 2010. 216 с.
16. Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права: учеб. пособие. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1972. 193 с.
17. Черноус С. М. Оціночні поняття у трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Х., 2008. 212 с.
18. Шапченко С.Д. Оценочные признаки в составах конкретных преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. К., 1988. 24 с.

Кравців О. Р.,

суддя

Львівського окружного адміністративного суду

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ
УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУORGANIZATION OF THE STATE AUTHORITY ACCORDING
TO THE CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1918

Стаття присвячена аналізу організації державно-владного механізму, закладеного в Конституції Української Народної Республіки (далі – УНР) від 29 квітня 1918 року. Обґрунтовується чітка побудова органів державної влади за принципом поділу державної влади в його класичному розумінні на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Зроблено висновки про роль та значення Конституції УНР у становленні ідеї поділу влади та перетворення її в основоположний принцип побудови державної влади.

Ключові слова: Конституція УНР, ідея поділу влади, принцип поділу влади, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, парламент, уряд, суд.

Статья посвящена анализу организации государственно-властного механизма, заложенного в Конституции Украинской Народной Республики (далее – УНР) от 29 апреля 1918 года. Обосновывается четкое построение органов государственной власти по принципу разделения государственной власти в его классическом понимании на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Сделаны выводы о роли и значении Конституции УНР в становлении идеи разделения властей и превращении ее в основополагающий принцип построения государственной власти.

Ключевые слова: Конституция УНР, идея разделения властей, принцип разделения властей, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, парламент, правительство, суд.

The article is devoted to the analysis of the organization of the state-power mechanism laid down in the Constitution of the Ukrainian People's Republic of April 29, 1918. Justifies a clear construction of state authorities on the principle of separation of state power in its classical sense of the legislative, executive and judicial branches. The conclusions about the role and significance of the Constitution of the UPR in the formation of the idea of separation of powers and its transformation into the fundamental principle of the construction of state power are made.

Key words: Constitution of the UPR, idea of the power partition, the principle of separation of powers, legislative, executive, judiciary power, the parliament, government, court.

Постановка проблеми. Досягнення оптимізації моделі організації державної влади та створення механізмів взаємодії між її вищими органами належать до числа найважливіших чинників процесу державотворення. Від ефективної організації системи державної влади суттєвою мірою залежать перспективи розвитку держави й суспільства. Певних успіхів у розв'язанні цієї проблеми досягнуто на різних етапах української історії. Узагальнення та осмислення минулого досвіду має виняткове значення для розбудови незалежної правової держави.

Актуальність теми. Значення інституту поділу влади та актуальність його дослідження в українській політико-правовій думці обумовлені тим, що разом з іншими інститутами демократії його дотримання створює умови для належного функціонування державного апарату, утвердження реального ідеологічного й економічного плюралізму, забезпечення прав і свобод громадян, пошуку шляхів діалогу між різними соціально-політичними силами та досягнення суспільної згоди.

Стан дослідження. Проблемі функціонування влади та її поділу присвятили свої праці такі відомі вітчизняні вчені-юристи та історики права, як В. Авер'янов, Ф. Веніславський, І. Жаровська, С. Головатий, П. Гураль, М. Грушевський, О. Дашковська, В. Журавський, І. Кресіна, Л. Кривенко,

В. Кульчицький, В. Ладиченко, М. Оніщук, М. Орзіх, В. Погорілко, В. Речицький, А. Селіванов, В. Тацій, С. Телешун, Б. Тищик, Ю. Тодика, П. Толочко, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та Л. Юзьков.

Водночас переважно в публікаціях зарубіжних і вітчизняних учених ідеться не стільки про еволюцію ідеї поділу влади, скільки про один із сучасних демократичних інститутів, який дає змогу запобігати авторитарним тенденціям у державі. Історичні традиції, досягнення українців у царині ідей і поглядів на побудову державної влади, на нашу думку, є недостатньо вивченими та проаналізованими.

Зважаючи на цю прогалину, ми поставили за мету проаналізувати побудову державної влади за Конституцією Української Народної Республіки з точки зору імплементації передових досягнень української політико-правової думки в конституційному акті.

Виклад основного матеріалу. Перші спроби реалізації теоретичного досвіду взаємовідносин владних структур припадають на часи української революції 1917–1921 рр., коли будівництво національної держави перейшло в реальну площину.

У 1917 році починається новий період українського державотворення. Відомо, що 17 березня 1917 року з представників українських партій створюється Українська Центральна Рада. Національну

ідею, що почала поширюватися в народі, було палко підтримано. У квітні відбувається Український Національний Конгрес, у травні – Військовий з'їзд, потім – селянський і робітничий з'їзди, які визнають Українську Центральну Раду та обирають до її складу своїх представників.

Українська Центральна Рада стає легітимним органом влади. Видаються Універсали Центральної Ради, які поширюють національну ідею, формують суспільно-політичну думку, визначають риси нової української держави. То було найвище піднесення творчості мас, справжня національна революція. І хоча практичний досвід державотворення в Україні в той період не завжди відбивав зміст традиційної ідеї поділу влади, певні засади цього поділу були тоді присутні у змісті найважливіших політичних актів і законів.

Уже в II Універсалі Української Центральної Ради (3 липня 1917 року) визначалися загальні риси тимчасового порядку управління державними справами. Центральна Рада, яка від початку свого існування фактично була органом територіального, партійно-політичного й корпоративного представництва, мала виділити зі свого складу орган – Генеральний Секретаріат, який би ніс перед нею політичну відповідальність. Генеральний Секретаріат повинен був затверджуватися російським Тимчасовим урядом як «носітель найвищої краєвої влади Временного Правительства на Україні» [4].

У III Універсалі Центральної Ради (7/20 листопада 1917 року) було проголошено, що «до Установчих Зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній Раді, і нашому правительству – Генеральному Секретаріатові України» [4].

Нарешті, у IV Універсалі (9 січня 1918 року), яким однозначно декларувалася державна самостійність України, встановлювалося, що від імені народу й до скликання Установчих Зборів управління в країні буде здійснювати Центральна Рада та її виконавчий орган – «Рада Народних Міністрів, яка замінила Генеральний Секретаріат» [4, с. 61–62, 67–72].

Така організація державної влади призначалася для вирішення нагальних проблем становлення нової держави в надзвичайно складних умовах і мала тимчасовий, перехідний характер. Це підкреслювалося і в цитованих документах. Тому цілком зрозумілим є те, що в них не знайшла повною мірою свій відбиток прийнята тоді ідея поділу влади, хоча її і враховували. Можна вказати й на відсутність у тогочасної політичної еліти досвіду державного будівництва. Група людей, яка творила державу, була захоплена ідеями гуманізму, народовладдя, соціалізму.

Проголошення III Універсалом створення Української Народної Республіки поставило на порядок денний необхідність вироблення власної конституції. Потрібно зазначити, що з самого початку роботи над проектом Конституції Української Народної Республіки (далі – Конституція УНР) в її основу було покладено ідею поділу влади як гарантію демократичного розвитку Української держави.

Робота над проектом Конституції була досить плідною та просувалась досить швидкими темпами, чому значною мірою сприяла розвиненість в Україні на зламі XIX–XX століть державно-правової думки, що увібрала в себе кращі державотворчі ідеї й передові досягнення світового досвіду державного будівництва. Проте воєнні події в Україні на початку 1918 року не дали змоги в повному обсязі завершити роботу над проектом Конституції та належним чином обговорити та прийняти її. Текст Конституції, як згадував Д. Дорошенко, «було ухвалено практично без змін, тобто в тій редакції, яка була запропонована комісією» [3, с. 331–332].

Отже, на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 року було ухвалено Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права та вольності УНР). Але через гетьманський переворот, що стався того самого дня, Основний закон УНР не набрав правової чинності.

Одним з основних принципів Конституції УНР 1918 року був поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до цього будувалася структура центрального державного апарату.

Конституція 1918 року складалася з восьми розділів, чотири з яких були присвячені організації та компетенції органів влади, насамперед вищих органів держави. У розділі третьому цієї Конституції була зафіксована ідея поділу влади, хоча й у формі, значно відмінній від загальноприйнятих стандартів. Наприклад, у ст. 23 записано: «Верховним органом влади УНР являються Всенародні збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої та судової влади УНР». Зміст ст. 24 зводиться до того, що «вища власть виконавча в УНР належить Раді Народних Міністрів». Згідно ж із положенням ст. 25 «вищим судовим органом є Генеральний Суд УНР» [4, с. 74].

Такий підхід до розподілу влади, як правильно зазначає В. Шаповал, є багато в чому формальним. Зокрема, збори не тільки визнавалися вищим органом законодавчої влади, а й фактично одержували статус верховного органу. Звідси цілком логічним є те, зазначає автор, що в Конституції 1918 року важко знайти положення про стримування та противаги, які б збалансовували державний механізм на принципах рівнозначності вищих органів [10, с. 29–37].

Більш-менш чітко Конституція УНР окреслювала компетенцію парламенту. Як впливає зі змісту Основного закону, Всенародні Збори як верховний представницький орган влади УНР (ст. ст. 2, 3) могли розглянути й вирішити будь-яке питання державного, економічного та соціально-культурного життя республіки. Одночасно Конституція визначала предмет виключного відання Всенародних Зборів, підкреслюючи їхній статус верховного органу УНР. При цьому її укладачі спирались на класичні уявлення про прерогативи парламенту та відносили до виключного відання Всенародних Зборів найважливіші питання життя УНР, а саме: встановлення податків і позик; покликання громадян УНР до обов'язкової військової або міліційної служби; оголошення війни

й укладення миру; ратифікація міжнародних договорів, укладених від імені УНР; встановлення одиниць мір, ваги та монети УНР [7, с. 77–87].

Власне, на цьому проблема розподілу компетенції між законодавчою й виконавчою гілками влади вичерпувалася. Конституція загальним чином визначала компетенцію уряду. Рада Народних Міністрів мала порядкувати «всіма справами, які зіставалися поза межами діяльності установ місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР, координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх» (ст. 50) [4, с. 74]. Прогалиною Конституції УНР була невизначеність компетенції місцевих органів УНР. Заявивши, що «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування» (ст. 5), Конституція зовсім не дбала про розмежування компетенції між органами самоврядування та центральною владою [5, с. 77–87].

Таке нечітке розмежування компетенції між парламентом та урядом за відсутності визначення компетенції органів місцевого самоврядування навряд чи створювало умови для самостійної та ефективної реалізації виконавчою гілкою влади свого призначення. Навпаки, таке становище ставило її в залежність від всесильного парламенту – Всенародних Зборів, робило уряд своєрідним додатком останнього, ставало серйозною перешкодою на шляху реалізації принципу розподілу влади [8, с. 80].

Конституція мала істотні суперечності у справі поділу влади між парламентом та урядом і на організаційно-правовому рівні. В Основному законі були відсутні посади глави держави (президента) та навіть глави уряду (прем'єр-міністра). І це не варто розцінювати лише як курйоз, оскільки укладачі Конституції усвідомлювали необхідність єдності курсу практичної політики країни, яка могла бути здійснена лише завдяки персоніфікації влади, але вирішували цю проблему, спираючись переважно на досвід Центральної Ради. Виявом цього можна вважати двоякий статус голови Всенародних Зборів. З одного боку, на нього покладалась типові функції спікера парламенту: він скликав сесії Всенародних Зборів і вів їх засідання, а з другого – голова парламенту наділявся повноваженнями, що були притаманні главі держави, зокрема, він виконував функції, пов'язані з представництвом УНР (ст. 35), формував уряд – Раду Народних Міністрів (ст. 52) [4, с. 75].

Можливо, ця неузгодженість в Конституції зумовила обрання Центральною Радою одразу ж після прийняття Основного закону М. Грушевського Президентом УНР, хоча така посада й не передбачалася Конституцією УНР 1918 року.

Під впливом ідей Ж.-Ж. Руссо в Конституції УНР зафіксовано широкий спектр форм прямої демократії. Зокрема, у ній передбачена так звана народна законодавча ініціатива: законопроекти могли бути внесені на розгляд Всенародних Зборів за ініціативою ста тисяч виборців (ст. 31). Конституція також запропонувала механізм розпуску парламенту за рішенням виборчого корпусу, прийнятим на рефе-

рендумі. У ст. 32 вказано, що «дочасно Всенародні Збори розпускаються їх же постановою, а також волею народу, виявленою не менш як трьома мільйонами виборців, писаними заявами, переданими через громади Судові, котрий, по провірці правильності, повідомляє про це домагання Всенародні Збори» [4, с. 75]. Наявність у Конституції 1918 року відповідних положень, як правильно зазначає В. Шаповал, не тільки підтверджує її прогресивний характер, а й свідчить про захоплення ідеями народного суверенітету без належного врахування суспільно-політичних реалій тих часів [11, с. 29–37].

Важливим елементом у системі «стримувань і противаг» є можливість виконавчої та судової гілок влади здійснювати контроль за законодавчою діяльністю парламенту через право вето – з боку виконавчої влади, чи визнання тих чи інших законопроектів невідповідними Основному закону – з боку судової влади.

На жаль, Конституція УНР 1918 року не знала такої форми контролю за діяльністю парламенту. Відверто кажучи, такого контролю з боку виконавчої влади взагалі не могло бути, оскільки Конституція не передбачала посад ні Президента, ні Прем'єр-міністра, які б уособлювали вищу виконавчу владу й мали право вето на законопроекти, ухвалені Всенародними Зборами. Уряд загалом не міг взяти на себе функцію контролю за законодавчою діяльністю парламенту, оскільки повністю залежав від останнього.

У Конституції УНР нічого не говорилося й про можливість з боку Генерального Суду здійснювати контроль за відповідністю поточного законодавства Конституції. На практиці такий стан речей міг призвести до того, що всесильний парламент – Всенародні Збори – був би ще й безконтрольний у своїй діяльності.

З іншого боку, В. Шаповал вказує на певну схожість запропонованої авторами Конституції 1918 року «моделі» державного ладу з Конституцією Швейцарії 1874 року, де ні уряд, ні президент, обраний парламентом, не мають права вето на рішення парламенту, а також не наділені правом його розпуску [11, с. 29–37].

Однак вищезазначена схожість, очевидно, має лише зовнішній характер, оскільки в Швейцарії, на відміну від України початку ХХ століття, існували стійкі демократичні традиції у сфері суспільного й державно-політичного життя, що й зумовили вибір зазначеної моделі державно-правових відносин.

Не можна не погодитися з відомим державознавцем минулого століття А. Есменом, котрий зауважив, що «незважаючи на захоплення, яке швейцарська система державного управління викликає в багатьох, вона не придатна для пересадження на інший ґрунт» [2, с. 354].

До причин відходу творців Конституції 1918 року від традиційних тлумачень ідеї поділу влади, очевидно, потрібно віднести ту складну суспільно-політичну ситуацію, у якій відбувалися тодішні процеси державотворення в Україні. Насамперед, треба вказати на гостру політичну боротьбу, що точилась у середовищі демократичних сил, на розбіжності,

котрі існували між цими силами з питань національного державного розвитку тощо.

Однак необхідно зазначити, що попри критику окремих положень Конституції УНР 1918 року з боку фахівців [5, с. 48], вона залишається важливим історико-правовим документом, який доносить до нас провідні ідеї творців української державності, більшість з яких не втратили своєї актуальності й сьогодні.

Підсумовуючи, можна зазначити, що Українська Центральна Рада (далі – УЦР) бачила Україну демократичною державою, у якій би державна влада поділялася на законодавчу, виконавчу та судову. У концептуальному плані керівниками Української Центральної Ради, на думку багатьох дослідників, такий розподіл влад передбачався, він був також закріплений у Конституції УНР, проте в реальному державотворенні існували тільки його елементи [6, с. 25].

Фактично представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через загальні збори (Велика Рада), однак реальна законодавча робота зосереджувалася в руках Комітету УЦР (Мала Рада). До представницьких владних органів УНР доби Української Центральної Ради можна віднести також Національні союзи.

Значну увагу в законодавстві УЦР приділяли нормативному забезпеченню діяльності уряду – Генеральному Секретаріату, Ради Народних Міністрів. Уряд від часу створення набув ознак єдиного вищого виконавчого органу влади. Нормативні акти УЦР зафіксували еволюцію правового статусу уряду від виконавчого органу Центральної Ради до вищого виконавчого органу влади УНР.

З позицій особливостей сьогоденного державотворення в Україні в УНР доби УЦР заслуговує на увагу, на думку І. Терлюка, практика творення органів урядового державного контролю. Однак, як наголошує вчений, у класичному варіанті розподілу влад за доби Центральної Ради в Україні все-таки не було [9, с. 9]. Усі владні структури, що діяли в березні 1917 р. – квітні 1918 р., лише прагнули втілювати ідею української державності, але так і не стали справжніми державними органами.

Відомо, що практично водночас із прийняттям Конституції 1918 року в країні відбувся державний переворот, республіка була скасована. 29 квітня 1918 року з'їзд землевласників у Києві проголосив Гетьманом України Павла Скоропадського. Постала Українська держава. Потрібно зазначити, що відбувся мирний безкровний перехід влади. З приводу цього В. Липинський зазначав: «Перший раз в історії України джерело влади виведено з традиції, а не з бунту, отже, з моральної, а не з фізичної сили, себто з чогось старшого, ніж сама влада» [1, с. 20–24].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, треба зазначити, що Конституції Української Народної Республіки передували чотири Універсали Української Центральної Ради, а тому її поява є цілком закономірним результатом розвитку політичних процесів і політико-правової думки того періоду.

Фактично Конституція УНР залишилася конституційним проектом, так і не набрала чинності, оскільки була прийнята на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 року, коли відбувся гетьманський переворот, у результаті чого до влади прийшов Павло Скоропадський.

У частині організації державної влади за Конституцією УНР прослідковується принцип поділу влади, згідно з яким носієм верховної влади в УНР є Народні Збори, які уособлюють законодавчу владу та мають повноваження формувати виконавчу й судову гілки влади. Найвища виконавча влада належить Раді Народних Міністрів, а найвища судова влада – Генеральному Суду УНР.

Отже, прийнявши Конституцію УНР, у якій відображено організацію державної влади, обравши президента, Центральна Рада заклала політико-правові засади української державності, намагаючись зміцнювати та розвивати їх у період її існування.

Україна має багатий негативний досвід, з якого нарешті повинна робити висновки. Адже всі попередні спроби українського народу побудувати державу зазнавали поразки не через брак патріотизму серед населення, а через невдачу політичного керівництва у створенні стабільного державного механізму з чітким поділом влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бичек В. Державотворення в Україні: ретроспективний погляд на організацію державної влади. Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. Вип. 7. 288 с.
2. Эсмен А. Общие основания конституционного права / пер. с франц.; под ред. Н.О. Беръ. СПб.: Изд-во Поповой, 1909. 357 с.
3. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Ужгород, 1932. Т. 1. Доба Центральної Ради. 437 с.
4. Конституційні акти України, 1917–1920. Невідомі конституції України. К.: Філософська і соціальна думка, 1992. 272 с.
5. Лисенков С. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. Київ: Юрисконсульт: КНТ, 2006. 355 с.
6. Мироненко О. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. АПН України. К., 1995. 528 с.
7. Румянцев В. Конституція УНР 1918 р. – спроба розподілу влади. Вісник АПН України. 1998. № 1 (12). С. 77–87.
8. Скрипнюк О. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. К., 1995. 148 с.
9. Терлюк І. Етапи формування й реалізації в Україні принципу «Розподіл влад» (спроба окреслення). Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична. Львів, 2008. Вип. 1. 462 с.
10. Цвік М. Про заключний етап конституційного процесу в Україні. Вісник Академії правових наук України. 1996. № 5. С. 62–70.
11. Шаповал В. Ідея розподілу влад в конституційній теорії і практиці в Україні. Вісник АПН України. 1994. № 2. С. 29–37.

Макаренков О. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії і теорії держави та права
юридичного факультету
Запорізького національного університету

ДУХОВНО-КУЛЬТУРНІ ВИМІРИ ПРАВОВИХ ПРИНЦИПІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В ПАРАДИГМІ РЕФОРМУВАННЯ СФЕР ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

SPIRITUAL-CULTURAL MEASUREMENTS OF THE LEGAL PRINCIPLES FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN THE PARADIGM OF REFORMING THE SCOPES OF JUSTICE AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

У статті досліджено духовно-культурні виміри правових принципів попередження корупції в парадигмі реформування сфер правосуддя та правоохоронної діяльності. Встановлено, що духовність являє собою найвищий вияв людської сутності на конкретно історичному етапі розвитку у вигляді глибоко осмислених знань відповідного рівня розвитку інтелекту, освіченість, етико-моральну систему співвідношень людини як особистості, її ставлення до себе, іншої людини та інших суб'єктів, навколишньої реальності. Підкреслено, що для суддів і працівників правоохоронних органів духовність – найвищий вияв їхньої високої культури у вигляді усвідомлення власної самоцінності та свого світу, свободи, причетності до суспільства; відчуття істини, ідеалів добра й краси, милосердя стає способом широго усвідомлення себе та своїх діянь, які вони спрямовують на досягнення цілей соціального прогресу відповідно до власної совісті, норм-принципів права та моралі відкритого суспільства. Підсумовано, що первинне поєднання абстрактних сутностей духовної культури та права у сфері попередження корупції під час трансформацій законодавства про правосуддя та правоохоронну діяльність відбувається на рівні основоположних ідей. Серед таких фундаментальних правових принципів, які виникають і діють у свідомості парламентарів, суддів і правоохоронців у вигляді духовно-культурних ідей, цінностей, переконань і готовності їх застосовувати, виокремлено добро, відвертість, довіру, совість, об'єктивність, сумлінність, добросовісність, професіональність, наступництво. Наголошено, що відсутність легальних дефініцій і загальновизнаного доктринального розуміння зазначених вище принципів призводять до того, що здебільшого їхнє значення визначається наукою та правозастосовниками суперечливо, неоднозначно або не визначається зовсім.

Ключові слова: відкрите суспільство, добро, духовність, корупція, культура, право, правоохоронна діяльність, принцип, совість, суддя, чесність.

В статье исследованы духовно-культурные измерения правовых принципов предупреждения коррупции в парадигме реформирования сфер правосудия и правоохранительной деятельности. Установлено, что духовность представляет собой высшее проявление человеческой сущности на конкретно историческом этапе развития в виде глубоко осмысленных знаний соответствующего уровня развития интеллекта, образованность, этико-нравственную систему соотношений человека как личности, его отношение к себе, другому человеку и другим субъектам, окружающей реальности. Подчеркнуто, что для судей и работников правоохранительных органов духовность – высшее проявление их культуры в виде осознания собственной самооценки и своего мира, свободы, причастности к обществу; ощущение истины, идеалов добра и красоты, милосердия становится способом осознание всего себя и своих деяний, которое они направляют на достижение целей социального прогресса согласно своей совести, норм-принципов права и морали открытого общества. Подытожено, что первичное сочетание абстрактных сущностей духовной культуры и права в сфере предупреждения коррупции при трансформациях законодательства о правосудии и правоохранительной деятельности происходит на уровне основополагающих идей. Среди таких фундаментальных правовых принципов, которые возникают и действуют в сознании парламентариев, судей и правоохранителей в виде духовно-культурных идей, ценностей, убеждений и готовности их применять, выделены добро, искренность, доверие, совесть, объективность, добросовестность, добропорядочность, профессиональность, преемственность. Отмечено, что отсутствие легальных дефиниций и общепризнанного доктринального понимания указанных выше принципов приводят к тому, что в большинстве случаев их значение определяется наукой и правоприменителями противоречиво, неоднозначно или не определяется вовсе.

Ключевые слова: открытое общество, добро, духовность, коррупция, культура, право, правоохранительная деятельность, принцип, совесть, судья, честность.

The article reveals the spiritual-cultural dimensions of the legal principles for prevention corruption in the paradigm of reforming the spheres of justice and law-enforcement activity. It is revealed that at present the processes of getting rid of outdated legal norms, in which the mechanisms of persecution and suppression of subjects of law dominate the institutes for prevention, protection and restoration of persons violated rights, and implementation of positive and perspective rules for the organization and functioning of the courts and law enforcement system. The attention is drawn to the fact that the wording in the laws of Ukraine the legal bases of the courts and law enforcement system illustrates the desire of the Parliament to unify and elaborate these principles, and to lay the tendency to increase the influence of spiritual and cultural factors in the minds of the courts and law enforcement system workers during the evaluation and correction of their acts for their conformity with the principles of law, including the prevention of corruption. However, in the form of the principle of "prevention of corruption" are not yet formulated in any specific law on courts and law enforcement system issues. It is established that spirituality is the highest manifestation of human essence at a concrete historical stage of development in the form of deeply meaningful knowledge of the corresponding level of development of intelligence, education, ethical-moral system of relations of man as a person, his relation to himself, another person and other subjects, surrounding reality. It was emphasized that

for judges and law enforcement officers, spirituality is the highest manifestation of their high culture in the form of awareness of their own self-worth and their world, freedom, involvement in society; the feeling of truth, the ideals of goodness and beauty, of mercy, becomes a way of true awareness of oneself and of their actions, which they aim to achieve the goals of social progress, in accordance with their own conscience, norms, principles of law and morality of an open society. It is concluded that the primary combination of the abstract entities of spiritual culture and law in the sphere of prevention of corruption during the transformations of the law on justice and law-enforcement activity takes place at the level of fundamental ideas. Among such fundamental legal principles that arise and act in the minds of parliamentarians, judges and law-enforcers in the form of spiritual-cultural ideas, values, convictions and readiness to use them, the following are singled out: goodness, frankness, trust, conscience, objectivity, good faith, goodness, professionalism, succession. It is stressed that the lack of legal definitions and generally accepted doctrinal understanding of the above principles lead to the fact that in most cases their significance is determined by science and law enforcers contradictory, ambiguous or not at all.

Key words: *open society, goodness, spirituality, corruption, culture, law, law enforcement, principle, conscience, judge, honesty.*

Постановка проблеми. Обговорення питань удосконалення як процедур, так і структур здійснення правосуддя та правоохоронної діяльності характеризується перманентністю, конраверсійністю, політизацією права та іншими суміжними ознаками. Для України дискурс суди та правоохоронні органи / органи правопорядку (далі – СПО) як важливий елемент стійкого розвитку суспільства й людини актуалізувався поетапно, виявляючи стійку тенденцію руху від руйнації національної держави до створення міцної правової основи національного відродження. У практичній площині трансформації СПО отримували наповнення у вигляді нових законів та інших нормативно-правових актів (далі – НПА) чи дії застарілих норм права, що були наслідком запеклої політичної боротьби та стагнації. Усе це також характеризувалося суттєвим впливом великих підприєємців, корумпованих політиків, відображенням їхніх інтересів у профільних НПА¹.

Мета статті – розкрити духовно-культурні виміри правових принципів попередження корупції в парадигмі реформування сфер правосуддя та правоохоронної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окреслені актуальні питання корупції та СПО досліджують учені різних юридичних наук: теорії права – Т. Пікуля (правоохоронні органи в механізмі держави України), В. Городовенко (незалежність та інші принципи судової влади), А. Долгий (становлення служби боротьби органів внутрішніх справ з економічною злочинністю), А. Білас (правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження), С. Алексєєв, С. Бостан, С. Гусарєв, О. Тихомиров та інші вчені (загальнотеоретичні питання функці-

онування СПО); конституційних права і процесу – А. Колодій, Л. Наливайко; адміністративних права і процесу – О. Пономарьов (адміністративно-правовий статус (далі – АПС) податкової міліції України), В. Василенко (АПС працівників ветеринарної міліції), Н. Лебідь (АПС державних інспекцій в Україні), І. Микульця (АПС органів юстиції регіонального рівня), В. Авер'янов, О. Бандурка, Т. Коломосьць та інші вчені (широке коло фундаментальних питань адміністрування й роботи СПО в межах відповідних галузей права); кримінальних права і процесу – В. Галаган (проблеми вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ України). Утім, низка питань із порушеної проблематики залишається не досить повно дослідженою, що актуалізує її подальші теоретичні розроблення.

Виклад основного матеріалу. Останніми роками (з 2014 р.) спостерігаємо ухвалення давно розроблених і нових НПА у сфері СПО. Їхній зміст і структура уніфіковані, зокрема, за стандартним набором у кожному законі правових принципів як вихідні ідеї організації та діяльності СПО². В ЄС стандартизація в роботі СПО відбувалася на базі відображення в НПА та реального впровадження в судові та правоохоронні практики правових ідей, а саме: верховенства закону, деполітизації, демілітаризації, децентралізації, підзвітності та прозорості в роботі, тісної співпраці з населенням і місцевими громадами, професійної підготовки персоналу [2, с. 10–12].

Формулювання в законах України правових засад діяльності СПО ілюструє бажання парламенту як уніфікувати та деталізувати ці засади, так і закласти тенденцію до посилення дії духовно-культурних чинників у свідомості працівників СПО під час оці-

¹Поки що процеси позбавлення від застарілих норм права, у яких механізми переслідування й утискання суб'єктів права домінують над інститутами профілактики, охорони, захисту й відновлення порушених прав осіб, та імплементації до законодавства позитивно-перспективних правил організації та функціонування СПО, зокрема, з прийнятного досвіду зарубіжних країн, тривають.

²Встановлені такі принципи у професійній діяльності: 1) суддів – незалежності, верховенства права; рівності учасників судового процесу; забезпечення доведеності вини, змагальності сторін; свободи в наданні доказів і в доведенні їх переконливості; підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення в кримінальному процесі обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; обов'язковості судового рішення (ч. 1–2 ст. 129 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР); 2) поліцейських – верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності / цілодобового виконання своїх завдань (ст. ст. 6–12 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII); 3) прокурорів – верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; презумпції невинуватості; незалежності прокурорів; політичної нейтральності; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади; поваги до незалежності суддів; прозорості; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки (ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII) та інші.

Учені слушно наголошують, що стандарти – це комплекс загальнообов'язкових норм і принципів, розроблених і прийнятих державами-членами, а також спеціально уповноваженими інституціями ЄС, з метою уніфікації засад правоохоронної діяльності, форм і методів діяльності правоохоронних органів, їхніх посадових осіб за загально визначеними демократичними цінностями задля зміцнення національного та загальноєвропейського правопорядку, захисту прав і свобод людини й громадянина правоохоронної діяльності. Їхня роль зумовлена впливом інтеграційних процесів, спільної наднаціональної політики у сфері внутрішніх справ і захисту прав людини [3, с. 193–194].

нок і коригування своїх діянь на предмет їхньої відповідності принципам права, зокрема недопущення корупції. Утім, у вигляді принципу «попередження / недопущення корупції» дотепер не сформульовані в жодному профільному законі з питань СПО. Тільки на рівні спеціального закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII правила для попередження корупції виписані, водночас відповідного принципу права також не визначено. Порівняно з виписуванням законодавцем у кожному новому профільному законі по СПО окремих деталей ідеї верховенства права, логіка із замовчуванням на рівні цих законів ідеї недопущення корупції відсутня. Погляньмо на ст. 8 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР: «В Україні визнається та діє принцип верховенства права». Якщо ця ідея визнається та діє, нехай навіть із 1996 р., тоді питання про підстави й доцільність повторення цього принципу, і, що ще більш важливо, результативність та ефективність такого цитування в кожному із зазначених вище законі відкрите. У будь-якому разі це непослідовна законодавча техніка та правова політика. Адже якщо ми обираємо шлях повторення того, що вже зафіксовано для всіх, ще спеціально й окремо для кожного, що, звісно, ефективності не додає, тоді виникає питання про те, як же інтерпретується законодавцем така ознака права, як «загальність». А в прикладному вимірі порушеної нами в цій роботі проблеми очевидними стають законодавчі прогалини, а саме: у профільному законі про запобігання корупції ідея недопущення корупції присутня, хоча й не визначена, а у профільних законах про СПОУ така ідея жодним чином навіть не виписана, не те що визначена як принцип організації і / або діяльності. Гостроти проблеми у вигляді нерозуміння і / або спрощеного розуміння вимірів і дії принципу верховенства права більшістю працівників СПОУ додає те, що парламент не наголосив у законі про недопущення корупції як однієї з фундаментальних передумов дії ідеї верховенства права. Як деталі змісту цієї вихідної ідеї парламентом для правозастосовників зазначено тільки, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави, і що ця ідея застосовується, зважаючи на практику Європейського суду з прав людини. Тобто за фактом верховенство права визначено через абстракції не менш високого порядку, без посилання на небезпеку корупції, без акцентів далі за текстом законів на механізмах перманентного підтримання адекватного розуміння змісту цієї ідеї та відображення цього в професійній діяльності СПОУ. Досягнення цієї мети в сукупності з природою зазначеної

ідеї орієнтує на необхідність поглиблення духовно-культурних вимірів душі та інтелекту працівників СПОУ, на потребу в коштах для цього, на важливість врахування проблеми корупції під час практичних кроків із реалізації принципу верховенства права та його складових. Інакше кажучи, як влучно зауважила Т. Хабарова, «наслідки, які спричинені корупцією, нищать духовні та моральні цінності, знижують авторитет України у відносинах з іншими, більш розвиненими та менш корумпованими країнами Європи та світу, а також пропагують протиправний спосіб життя» [2, с. 22].

Надмірна кількість кризових явищ в усіх сферах суспільного життя, поширення корупції засвідчують складний і суперечливий характер реформ. Можна погодитися з деякими дослідниками, які стверджують, що причини такого стану речей у нехтуванні влади ідеологічними питаннями та духовними процесами в суспільстві³ [4, с. 26]. Культура містить систему цінностей і норм, які впливають на формування індивідуальної, групової та суспільної свідомості [5, с. 8]. Ухвалені парламентом, від початку часто кон'юктурні (політизовані) правила для СПО, передусім для системи кримінальної юстиції, виключають на рівні правотворення вільну дію принципу гуманізму – спрямованості змісту НПА на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, на максимальне можливе задоволення її духовних і матеріальних потреб через адекватні умови соціального прогресу формування загальнолюдських цінностей, природних прав людини, створення гарантій, умов і механізмів їх реалізації [6, с. 17], актуалізують проблеми професіональності парламентарів⁴.

За такого стану якості відповідного законодавства відповідальність СПО зростає пропорційно безвідповідальності народних депутатів, які ухвалили неякісні закони та інші НПА. Етика відповідальності узгоджується з етикою ненасилля, яка пропагує ідеї толерантності, акцентуючи увагу на важливості вироблення взаємної терпимості цивілізацій, культур, націй і соціальних груп [8, с. 23], що можливо тільки в умовах чесності, некорумпованості. Духовність і культура стають єдиними передумовами розуміння потрібних обсягу та якості під час інтерпретації та застосування законодавства для відправлення правосуддя судами й застосування примусу правоохоронними органами. І правовий стан дотримання принципів права, зокрема ідеї недопущення корупції, за таких умов стає надто тривким і непевним. Як слушно зауважив Є. Невмержицький, запобігання та протидія корупції вимагає глибокого духовного осмислення цього феномена, вивільнення від формально-юридичного розуміння цього

³На шляху розбудови правової держави та громадянського суспільства треба паралельно формувати нову ідеологію державотворення, нові орієнтації цінностей, у центрі яких має бути національна ідея як духовний і моральний стрижень нації. Вона повинна фокусувати стратегію нашого розвитку, політичну програму й економічну політику, єдність духовності та моралі на основі менталітету народу, історичний досвід української державності. Головною метою реалізації національної ідеї є постійне підвищення добробуту нації, збереження її самобутності, створення умов для розвитку майбутніх поколінь на засадах культури, мови, духовності, освіти.

⁴Професіоналізація державної служби – сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених соціальних інститутів, яка забезпечує формування, виявлення та розвиток особистості, надання їй допомоги в професійному самовизначенні (вибір особової сфери діяльності, професії) та професійній самоідентифікації (самооцінці відповідності своїх здібностей, потенційних можливостей, рис характеру вимогам певної сфери діяльності, професії, посади) в застосуванні та формуванні професійного досвіду [7, с. 21].

негативного явища, адже його підґрунтя сягає глибинних соціальних, політичних та економічних процесів, які характерні для українського суспільства [9, с. 154–156]. Відзначається також, що структура кримінальної юстиції не повністю відповідає поставленим завданням із боротьби зі злочинністю. Правоохоронні органи, створені як механізм переслідувань і репресій, не були трансформовані в інститут захисту та відновлення порушених прав осіб. Існуюча модель правоохоронної системи характеризується високим рівнем корупції та надто низькою довірою з боку населення. Чинна модель системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів стає: а) наслідком приватного вияву масової культури, що нав'язує надто небезпечні для несталої української демократії цінності культу грошей⁵, насильства, наркоманії, релігійної експансії⁶ [4, с. 24]; б) результатом культивування споживацьких інтересів і настроїв у громадян; в) живильним середовищем для високолатентної корупції та злочинності, джерелом авторитарних тенденцій [10, с. 4], блокування розвитку в умовах відкритості соціальному прогресові.

Духовність являє собою іманентну характеристику особистості, присутню у всіх відношеннях «людина – світ»; рівень знань, освіченість, етико-моральну систему співвідношень людини як особистості та її ставлення до соціальної реальності, відповідно виникає на основі знань певного рівня розвитку інтелекту, а тому за походженням є вищим виявом людської сутності та залежить від конкретного етапу історичного розвитку; осмислене відображення дійсності в межах суб'єктивного творення соціальної дійсності; найвищий вимір людського життя [8, с. 23–24]⁷. У контексті порушеної проблеми протидії корупції засобами поглиблення духовності працівників СПО нас стосується більшою мірою її перший та останній виміри, хоча естетичний (художньо-творчий) вимір духу у сфері правосуддя та правоохоронної діяльності також стає передумовою попередження корупційних виявів, адже тривале сприйняття прекрасного в мистецтві⁸ убезпечує від потворного як у свідомості, так і в житті.

Духовно-культурна основа визначає правоосмислювальний добродесний / антикорупційний потенціал правозастосовника, зокрема для представників СПО. Вона дає можливість врахувати всі ознаки (системність, загальнообов'язковість, нормативність, формальна визначеність, встановлення та гарантування державою та інше) та якості (антропологічність, динамічність, верховенство, справедливність, перманентна відкритість соціальному прогресу, гуманність, добродесність / антикорупційність та інше) права. У зв'язку з цим доречним є висновок М. Козюбри, що першою умовою цілісності, системної єдності (лат. *cohaerens* – «той, який перебуває у зв'язках, взаємозв'язках») юридичної, зокрема судової, аргументації є розуміння самого права як багатоаспектної цілісності, що існує в різних виявах і формах, основні з яких тісно пов'язані зі здобутками концепцій природного права, юридичного позитивізму та соціологічної юриспруденції. Добродесне переломлення / відбиття норм права у свідомості судді та правоохоронця найбільше живиться із вчень доктрини природного права, відповідно до якої головний акцент робиться на праві як духовному феномені – ідеалах справедливості, індивідуальної свободи, рівності, невідчужуваних правах людини та інших гуманістичних цінностях, тобто на відправних світоглядних засадах права, без яких воно просто немислиме. У диспозиції з теорією юридичного позитивізму, зазначеній правозастосовниками, зосереджують увагу тільки на встановлених нормативно-інституційних аспектах права, без яких такі його властивості, як визначеність, передбачуваність, упорядкованість, гарантованість, стабільність тощо, недосяжні. Знімає проблеми крайнощів – невинуватий юридичний лібералізм і позитивізм – композиція цих двох підходів у межах інтегративної теорії праворозуміння, яка, зокрема, абсорбує переваги концепції соціологічної юриспруденції та її варіантів (зокрема, школи правового реалізму), які зміщують акценти з абстрактних ідеалів і нормативних текстів у площину конкретного, динамічного функціонування права, його дії в реальному житті,

⁵Важливі фінансові рішення вимагають досить точних прогнозів на основі ймовірнісної інформації. Водночас для деяких споживачів фінансова освіта, хоча й збільшує впевненість у діях, проте не підвищує їхні фінансові здібності, що потенційно призводить до гірших результатів. Ніщо не є помилковим для споживачів на сучасному складному ринку фінансових послуг, що постійно трансформуються, але взаємодія між ними створює негативні наслідки для добробуту. Потенційні загальні підходи до поліпшення цієї взаємодії включають збільшення ресурсів, з якими споживачі виходять на ринок, змінюють середовище фінансових рішень і / або вводять стимули для продавців відповідно до споживчих стимулів [11, с. 4, 14, 52-53].

⁶Українська правова система є релігійно нейтральною за своєю основою [5, с. 1].

⁷У духовності визначальним є не знання, а ставлення людини до себе і, перш за все, до іншої людини. Пізнання структури духовності розкриває важливий аспект подальшого розвитку людства. Конфронтація духовного минулого із соціальними вимірами сучасного життя призводить до духовного зuboжіння й гальмує соціокультурний розвиток спільноти. Взаємодія людини духовної з буттям є однією з найважливіших проблем як індивідуального, так і соціального буття. Спроби вирішувати будь-яку проблему без урахування специфіки розвитку духовної культури соціуму ведуть до таких прогалин у системному аналізі суспільства, які стають причиною духовної кризи людини, народу, людства. Соціальні виміри духовності визначають розуміння та специфічне ставлення індивіда до буття загалом, перш за все до соціального буття, включення суб'єкта в систему природних і соціальних стосунків, відповідність поведінки суб'єкта загальноприйнятим моральним нормам. Ці соціальні складові духовності розкривають співвідношення інтересів соціуму, соціальної групи та конкретного суб'єкта. Індивідуальна духовність – це система взаємозв'язків, що визначають комплекс знань і духовного ставлення людини до себе, соціуму, доколишньої дійсності; відображає людське «Я», самоцінність і здатність бути вільною та активною у своїй творчості, відчувати причетність до людства та вміти створити свій внутрішній світ, дотримання у діяльності почуттів і поняття істини, ідеалів добра й краси, милосердя. Духовно розвинена людина усвідомлює себе та свої вчинки, здатна ними керувати й спрямовувати на досягнення суспільно значущих цілей відповідно до норм права й моралі. Її головним внутрішнім регулятором поведінки є совість. Суспільна духовність – це духовне життя соціокультурної групи, в процесі якого формуються, підтримуються та функціонують основні елементи духовності індивідів. Її можна уявити як соціальний простір, ноосферу, у якій функціонує індивідуальна духовність. Питання духовності виражає теоретико-пізнавальну, художньо-творчу та морально-аксіологічну активність людини, її спрямованість на самовдосконалення.

⁸Наприклад, картин та інших культурних артефактів El Museo Nacional del Prado, I Musei Vaticani та інше.

насамперед у правовідносинах та юридичних рішеннях, без чого ідеали та юридичні тексти перетворюються на декларації, які не мають прямого стосунку до права⁹ [12, с. 23–24].

За слушною думкою С. Погребняка, принцип являє собою основні, основоположні, засадничі, фундаментальні, вихідні, загальні, керівні, відправні, провідні, чільні ідею, положення, вимогу [13, с. 24]¹⁰. Правові ідеї <...> спочатку перебувають в юридичній матерії, що виражена в законах, <...> в ролі самої суті, центральної ланки юридичної організації (внутрішньої форми) правового матеріалу – свого роду «стрижня» юридичних конструкцій» [14, с. 311]. Саме на рівні цих ідей відбувається первинне поєднання абстрактних сутностей духовної культури та права у сфері попередження корупції під час трансформації законодавства про правосуддя та правоохоронну діяльність. Серед таких фундаментальних правових принципів, які виникають і діють у свідомості парламентарів, суддів і правоохоронців у вигляді духовно-культурних ідей, цінностей, переконань і готовності їх застосовувати, виокремлюємо такі засади: 1) добро – чеснота, благо, поняття якого має найбільшу частку оцінності; досконалість предмета, думки, рішення, діяння поєднані з емоційним схваленням його цінності, корисності, чемності, відповідності своєму призначенню, виправлення недоліків закону, його справедливе й однаково рівне (aequitas) застосування; ознака правосудності судових рішень як результату досконалої належності, довершеності співвіднесення інтересів / належного до виконання / відшкодування; 2) відвертість / щирість / чесність – чеснота, яка характеризує здатність людини виражати свої істинно справжні думки та діяти відповідно до них, відкрито та широко спілкуватися й будувати відносини з людьми; сила / вияв перманентної вірності до інших; непідкупність і тісні зв'язки з жертовністю; ознака порядності, відповідальності та основа довіри; 3) довіра – ставлення до кого-небудь, що виникає на основі віри в чинсь правоту, чесність, щирість і таке інше [15, с. 790]; соціальна впевненість у надійності об'єкта, що ґрунтується на уявленні або знанні про нього та пов'язана зі здатністю передбачати, прогно-

зувати і / або впливати на дії цього об'єкта, контролювати його діяльність за результатами уявлень, які формуються на основі досвіду взаємодії з ним, а також у процесі комунікації, коли інформація про об'єкт транслюється безпосередньо іншими людьми або опосередковано через ЗМІ, книги, фільми тощо; базується на синтезі власного та групового досвіду уявлення про об'єкт і пов'язана з певними очікуваннями щодо нього [16, с. 190]¹¹; 4) совість – найвища форма здатності особистості до морального самоконтролю та самоусвідомлення [17, с. 46]; формальна суб'єктивність, тісно пов'язана з почуттями обов'язку, сорому, мотиву, честі й гідності; зокрема, в контексті нашої теми це усвідомлення суддею / правоохоронцем повноти та інших параметрів належного виконання своїх зобов'язань або реалізації всіх своїх можливостей у конкретній ситуації; відчуття / інстинкт етичного самозбереження [18, с. 191]; 5) об'єктивність – застосування права, яке об'єктивоване прогресивною культурою суспільства, що ґрунтується на дотриманні загальнолюдських цінностей, незалежно від їхніх суб'єктивних інтерпретацій; маркер відсутності упередженості та латентної корупції¹²; 6) сумлінність / добросовісність¹³ / попередження корупції – суб'єктивний стан особи під час здійснення юридичних актів, його необізнаність про обставини, що порочать зовнішню чи внутрішню правомірність акта та можуть змусити чесну в юридичному сенсі людину відмовитися від його здійснення, незважаючи на відсутність формальних до того перешкод [19, с. 203]; тісно пов'язані з вірністю, чесністю, дбайливістю, точністю, сумлінністю, уважністю, ретельністю, справністю, скрупульозністю (від лат. *scrupulosus* «кам'янистий», малий гострий камінчик, крихта, крупиця, часточка), старанністю; 7) доброчесність / недопущення корупції: а) в антикорупційному сенсі публічного сектора суспільного життя – відсутність обману посадових осіб органів публічної влади щодо джерел свого збагачення (доходів) та щодо їхніх неправомірних діянь¹⁴; б) доброчесною є така поведінка державно-владних осіб, за якою вони демонструють суспільству стриманість у словах і діях; ввічливість; неконфліктність; поваж-

⁹Для більшості громадян правова культура стає домінуючою власної поведінки тільки тоді, коли вона відтворюється іншими чинниками, зокрема існуючою правовою реальністю, яка також має своє підґрунтя у способі обміну матеріальними благами [22, с. 44].

¹⁰Безпосереднє застосування цих принципів у праві пов'язане з проблемою побудови (розвитку) права. Цей зв'язок обумовлений тим, що право має орієнтуватися на ті цінності, що втілені в принципах права, а однією з цілей застосування права є прийняття рішення, узгодженого з принципами права [23, с. 27].

¹¹На тлі реалій сьогодення простежується недовіра в громадян до діяльності судової системи, органів прокуратури, Національної поліції [24, с. 17].

¹²Здійснення правових норм у взаємозв'язку та взаємозалежності, їхня «потенціальна енергія» збагачують та посилюють через утворення відповідної цілісної нормативної регулятивно-охоронної системи; право розглядається або як дане людям апіорно, незалежно від їхнього бажання, свідомості й волі (таке, що існує від природи, чи як «божественне установлення»), яке існує та розвивається за власними законами (саме в такому розумінні найчастіше вживається у філософії термін «об'єктивний» на протизв'язку «суб'єктивному») як такому, що залежить від волі та свідомості людини й визначається ними), або як продукт людської діяльності, що поза суспільством не виникає й не існує (природу права вбачають у психічних виявах людини, тобто пов'язують його з індивідуальним началом, або трактують право як вияв «народного духу», як творіння держави тощо) [25, с. 395–397].

¹³За ч. 2 ст. 2 Статуту ООН від 26 червня 1945 р. всі члени Організації Об'єднаних Націй добросовісно виконують прийняті на себе за цим Статутом зобов'язання, щоб забезпечити їм усім у сукупності права та переваги, які випливають із приналежності до складу членів Організації.

¹⁴Розглядаючи людину як суспільну істоту, Аристотель зосередив увагу на аналізі основних етичних добродетелей, дотримання яких бачиться як шлях досягнення основної мети життя – щастя. У процесі аналізу конкретних видів добродетелей Аристотель виділяє два основні їхні типи: діанетичні (доброчесності розуму) та етичні (доброчесності волі та характеру). До перших належать мудрість, знання, поміркованість. До етичних – мужність, помірність, гідність, щедрість, щирість, справедливість тощо. Аристотель називав п'ять різновидів мужності, серед них найцінніша – громадянська. Загальним же принципом визначення сутності добродетелей є поняття «міра» як правильне співвідношення між двома крайнощами. Так, мужність – середина між боягузством і безрозсудною хоробрістю; щедрість – між скупістю та марнотратством [26, с. 69].

ливе ставлення до пересічних громадян; реальність, а не видимість роботи; високий рівень загальної, політичної, управлінської, правової культури; скромність у доходах і витратах, чесність статків (розкоші маєтків, автомобілів, інших речей і нерухомості) тощо; високоморальна характеристика представників публічної влади, діяльність яких спрямована на досягнення добра (блага) як для кожної окремої людини, так і суспільства загалом [20, с. 68]; 8) професіональність – якісно-ціннісний комплекс поєднання глибоких різносторонніх знань, умінь, професійних управлінських та інших навичок, практичного досвіду, загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, рівень її професійної діяльності, забезпечує ефективність (у цьому випадку СПО) та сприяє зростанню її авторитету [21]; якість, зокрема, посадових осіб органів публічної влади, що забезпечує за інших рівних умов результативність та ефективність об'єктивно обумовленої професійної діяльності, спирається на історичні традиції, прогресивні правові цінності, організаційно-виконавчі засади суспільства та його інституцій; 9) наступництво – отримання від попередніх поколінь механізмів підтримання відкритості суспільств до соціального прогресу та усвідомлення суті цих механізмів на належному рівні, зокрема, через відмову від тих ідеалів, засад, звичок і звичаїв, вікових переказів, з якими неможливо пов'язати поступальний рух уперед, на основі яких не складаються передові побутові основи життя. У сукупності врахування цих духовно-культурних вимірів правових принципів попередження корупції в парадигмі реформування правосуддя та правоохоронної діяльності сприятиме дотриманню тенденцій антропо- й соціовимірності права, а також утвердженню верховенства права (ідей рівності, справедливості, законності та іншого)¹⁵.

Висновки. Отже, духовність являє собою найвищий вияв людської сутності на конкретно історичному етапі розвитку у вигляді глибоко осмислених

знань (як засобу соціалізації) відповідного рівня розвитку інтелекту, освіченість, етико-моральну систему співвідношень людини як особистості, її ставлення до себе, іншої людини та інших суб'єктів, навколишньої реальності. Для судді та працівників правоохоронних органів духовність як найвищий вияв їхньої високої культури у вигляді усвідомлення власної самоцінності та свого світу, свободи, причетності до суспільства; відчуття істини, ідеалів добра й краси, милосердя, стає способом чесного / щирого / антикорупційного усвідомлення себе та своїх діянь / вчинків, які вони спрямовують на досягнення цілей соціального прогресу відповідно до власної совісті, норм-принципів права та моралі у відкритому суспільстві.

Отож первинне поєднання абстрактних сутностей духовної культури та права у сфері попередження корупції під час трансформацій законодавства про правосуддя та правоохоронну діяльність відбувається на рівні основоположних ідей. Серед таких фундаментальних правових принципів, які виникають і діють у свідомості парламентарів, суддів і правоохоронців у вигляді духовно-культурних ідей, цінностей, переконань і готовності їх застосовувати, виокремлюємо добро, відвертість / щирість / чесність, довіру, совість, об'єктивність, сумлінність / добросовісність / попередження корупції, доброчесність / недопущення корупції, професіональність, наступництво. Відсутність легальних дефініцій і загальновизнаного доктринального розуміння зазначених вище принципів призводять до того, що здебільшого їхнє значення визначається наукою та правозастосовниками суперечливо, неоднозначно або не визначається зовсім. Це, відповідно, не сприяє прогнозованості та впевненості в стабільності правопорядку. Перспективою дослідження стануть політико- та економіко-правові передумови антикорупційних трансформацій публічно-правових відносин у відкритому суспільстві.

¹⁵Духовно-культурні основи вищеохарактеризованих правових принципів – суть статичної основи для антикорупційних процесів перетворення публічного права в умовах розбудови відкритого суспільства. Темпоральною складовою такого реформування стає ідея перманентності, що характеризує динамічність цієї основи – його безперервного існування в часі та врахування завдяки відкритості права й держави прогресивних змін в інших сферах суспільного життя. Ба більше, дотримання загальних принципів статичної основи правових перетворень в окресленій сфері зумовлює динаміку змін. Прикладне значення принципу перманентності правових перетворень із попередження корупції в парадигмі реформування правосуддя та правоохоронної діяльності виражається у виокремленні етапів цього реформування. Ключовими критеріями для цього стали ті загальні сутнісні зміни вітчизняних реалій права (зокрема, моралі), політики, економіки, духовності та зумовлених знаннями про них станів волі, що визначили суть і хід зазначених реформ. Тобто зазначеної проблематики отримуємо такі критерії та етапи, а саме: 1) концептуальні зміни права та інших сфер життя суспільства (темпоральні рамки – 90-ті роки ХХ ст.) – СПО та наукові знання про СПО позбавлялися основних рис радянських права, політики, феноменології їхнього пізнання; правова культура суспільства та особистості втрачала риси суб'єктивної пригніченості, страху перед публічними органами влади, безініціативності, розгубленості перед свободою; рельєф ментального поля свободи окреслювався пасонарними, живими людьми, залишаючи на периферії велику кількість громадян, які не могли достатньою мірою перебудувати свою свідомість у формат вільної дії та персональної відповідальності за свої цінності, позбутися провінційності і / або неконструктивних навіявань моделей поведінки з боку держави; 2) формування національних рис права й політики (темпоральні рамки – 2000–02.2014) – відзначається стійкою тенденцією фундаменталізації наукових досліджень потрібних напрямів діяльності СПО та прийнятих для цього структур; сфера практичного застосування результатів таких досліджень наштовхується на невинно зростаючу геополітичну слабкість України, зумовлену сильною політичною кон'юктурністю, недоулістю, недбалістю і тупістю більшості парламентарів, суддів і посадових осіб органів публічної влади. Їхні деконструктивні підходи до своїх обов'язків зумовили величезні втрати національного багатства та, врешті-решт, військові дії в окремих районах Сходу України та окупацію Автономної Республіки Крим; у цей період була розформована Національна гвардія з одночасним утворенням внутрішніх військ МВС; було ухвалено 3 процесуальних кодекси (2004, 2005, 2012), зміни до Конституції України (2004, 2010 роки та в лютому 2014), двічі ухвалювали нові закони щодо судів (2002, 2010 роки), закони проти тероризму, розвідувальної діяльності, податковий кодекс із процесуальними нормами та деякі інші; 3) цивілізаційне визначення вектора та змістовного наповнення правових реформ (темпоральні рамки – від 03.2014 до сьогодні) – геополітичні чинники (агресія РФ, інтеграція до ЄС, відсутність військової та дієвої в короткостроковій перспективі підтримки від гарантів основ національної безпеки України – США, Великобританії, РФ та інших), критична руйнація національних цінностей в основних політико-правових інститутах ті, як наслідок, відсутність ефективності та довіри до публічної влади, а також суттєве втручання відкритого громадянського суспільства в націєтворчі процеси призвели до оперативного доопрацювання й ухвалення нових законів і правок до чинних щодо СПО, а саме: нові закони щодо протидії корупції, про прокуратуру, про суди, про Вищу раду правосуддя, про державну аудиторську службу, про органи виконання рішень судів і приватних виконавців; відновлення Національної гвардії; створення НАБУ, НАЗК, ДБР, Нацагентства з розшуку активів, поліції на базі міліції та інше.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес / за ред. М. Капаріні, О. Мареніна. К., 2005. 296 с.
2. Хабарова Т. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2017. 216 с.
3. Камінська Н., Білас А. Уніфікація стандартів правоохоронної діяльності: проблеми теорії та практики. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3. С. 189–195.
4. Запобігання та протидія корупції : навч. посібник / А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров та ін.; за ред. А.М. Михненка. 4-е вид., переробл. й доповн. К.: ДННУ «Академія фінансового управління», 2013. 666 с.
5. Бабініна К. Кримінальне право України в православному вимірі (стан, динаміка та перспективи): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право». Одеса, 2016. 24 с.
6. Ковальський В., Козінцев І. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
7. Оболенський О., Сороко В. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Вісник державної служби України. 2005. № 1. С. 20–27.
8. Харченко Л. Духовність як вимір сучасного життя людини: соціально-філософський аналіз. Наукові записки НаУКМА. Теорія та історія культури. 2013. Т. 140. С. 20–24.
9. Невмержицький Є. Проблеми удосконалення антикорупційних механізмів. Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2012. № 4. С. 153–168.
10. Маркєєва О., Котелянець О., Їжак О. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: аналітична доповідь. К.: НІСД, 2011. 44 с.
11. Lauren E. Willis Against financial literacy education. Iowa Law Review. 2008. № 94. С. 1–56.
12. Козюбра М. Теорія юридичної аргументації та її особливості в конституційному судочинстві. Вісник Конституційного Суду України. 2016. № 6. С. 167–180.
13. Погребняк С. Основоположні принципи права: (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 238 с.
14. Алексеев С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Норма, 2011. 752 с.
15. Новый тлумачний словник української мови / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Т. 1: А–Є. К.: Вид-во «Аконіт», 1998. 910 с.
16. Енциклопедія сучасної України / І.М. Дзіба (ред.). Т. 8: Дл–Дя. К.: Держ. ГПРВО, 2008. 716 с.
17. Васильєва Т. Афинская школа философии. Философский язык Платона и Аристотеля. М.: Наука, 1985. 180 с.
18. Шрейдер Ю. Равенство, сходство, порядок. М.: Наука, 1971. 256 с.
19. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Эфрона. Т. ХА (20). Десмургия – Домициан. СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1890–1907. 499 с.
20. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. Вісник НАПрНУ. 2014. № 1. С. 65–74.
21. Кікіньова К. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби у контексті європейських стандартів. Державне будівництво. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_52.
22. Богініч О. Право в контексті сучасних теорій право розуміння. Дія права: інтегративний аспект; відп. ред. Н.М. Оніщенко. К.: Юридична думка, 2010. С. 41–63.
23. Погребняк С. Основоположні принципи права: автореф. дис. ... канд. док. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових учень». Х., 2009. 40 с.
24. Діхтєвський П., Невмержицький Є. Публічна влада і громадянське суспільство: загальнотеоретичні міркування. Адміністративне право і процес. 2017. № 1. С. 15–31.
25. Євграфова Є. Об'єктивність права: теоретико-прикладні засади: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. К., 2016. 448 с.
26. Мовчан В. Етика: навч. посібник. К.: Знання, 2007. 483 с.

Спектор О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теоретично-правових дисциплін
Юридичного інституту
Київського міжнародного університету

РОЛЬ КОРИННИХ НАРОДІВ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

THE ROLE OF CORNER PEOPLES IN THE INTERNATIONAL PROTECTION RIGHTS

В статті розглянуті правовий статус та роль корінних народів щодо володіння, користування та розпорядження природними ресурсами, що знаходяться на території їх постійного місця проживання. Визначено поняття «корінний народ» в міжнародному праві згідно міжнародно-правових актів.

Ключові слова: міжнародне природоресурсне право, міжнародне право, природні ресурси, суб'єкт міжнародного природоресурсного права, корінні народи.

В статье рассмотрены правовой статус и роль коренных народов по отношению к владению, использованию и распоряжению природными ресурсами, которые расположены в пределах территории их постоянного проживания. Дано определение понятию «коренной народ» в международном праве согласно международно-правовым актам.

Ключевые слова: международное природоресурсное право, международное право, природные ресурсы, субъекты международного природоресурсного права, коренной народ.

The article deals with the legal status and role of indigenous peoples in the possession, use and disposal of natural resources in their territory of their permanent residence. The notion "indigenous people" is defined in international law in accordance with international legal acts.

Key words: international natural resource law, international law, natural resources, subject of international natural resource law, indigenous peoples.

Особливим набувачем прав на природні ресурси за міжнародним правом є корінний народ. Зокрема, принцип 22 Декларації ООН по навколишньому середовищу і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) передбачав, що «корінне населення і його громади, а також інші місцеві громади, покликані грати життєво важливу роль в раціональному використанні і поліпшенні навколишнього середовища в силу їх знань і традиційної практики. Держави повинні визнавати і належним чином підтримувати їх самобутність, культуру й інтереси і забезпечувати їх ефективну участь в досягненні сталого розвитку». В преамбулі Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (1973 р.) вказується, що «народи і держави є і повинні бути найкращими оберегами їхньої власної дикої фауни і флори», що свідчить про виділення народу в окремий суб'єкт майнових відносин у даній сфері, хоч і поряд з державою [1, с. 12]. В національному законодавстві вони мають безліч назв: «корінні народи», «корінні малочисельні народи півночі», «автохтонні народи», «корінні американці», «аборигенні народи» та інші.

Спеціальний доповідач ООН Джеймс Анайя, зазначає, що відповідно до міжнародних стандартів та практик корінні народи «володіють особливим правом общинної власності на землі, території і природні ресурси, які вони традиційно використовували або займали, тобто правом, що впливає з властивих їм різних культурних підходів до питань використання та володіння», причому виявлення та визна-

ння споконвічних форм володіння землею, територіями і природними ресурсами та їх використання виключно важливі «для ефективного здійснення корінними народами своїх прав людини» [2].

Незважаючи на наявність значної кількості міжнародних актів різної юридичної сили, в яких згадуються так чи інакше корінні народи, вони наразі не можуть вважатися суб'єктами міжнародного права. Вони є скоріше учасниками міжнародно-правових відносин, отримуючи завдяки ним цілий ряд можливостей. Як зазначає О.В. Тарасов, «відносно правосуб'єктності корінних народів діють усі ті самі аксіоми правової персоналізації. Якщо корінний народ не створив своєї представницької організації (плем'я, громада, союз і таке інше), не виступив як соціальний актор (відсутній єдиний колектив), то міжнародне право буде мати справу лише з окремими фізичними особами, що належать до корінного народу. Без конкретного соціального носія персональної правової форми народ як суб'єкт права, а не етнографічна спільнота, існувати не здатний у принципі» [3, с. 257].

Національне право іноді згадує права корінних народів на природні ресурси. Наприклад, Політична Конституція Мексиканських Сполучених Штатів 1917 р. ст. 27 або Конституція Федеративної Республіки Бразилія 1988 р. в ст. 20 (включаючи в державну власність і «землі, традиційно займані індіанцями»). В Конституції РФ (1993 р.) ці положення сформульовані так: «Росія гарантує права корінних нечисленних народів відповідно до загальнозна-

них принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів Російської Федерації» (ст. 69), причому Декларація ООН Про права корінних народів (2007 р.) Росією не підтримана, а Конвенцією МОП № 107 і 169 не ратифікована [4].

В рамках Загальної рекомендації XXIII про права корінних народів (1997 р.), ухваленої Комітетом з ліквідації расової дискримінації, що діє в рамках Міжнародної конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (1965 р.), було визначено, що держави мають «визнати і охороняти права корінних народів володіти, облаштовувати, контролювати і використовувати свої землі, території і ресурси» (п. 5) [5].

Міжнародне право визнає можливість права власності народів, як колективного публічного права, що має і публічні, і приватно-правові механізми реалізації, однак критеріїв розмежування державної (а також іншої публічної) і народної власності не містить. Так, у Декларації про права корінних народів (резолюція ГА ООН 61/295 (2007 р.)) підкреслюється наявність в корінних народів «прав на свої землі, території та ресурси», якими вони традиційно володіли, а «Держави забезпечують юридичне визнання та захист таких земель, територій та ресурсів» (ст. 26). Слід зазначити, що включення саме цих прав і обов'язків у розглянутий документ отримало неоднозначну оцінку на стадії підготовки проекту декларації. Наприклад, позиція Росії, яка виступила з критикою розглянутих положень, була аргументована наступним: «Проект декларації суперечить законодавству Російської Федерації, в якому не передбачені права корінних народів на землю, надра, природні ресурси, право на самовизначення в формах, запропонованих міжнародною спільнотою» [6]. Тим більше, що в рамках російської правової доктрини право корінних народів на традиційне природокористування відноситься не до економічних чи громадянських, як право власності, а до екологічних прав [7, с. 8].

За законодавством Норвегії, Швеції і Фінляндії корінні народи також не можуть володіти землею і природними ресурсами, а лише мають право користування [8].

Своєю чергою Нагойський протокол до КБР (2010 р.) передбачив право «корінних і місцевих громад» на закріплення в національному праві держав-учасниць норми щодо попереднього санкціонування доступу до генетичних ресурсів, «коли вони володіють встановленим правом надавати доступ до таких ресурсів» та традиційними знаннями (ст. 6 п. 2). Під час прийняття рішень мають залучатися норми звичаєвого права таких народів та має застосовуватися спеціально створений Механізм посередництва (ст. 12). Це ж стосується і транскордонних генетичних ресурсів (ст. 11).

Міжнародне право в контексті природних ресурсів окремо закріплює захист і збереження «традиційних знань корінних і місцевих громад» в ряді статей КБР (ст. 8(j), 10(c), 17.2 і 18.4). В Конвенції про охорону природи і природних ресурсів Африки (2003 р.) зазначені умови доступу до таких знань – отримання попередньої обґрунтованої згоди зацікавлених гро-

мад (ст. 17) [9]. Протокол САДК про лісові ресурси (2002 р.) закликає до поваги до «традиційних знань про ліси». В документі дається таке їхнє визначення – «накопичені знання, нововведення, практика й технології, пов'язані з лісами, які є життєво важливими для використання, збереження і сталого використання лісів і мають соціально-економічну цінність, що були розроблені протягом багатьох років місцевими жителями і спільнотами» (ст. В цьому ж акті зафіксовано «право місцевих громад на справедливий частку від використання їх лісових ресурсів» (ст. 4). Треба зауважити, що у статті про власність і володіння лісами права корінних народів взагалі не згадані (ст. 5), проте йдеться про «прийняття національних політик та механізмів, що дозволяють місцевим жителям і громадам колективно користуватися вигодами від лісових ресурсів» (ст. 12), «визнання, повагу і захист права окремих осіб і громад на їхні традиційні знання про ліси та їх права на отримання користі від цих знань» (ст. 16).

Також на міжнародному рівні закріплено право корінних народів на ведення традиційних китових (аборигенних) промислів. Зокрема, таке право закріплено в рамках мораторію на комерційний китовий промисел за рішенням Міжнародної китобійної комісії (1982 р.). Право на полювання на білих ведмедів закріплено в Конвенції про збереження білих ведмедів (1973 р.). Проте іноді такі виключення і не роблять, наприклад, в резолюції ГА ООН 46/215, щодо мораторію на дрефтерний промисел (1991 р.) визнається, що мораторій на вилов пелагічними дрефтерними сітками буде мати несприятливі соціально-економічні наслідки для громад, що займаються виловом риби у відкритому морі, проте це не є перешкодою для його введення.

Водночас міжнародне право не має визначення для аборигенного промислу. Так, в рамках Міжнародної китобійної комісії (МКК) делегація Індії запропонувала наступне формулювання аборигенного промислу: «Аборигенний промисел – це промисел для потреб життєзабезпечення, здійснюваний методами і знаряддями, що застосовувалися в XIX ст. і раніше, при архаїчному використанні здобутої продукції» [10, с. 21]. Інші дослідники кажуть про «традиційне природокористування корінних нечисленних народів» і надають йому таку дефініцію – це історично сформовані способи комплексного, екологічно збалансованого, невиснажливого використання природних ресурсів, а також їх захист та контроль з боку корінних нечисленних народів в межах території їх споконвічного проживання, спрямований на задоволення їх особистих потреб [11, с. 6]. Проте ці формулювання не враховують проблему, пов'язану з колізією рішень МКК щодо гуманних методів забою і необхідністю дотримання традиційних методів ведення аборигенного промислу. На цьому ж наголошувала і Резолюція № 900 / XI ГА ООН, у якій йдеться про необхідність здійснення промислу морських ссавців гуманними методами, які завдають найменших страждань цим високоорганізованим тваринам в процесі видобутку. У свою чергу К.А. Бека-

шев запропонував своє визначення цього процесу: «аборигенний промисел – це промисел, який здійснюється місцевим населенням прибережних районів безпосередньо або за допомогою відповідних організацій (включаючи можливість найму спеціальних судів) з метою постачання населення даного регіону традиційними продуктами харчування та іншими продуктами промислу для харчових потреб, потреб життєзабезпечення, культурних та інших потреб з використанням, наскільки це можливо, гуманних методів добування тварин, які не призводять до значної втрати видобутих об'єктів» [12, с. 114].

Найбільш детально права на аборигенний промисел деталізовано у двосторонніх угодах. Так, у 1978 р. Австралія та Папуа-Нова Гвінея уклали Договір про суверенітет та морські кордони в районі протоки Торрес між двома країнами [13]. У рамках цієї угоди створена «захищена зона» в протоці Торрес, яка тягнеться до морського дна та надр. В її рамках встановлено «визнання та захист традиційного способу життя та засобів до існування корінних мешканців в купі з їх традиційними промислами, вільним пересуванням та рибальством» (ст. 10 п. 3). Також в угоді взаємно визнаються традиційні звичаї і права цих народів, включаючи доступ до землі, морського дна і морів (ст. 12). В інших угодах такі аборигенні промисли обумовлені певною реалізацією ресурсів. Зокрема, Угода СРСР та Норвегії щодо регулювання промислу тюленів і з охорони запасів тюленів в північно-східній частині Атлантичного океану (1957 р.) дає право на полювання лише після дозволу національної влади для «місцевого корінного населення та експедицій за умови, що сировина буде використана для харчування, як корм для тварин та інших місцевих господарських потреб» (ст. 9) [14]. Аналогічна норма міститься і в Конвенції СРСР та США про охорону перелітних птахів і середовища їх проживання (1976 р.) (ст. 2) [15]. Детальніше обмеження аборигенного промислу міститься в Угоді Російської Федерації і США про збереження та використання Алякськсько-чукотської популяції білого ведмеда (2000 р.). Отже відповідно до пп. «д» п. 1 ст. III Угоди 1973 р. під час ведмежого промислу забороняється:

- видобуток самок з ведмежатами, ведмежат, які не досягли однорічного віку, ведмедів в барлогах, включаючи ведмедів, що готуються до залягання в барлогу або які тільки покинули барлогу;
- використання літальних апаратів, великих моторизованих судів і великих моторизованих транспортних засобів;
- використання отрут, капканів і пасток для видобутку [16] (ст. 6).

Бувають і цікаві відсилки до традиційної діяльності, щодо природних ресурсів, але без згадок про корінні народи, наприклад: «визнаючи традиційність рибного промислу рибалок України і Росії в Азовському морі» (преамбула) [17].

Активно розвивають практику визначення статусу корінних народів в міжнародному праві міжнародні органи з захисту прав людини. Так, у рішенні

Африканської комісії з прав людини і народів у справі народу огоні було встановлено, що в зв'язку з «деструктивним і репресивним характером дій військового уряду» і «відсутністю матеріальних вигод для місцевого народу огоні» під час здійснення діяльності з розробки нафтових ресурсів держави компанією «Shell» уряд Нігерії порушив колективні права народу огоні, закріплені в ст. 21 Африканської хартії прав людини і народів (1981 р.): «1. Всі народи вільно розпоряджаються своїм національним багатством і природними ресурсами. Це право використовується виключно в інтересах народу. Ні в якому разі народ не може бути позбавлений цього права. 2. У разі грабежу свого надбання знедолені народи мають право на законне його повернення, а також на відповідну компенсацію» [18].

Корінні народи потребують забезпечення екологічних і природоресурсних прав з боку держави. Розробка справедливого режиму здійснення колективних прав народів особливо актуальна. Так, у Африканській конвенції про збереження природи і природних ресурсів (2003 р.) зафіксовано обов'язок держав. Зокрема вони:

- 1) вживають законодавчі та інші заходи для забезпечення того, щоб традиційні права і права на інтелектуальну власність місцевих громад дотримувалися;
- 2) доступ до знань корінних народів і їх використання підлягають попередній обґрунтованій згоді зацікавлених громад;
- 3) вживають необхідні заходи для активної участі місцевих громад у процесі планування та раціонального використання природних ресурсів, від яких такі громади залежать, з метою створення місцевих стимулів для збереження і сталого використання таких ресурсів [19] (ст. XVII).

У свою чергу не дуже підтримана державами (17 погоджень) Конвенція Міжнародної організації праці №169 «Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах» (1989 р.) Цей документ містить норму: «права народів на природні ресурси мають охоронятися» (ст. 15) і передбачає можливість застосування спеціальних заходів для захисту колективних прав (п. 1 ст. 4), а також *inter alia* згадує про застосування цих заходів під час визначення режиму використання природних ресурсів. Зокрема, навіть у випадку державної власності на надра певні права зафіксовані в корінного населення, а саме: «у випадках, коли держава зберігає за собою власність на мінеральні ресурси або ресурси земних надр або права на інші ресурси, що відносяться до земель, уряди встановлюють процедури або забезпечують збереження процедур, за допомогою яких вони проводять консультації із зазначеними народами з метою з'ясування (до початку здійснення або до видачі дозволу на здійснення будь-яких програм з розвідки або експлуатації таких ресурсів), чи наноситься, і в якій мірі, збиток інтересам народів, що відносяться до їх земель. Якщо це можливо, відповідні народи беруть участь в результатах такої діяльності й отримують справедливую компенсацію за

будь-яку шкоду, яка може бути заподіяна їм внаслідок такої діяльності» (п. 2 ст. 15 Конвенції) [20]. До того ж Декларацією 2007 р. за корінними народами закріплено право на реституцію або компенсацію в разі конфіскації чи вилучення в них таких ресурсів (ст. 28).

Вищезгадана Декларація ООН 2007 р. передбачає в корінних народів «права на збереження й охорону навколишнього середовища та ефективності виробництва їх земель або територій і ресурсів» (ст. 29), а також обов'язок держав консультиватися і співпрацювати з корінними народами з питань здійснення проектів, які зачіпають «їх землі або території та інші ресурси, особливо в зв'язку з освоєнням, використанням або розробкою корисних копалин, водних або інших ресурсів» (ст. 32).

Хоч ця Декларація і є по суті документом м'якого права, але її роль визнається, а додержання забезпечується в рамках органів і спеціалізованих установ ООН. Так, голова Економічної і соціальної ради ООН (ЕКОСОП), зазначив у доповіді відносно практики Світового банку: «Оцінка наслідків і загроз діяльності Банку для сфери прав людини має вирішальне значення в забезпеченні ефективності заходів у сфері розвитку, а також у запобіганні порушень прав людини, закріплених в Декларації. Водночас Банку настійно рекомендується зробити обов'язковою оцінку наслідків для сфери прав людини всіх фінансованих Банком заходів. Подібна ініціатива буде відповідати статті 42 Декларації, в якій міститься заклик не тільки до дотримання і повного застосування положень Декларації, але й до прийняття подальших заходів по ефективному здійсненню цього документа» [21, с. 6]. Своєю чергою Міжамериканський суд з прав людини у рішенні від 28 листопада 2007 р. у справі *Saramaka People v. Suriname* містив пряме цитування норми Декларації як сумісної та релевантної [22]. На Декларацію також посилалася в своїх численних резолюціях ГА ООН (№ 69/2 від 22 вересня 2014 р., № 69/159 від 3 лютого 2015 р.) і Рада ООН з прав людини (№ 30/4 від 1 жовтня 2015 р.) [23, с. 124].

В доктрині висувають думку, що «власність народу повинна поширюватися на всі публічні ресурси, які не мають індивідуально встановленого власника або вигодонабувача та мають значення для реалізації інших колективних прав народів (права на

розвиток, на безпечне довкілля, на світ, на самовизначення, на самоусвідомлення та інших). До таких ресурсів слід віднести атмосферне повітря і не залучені до господарського використання частини природних екологічних систем, включаючи морські простори. Крім того право власності народу повинно поширюватися на об'єкти культурної та історичної спадщини даного народу, що мають значення для реалізації зазначених вище прав» [1, с. 34].

Але з такою ідеєю міжнародне право не погоджується. Воно закликає захищати явно конкретизовані права – земельну власність, природні ресурси і таке інше.

Треба відзначити, що зараз практика відносин більшості розвинених країн з корінними народами будується на основі укладання окремих договорів (США, Канада, Нова Зеландія, Австралія), тому питання регулювання відносин з приводу корисних копалин цілком відповідає підходам Декларації 2007 р. На її реалізацію ООН (конкретніше – Глобальний договір ООН (UN Global Compact) в партнерстві з Секретаріатом Постійного форуму ООН з питань корінних народів і Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини) розробило спеціальний документ для ТНК (транснаціональних корпорацій) – «Декларацію Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів. Довідник для бізнесу» (2012 р.). Відповідно до назви, проект розроблений для співвіднесення інтересів ТНК і корінних народів під час здійснення природоресурсних проектів, а також для захисту прав останніх шляхом розробки низки практичних дій для ТНК [24].

Отже можна зробити висновок, що корінні народи в рамках МПРп мають специфічні права, що надані їм міжнародно-правовими актами в сфері природних ресурсів. Ці права захищають їхні традиційні знання, права на видобуток живих природних ресурсів, зобов'язують держави поважати права таких народів на землі, які вони населяють, підтверджують право на володіння природними ресурсами. На їхню користь надаються виключення з загальних заборон на експлуатацію природних ресурсів встановлених міжнародним правом (аборигенні промисли). Варто зазначити, що цей об'єм прав корінних народів досить часто виходить зі сфери захисту прав людини, особливо в рамках безпосереднього міжнародно-правового захисту цих прав.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабин Б.В. Право собственности народов: международное и национальное измерения. Юридические исследования. 2013. № 10. С. 12–34.
2. Совет по правам человека. ГА ООН. Доклад Специального докладчика Джеймса Анайи, A/HRC/15/37, пункт 53–54. URL: http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2010_hrc_annual_report_ru.pdf.
3. Тарасов О.В. Суб'єкти міжнародного права: проблеми сучасної теорії. Х., 2014. С. 257.
4. Конституция Российской Федерации 1993 г. <http://www.zakonrf.info/konstitucia/69/>
5. General recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples: Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Fifty-first session (22 August, 1997) A/52/18 URL: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/INT_CERD_GEC_7495_E.doc
6. Письмо министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова президенту Ассоциации КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ С.Н. Харючи от 5.06.2006 г. Цит. за: Гудыма А.П. «Регион КНС».
7. Жукова Е.В. Право на традиционное природопользование коренных малочисленных народов России в системе их экологических прав. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.06 природоресурсное право: аграрное право; экологическое право. М., 2010. С. 8.

8. Kvist Roger. Swedish Saami Policy 1548-1992: 3rd Circumpolar Universities Cooperation Conference. November 30 – December 3. 1992. Rovaniemi, Finland. Rovaniemi. 1994.
9. African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (2003). URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mul45449.pdf>.
10. International Whaling Commission. Charrman's Report of the 37 th Meeting. Cambridge Sept. 1985. p. 21.
11. Минченко Н.В. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.06. М., 2007. С. 6.
12. Бекашев К.А, Сапронов В.Д. Мировое рыболовство: вопросы международного сотрудничества. М. 1990. С. 114–115.
13. Treaty between Australia and the Independent State of Papua New Guinea concerning sovereignty and maritime boundaries in the area between the two countries, including the area known as Torres Strait, and related matters, 18 December 1978. URL: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/AUS-PNG1978TS.PDF>.
14. Соглашение между Правительством Союза Советских Республик и Правительством Норвегии о мерах по регулированию промысла тюленей и по охране запасов тюленей в северо-восточной части Атлантического океана (1957 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901688>.
15. Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки об охране перелетных птиц и среды их обитания (1976 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901253>
16. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-алаяскинской популяции белого медведя (2002 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902079708>.
17. Угода між Державним комітетом України з рибного господарства та рибної промисловості та Комітетом Російської Федерації з рибальства з питань рибальства в Азовському морі (1993 р.) URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/643_174.
18. Заключительный доклад Специального докладчика Эрики-Ирен А. Даес «Постоянный суверенитет коренных народов над природными ресурсами», 2004. E/CN.4/Sub.2/2004/30. С. 22. URL: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Report%20by%20Erica%20Irene%20A.%20Daes%20\(Russian\).pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Report%20by%20Erica%20Irene%20A.%20Daes%20(Russian).pdf).
19. Revised African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources. URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-treaty-0029_-_revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources_e.pdf.
20. Конвенция о коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах № 169 (1989 г.) URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_188/conv.
21. Постоянный форум по вопросам коренных народов. Двенадцатая сессия Нью-Йорк, 20–31 мая 2013 года Пункт 5 предварительной повестки дня. Всеобъемлющий диалог с учреждениями и фондами ООН. Обзор практических принципов работы Всемирного банка. URL: http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/301664/E_C.19_2013_15-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y. P. 6.
22. Case of the Saramaka People v. Suriname: Inter-American Court of Human Rights, Judgment of November 28, 2007 (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs) URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf.
23. Приходько А.В. Стандарты ООН стосовно прав корінних народів. Дисертація ... наукового ступеня кандидата юридичних наук. 12.00.11. К., 2017. С. 124–125.
24. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Справочное руководство для бизнеса. Предварительный проект 10 декабря 2012 года. New York: UN Global Compact, 2012. URL: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/UNDRIP_RU.pdf.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.6

Деркач А. Л.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України

ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

FORMATION OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE: LEGAL REGULATION AND REALITIES OF THE PRESENTATION

Автором аналізуються недоліки процедури формування Уряду України, передбаченої чинним законодавством. Особлива увага звертається на колізії її правової регламентації, на відсутність якісної правової бази організації та функціонування коаліції депутатських фракцій, яка наділена конституційним повноваженням брати участь у формуванні Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, уряд, коаліція депутатських фракцій, Прем'єр-міністр, конституційне повноваження.

Автором анализируются недостатки процедуры формирования Правительства Украины, предусмотренной действующим законодательством. Особое внимание обращается на коллизии ее правовой регламентации, отсутствие качественной правовой базы организации и функционирования коалиции депутатских фракций, которая наделена конституционными полномочиями принимать участие в формировании Кабинета Министров Украины.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, правительство, коалиция депутатских фракций, Премьер-министр, конституционные полномочия.

The author analyzes the shortcomings of the procedure for the formation of the Government of Ukraine, stipulated by the current legislation. Particular attention is drawn to the collision of its legal regulation, the lack of a qualitative legal basis for the organization and functioning of the coalition of deputy factions, which has constitutional authority to participate in the formation of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, Government, coalition of deputy factions, Prime Minister, constitutional authority.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади, як визначено в Конституції України, є Кабінет Міністрів України, який відповідно до статті 113 Основного Закону відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією [3].

За роки незалежної України процедура формування цього органу державної влади неодноразово зазнавала частих законодавчих змін, що було пов'язано з конституційними змінами форми правління.

Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII було відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами та доповненнями. Тож із 2014 р. в нашій державі функціонує парламентсько-президентська конституційна модель. А це означає, що ключовим суб'єктом формування уряду в Україні виступає Верховна Рада України.

Порядок формування Уряду визначається, перш за все, Конституцією України, а також Законом «Про Кабінет Міністрів України». З огляду на те, що за чинним законодавством України, зважаючи на існуючу модель форми правління, основним суб'єктом формування Уряду є Верховна Рада України, то до нормативно-правової бази процедури формування

Уряду країни належить і Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

У межах статті аналізуватиметься правова основа формування складу Кабінету Міністрів України з дослідженням проблемних і дискусійних законодавчих положень, зважаючи на формування Уряду у квітні 2016 р.

Правовий статус, повноваження, порядок формування Кабінету Міністрів України є предметом досліджень не лише юридичної науки. Варто відзначити значні наукові розробки цієї проблематики в таких суміжних галузях: політологія, державне управління, особливо щодо аналізу проблемних питань у світлі позитивного досвіду зарубіжних країн. Однак, як показує практика, в Україні залишаються законодавчо неврегульовані аспекти формування складу Уряду, які потребують не лише ґрунтового наукового дослідження та пошуків шляхів удосконалення процедури формування Кабінету Міністрів України, а й зважених змін, доповнень до чинного законодавства.

Відповідно до статті 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [3].

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» у статтях 8, 9 визначає порядок призначення на посаду Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України, які за своїм змістом дублюють вище згадані конституційні положення, вносячи певні уточнення щодо строку внесення Президентом України подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра – не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження пропозиції коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від її конституційного складу [6], що відповідає пункту 9 стаття 106 Конституції України. А також уточнюється, що пропозиція коаліції подається Президенту України за підписом народного депутата України – уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

Аналіз зазначених конституційних положень, а також статті 8, 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» дає можливість виокремити два основні етапи у формуванні складу Уряду: перший – призначення на посаду Прем'єр-міністра, другий – призначення інших членів Кабінету Міністрів.

Призначення на посаду і Прем'єр-міністра, й інших членів уряду належить до конституційних повноважень українського парламенту. Однак на стадії формування складу Кабміну треба виокремити дві процедури: 1) призначення членів Уряду за поданням Президента – міністр оборони України та міністр закордонних справ України; 2) призначення інших членів Кабміну – за поданням Прем'єр-міністра України. Кандидатура міністра закордонних справ України від Президента України пояснюється тим, що саме Президент відповідно до Конституції України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави; до його конституційних повноважень належать: ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України; представляти державу в міжнародних відносинах, приймати рішення про визнання іноземних держав, призначати та звільняти глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймати вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (стаття 106 Конституції України) [3].

Подання Президентом кандидатури міністра оборони України пов'язано з тим, що відповідно до пункту 17 статті 106 Конституції, Президент Укра-

їни є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави.

Аналіз нормативно-правової бази формування складу Кабінету Міністрів України не буде повним без згадки про статтю 83 Конституції України, де передбачено в частині 8, що «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України» [3].

Отже, важливим суб'єктом формування складу Уряду є коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді, яка відповідно до статті 83 вносить пропозицію не лише стосовно кандидатури Прем'єр-міністра, але й інших членів Кабміну, окрім міністра закордонних справ і міністра оборони, що належить до повноважень Президента, як ми зазначали раніше. Однак це конституційне положення щодо внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій Прем'єр-міністру стосовно інших членів уряду жодним чином не відображається ні в розділі VI Конституції України, ні в Законі «Про Кабінет Міністрів України». Хоча пункт 2 статті 9 вищезгаданого Закону передбачає, що, «формуючи новий склад Кабінету Міністрів України, новопризначений Прем'єр-міністр України вносить до Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та цього Закону. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Кабінету Міністрів України».

На жаль, чинне законодавство України не містить належного правового регулювання статусу коаліції фракцій Верховної Ради, не визначає, як вона створюється, що слугує правовим підґрунтям для її функціонування, не визначає, як вона бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, і головне – не передбачає жодної юридичної відповідальності за неналежне виконання (або бездіяльність) її основного конституційного повноваження – надання пропозиції стосовно складу Уряду.

Така ситуація зумовлена рядом причин, основна полягає в тому, що Конституція України зазнавала частих змін з огляду на політичні інтереси осіб, що приходять до влади. Відповідно, інститут коаліції або так званої парламентської більшості не має належного законодавчого врегулювання та сталої практики функціонування.

Загалом, у парламентських і напівпрезидентських формах правління Уряд формується за допомогою Парламенту. У цей процес покладено так званий принцип коаліційності, який виникає в разі, коли жодна з партій не має більшості для створення Уряду, і в результаті цього політичні партії починають шукати спільні інтереси для співпраці [8, с. 2].

Оскільки основна мета створення коаліції – формування Уряду України [7], то, відповідно, від

факту сформування та існування коаліції депутатських фракцій безпосередньо залежить формування Кабінету Міністрів України (частина 8 статті 83, пункт 9 частини 1 статті 106, частина 3 статті 114 Конституції України).

Науковці, які досліджують позитивний міжнародний досвід формування коаліційних урядів, вважають, що «призначення Парламентом Уряду повинно здійснюватись шляхом одночасного висловлення йому довіри та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України» [1, с. 122]. Адже головним завданням Уряду є вироблення та проведення державної політики, а «важливим конституційним елементом організації діяльності Уряду є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Саме цей концептуальний документ повинен спрямовувати всю діяльність Уряду та визначати загалом перспективи розвитку держави. Фактично Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки з боку Парламенту, але й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього Уряду» [4, с. 138].

Однак, як констатують дослідники цієї проблематики, «програма діяльності уряду є формальністю та представляється тільки після формування уряду. Ще однією проблемою як у процесі формування урядової коаліції, так і в процесі її діяльності є відсутність чіткої комунікації між Радою коаліції в парламенті та Урядом, який вона затверджує. Наслідком цього є не підтримання багатьох урядових законів у Парламенті» [8, с. 6].

Проаналізувавши конституційні положення стосовно формування складу Уряду, не складно зробити висновок, що ключовими суб'єктами виступають такі:

- Верховна Рада України, яка призначає і Прем'єр-міністра, і інших членів уряду.
- Президент України, який вносить подання до Верховної Ради стосовно кандидатури Прем'єр-міністра, а також двох міністрів: оборони та закордонних справ.
- Прем'єр-міністр, що вносить подання стосовно кандидатур членів Уряду.
- коаліція депутатських фракцій, яка вносить пропозиції Президенту стосовно кандидата в очільника Уряду та Прем'єру стосовно членів Уряду.

Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Повертаючись до аналізу процедури призначення складу Кабінету Міністрів України та зважаючи на частину 2 статті 19 Конституції України, жоден з етапів призначення членів Уряду не можливий без участі коаліції депутатських фракцій. Однак постає логічне запитання щодо того, як коаліція здійснює своє конституційне повноваження із формування Уряду і чи несе відповідальність у разі не виконання покладених на неї завдань або як вирішується це питання в разі припинення діяльності коаліції або в разі її не створення.

Стаття 83 Конституції України передбачає, що засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Правове регулювання цих питань в Основному Законі є мінімальним, а що стосується Регламенту, то він взагалі не містить жодної регламентації організації та функціонування коаліції депутатських фракцій, що створює на практиці чимало проблем.

Наприклад, у 2016 році 47 народних депутатів України звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), постанову Верховної Ради України «Про Кабінет Міністрів України» від 14 квітня 2016 р. № 1093-VIII, якою прийнято відставку Прем'єр-міністра України Яценюка Арсенія Петровича та призначено Гройсмана Володимира Борисовича на посаду Прем'єр-міністра України. Автори клопотання стверджували, що на момент прийняття постанови у Верховній Раді України не існувало коаліції депутатських фракцій, яка мала б право вносити пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; кандидатура для призначення на посаду Прем'єр-міністра України внесена до Верховної Ради України неналежним суб'єктом (народними депутатами України, а не Президентом України). Тобто в основі цієї проблеми було порушення конституційно визначеної процедури призначення Прем'єр-міністра.

Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», зважаючи на таке: суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про невідповідність оспорюваного акта (його окремих положень) Основному Закону України, повинен навести правові аргументи щодо такої невідповідності. Народні депутати України, зазначаючи про недотримання вимог Конституції України в разі призначення на посаду Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б., не надали жодних офіційних відомостей чи документів, які свідчили б про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, про відсутність пропозиції Президенту України від коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, про те, що кандидатура для призначення на посаду Прем'єр-міністра України внесена до Верховної Ради України неналежним суб'єктом [9].

Питання фактичного існування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді підіймалося також у межах іншого судового провадження в адміністративному судочинстві. Так, Окружний адміністративний суд міста Києва розглядав справу за позовом до Апарату Верховної Ради України з проханням зобов'язати відповідача надати позивачу списки народних депутатів України, які станом на 17 січня 2017 р. були учасниками коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» та підписали Угоду про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна».

Своїм Рішенням від 18 травня 2017 р. [5] стосовно надання інформації про поіменний список депутатів коаліції суд відмовив позивачу в задоволенні позовних вимог з огляду на те, що інформація про персональні списки народних депутатів України, які підписали Угоду про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» та/або нині є учасниками названої Коаліції депутатських фракцій, не відповідає таким критеріям, як «відображеність і задокументованість», та відсутність у справі документальних доказів, що свідчать про наявність станом на 8 лютого 2017 р. такої інформації в готовому вигляді у володінні (розпорядженні) Голови ВРУ або в підконтрольному йому Апарату ВРУ.

Ряд практичних проблемних питань, пов'язаних із формуванням Уряду України та участі в цьому процесі коаліції депутатських фракцій, залишається відкритим сьогодні. Чинне законодавство потребує термінового вдосконалення, приведення у відповідність до Конституції України. Доки залишатиметься законодавчо не визначеним порядок формування коаліції депутатських фракцій, не будуть чітко визначені правові засади її функціонування, а також підстави припинення її повноважень, не виключаємо можливості зловживань із боку впливових політичних сил під час формування вищого органу виконавчої влади.

Зважаючи на чинне законодавство, коаліція депутатських фракцій (парламентська більшість) наділена конституційним повноваженням пропонувати Президенту кандидатуру Прем'єр-міністра, а Прем'єру – кандидатури в члени Уряду, які вони потім вносять Верховній Раді України на призначення. За таких умов маємо ситуацію, коли парламент сам собі вносить кандидатури та Голови Уряду й інших його членів, але не прямо, а опосередковано – через

Президента та Прем'єра відповідно. На цей недолік законодавства вже звертав увагу у своїй Аналітичній доповіді Національний інститут стратегічних досліджень, де зазначено, що повноваження Президента щодо формування Уряду формально зводяться до пересилання пропозицій коаліції депутатських фракцій щодо кандидатури Прем'єр-міністра України до Верховної Ради України [2, с. 15]. І, як застерігається в згаданому документі, коли Президент і коаліція депутатських фракцій мають різні політичні програми, з якими вони перемогли на виборах, така процедура формування Уряду може призвести до затяжної політичної кризи, а тому потребує подальшого конституційного вдосконалення.

Інше проблема, яка може виникати на практиці, – якщо коаліція не вносить пропозиції або припинила своє існування, а нова коаліція не була сформована. Відповідно, на що звертається увага в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень, то це відсутність вимог до функціонування коаліції на постійній основі. Конституційна вимога щодо узгодження політичних позицій у коаліції депутатських фракцій потребує застосування лише під час формування самої коаліції та внесення кандидатури Прем'єр-міністра України та членів Уряду. На цьому роль коаліції фактично завершується [2, с. 16].

З огляду на це процедура формування Кабінету Міністрів України потребує законодавчих змін із чітким визначенням термінів внесення коаліцією пропозицій стосовно кандидатур у члени Кабміну, встановлення чітких строків щодо формування Уряду, наділення Президента, Прем'єр-міністра додатковими важелями впливу та контролю за процесом формування Кабінету Міністрів України в разі бездіяльності коаліції депутатських фракцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Колюх В.В. Участь парламенту у формуванні уряду як спосіб реалізації установчої функції (Міжнародна практика та українські реалії). НТУУ «КПІ»: Політологія. Соціологія. Право. 2014. Вип. 2 (22). С. 117–123.
2. Конституційні аспекти розподілу повноважень у системі вищих органів державної влади України. К.: НІСД, 2015. 27 с.
3. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://rada.gov.ua/>
4. Окопник О.М. Актуальні питання організаційної діяльності Кабінету Міністрів України. Держава та регіони. Серія: Право. 2014. № 2 (44). С. 137–142.
5. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва 18 травня 2017 р. № 826/1812/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66743656>
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 13. Ст. 222. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України [...] від 17 вересня 2008 р. № 16-рп/2008. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08>
8. Сухенко В.В. Особливості формування коаліційних урядів у постсоціалістичних країнах Центральної Європи: досвід для України. Актуальні проблеми державного управління. № 1 (49). 2016. С. 1–7.
9. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за [...]: Ухвала від 4 жовтня 2016 р. № 64-у/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/v064u710-16>

Остапенко В. В.,
здобувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ГАРАНТІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

EXECUTION OF COURT DECISIONS AS A PROCEDURAL GUARANTEE OF CONSTITUTIONAL HUMAN RIGHTS

Розкрито місце і значення виконання судових рішень як процесуальної гарантії конституційних прав і свобод людини. Доводиться, що виконання судових рішень слід розглядати як кінцеву процесуальну судову гарантію реалізації конституційних прав і свобод людини, як елемент права на справедливий судовий розгляд. Проаналізовано зміст даної процесуальної гарантії конституційних прав людини крізь призму розгляду юридичних позицій Конституційного Суду України та практики Європейського суду з прав людини у сфері застосування ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини.

Ключові слова: гарантії, права людини, судові рішення, судовий захист, виконання судових рішень.

Раскрыты место и значение исполнения судебных решений как процессуальной гарантии конституционных прав и свобод человека. Доказывается, что исполнение судебных решений следует рассматривать как заключительную процессуальную судебную гарантию реализации конституционных прав и свобод человека, как элемент права на справедливое судебное разбирательство. Проанализировано содержание данной процессуальной гарантии конституционных прав человека через призму рассмотрения юридических позиций Конституционного Суда Украины и практики Европейского суда по правам человека в сфере применения ст. 6 Конвенции о защите прав и основных свобод человека.

Ключевые слова: гарантии, права человека, судебные решения, судебная защита, исполнение судебных решений.

The place and importance of execution of court decisions as a procedural guarantee of constitutional rights and freedoms of the person are revealed. It is proved that the execution of court decisions should be regarded as the final procedural judicial guarantee for the exercise of constitutional human rights and freedoms as an element of the right to a fair trial. The content of this procedural guarantee of constitutional human rights is analysed through the prism of consideration of legal positions of the Constitutional Court of Ukraine and the practice of the European Court of Human Rights in the sphere of application of art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Key words: guarantees, human rights, judicial decisions, judicial protection, execution of court decisions.

Виконання судових рішень слід розглядати як процесуальну судову гарантію реалізації конституційних прав і свобод людини, як елемент права на справедливий судовий розгляд.

Важливість виконання судових рішень полягає в тому, що по суті без цього елемента право на судовий захист стає неможливим, сумнівним та ілюзорним. Навпаки, невиконання судових рішень, затримання строків їх виконання, як показує вітчизняна практика, призводить до значного порушення прав людини, і тим самим зводить нанівець соціальну цінність правосуддя та підриває довіру до нього з боку населення. Це також є важливим з точки зору правової визначеності, оскільки особа, що виграла судовий процес, очікує на невідворотне виконання судового рішення і поновлення порушених прав [1, с. 178]. Однак це непов'язане з традицією неповаги до судової влади, що була свого часу притаманна радянській владі. З цього приводу М. Козюбра пише: «У вітчизняному соціумі, у тому числі серед «політичної еліти», на жаль, відсутнє належне розуміння того, що незалежність суду і суддів – це не привілей судової влади, а одне із найвагоміших досягнень людської культури і людської цивілізації, одна із найвагоміших гарантій справедливого і безстороннього судочинства, а рівень її забезпечення – своєрідний лакмусовий індикатор рівня демократичності дер-

жави, утвердження верховенства права» [2, с. 200]. Судові рішення є дуже важливими для виконання конституції та законодавства. Право на справедливе судочинство і саме правовладдя загалом втрачають будь-який зміст, якщо судові рішення не виконано [3, с. 38].

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово підкреслював важливість виконання судових рішень та вказував на цю стадію судочинства як на елемент права на судовий захист. Зокрема, у Рішенні № 16-рп/2009 від 30 червня 2009 року КСУ зазначив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, і наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової [4, с. 94]. У Рішенні від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012 (справа про стягнення заборгованості з підприємств паливно-енергетичного комплексу) КСУ приходить до висновку, що виконання судового рішення є невіддільною складовою частиною права кожного на судовий захист та охоплює, зокрема, законодавчо визначений комплекс дій, спрямованих на захист і відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави [5, с. 5]. Невиконання судового

рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (п. 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 1-рп/2012) [6]. Таким чином, без виконання рішення судів право на справедливий суд позбавлене сенсу, оскільки воно стає формальним і декоративним та не забезпечує захист і відновлення порушених прав і свобод.

Право на судовий захист є конституційною гарантією прав і свобод людини й громадянина, а обов'язкове виконання судових рішень – складовою частиною права на справедливий судовий захист [7].

До таких висновків КСУ приходять на основі аналізу правових позицій, висловлених у рішеннях Європейського Суду з прав людини щодо захисту права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод). Саме через такі юридичні позиції ЄСПЛ основні концептуальні підходи з цього приводу були сформульовані ЄСПЛ у Рішенні по справі “DiPede v. Italy” від 26 вересня 1996 року, коли ЄСПЛ прямо вказав, що виконавче провадження має розглядатися як другий етап судового розгляду (п. 24). У рішенні у справі “Hornsby v. Greece” від 19 березня 1997 р. Суд підкреслює, що виконання судових рішень є складовою частиною загального принципу верховенства права, адже має ключове значення для ефективного функціонування правосуддя. Зокрема, зазначається, що відповідно до усталеного прецедентного права п. 1 ст. 6 ЄКПЛ гарантує кожному праву на звернення до суду або арбітражу з позовом щодо його цивільних прав або обов'язків. Ця норма проголошує «право на суд», одним з аспектів якого є право на доступ, тобто право на подачу цивільно-правового позову до суду. Однак це право було б ілюзорним, якщо б правова система певної держави допускала, щоб остаточне судове рішення, що набрало законної сили, не виконувалося б на шкоду одній зі сторін. Важко собі уявити, щоб ст. 6 Європейської конвенції прав людини детально описувала процесуальні гарантії, які надаються сторонам у спорі, – справедливий, публічний і швидкий розгляд – і водночас не передбачала б виконання судових рішень. Тлумачення ст. 6 Європейської конвенції прав людини як такої, що присвячена виключно праву на суд та проведенню справедливого судового розгляду, могло б призвести до наслідків, які є несумісними з принципом верховенства права, обов'язок дотримуватися якого держави взяли на себе, ратифікувавши Конвенцію. Саме тому, виконання рішень, ухвалених будь-яким судом, слід розглядати як невіддільну частину «судового розгляду», зважаючи на цілі ст. 6 Європейської конвенції з прав людини.

Крім того, проблему виконання судових рішень в контексті п. 1 ч. 6 Конвенції Суд тлумачить і в інших аспектах, зокрема з позицій правової визначеності, доступу до суду, розумності строків судового розгляду. Ще ж і надто зазначена проблема розглядається в контексті інших конвенційних прав, а саме: права на захист власності (ст. 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ) і права на ефективний засіб правового захисту (ст. 13 ЄКПЛ).

Так, у рішенні у справі “ImmobiliareSaffi v. Italy” від 25 липня 1999 р. ЄСПЛ зауважує, що ефективний доступ до суду включає також право на виконання судових рішень без неналежних затримок. Стадія виконання судових рішень має тлумачитися в контексті принципу правової визначеності. З цієї точки зору вимога про незворотну реалізацію рішень суду та правова визначеність становлять ексекуційну складову частину права на справедливий судовий розгляд. ЄСПЛ зазначає, як вже вказувалося вище, що невиконання судових рішень на шкоду одній зі сторін суперечить принципу верховенства права. Рішення суду мають бути остаточними та обов'язковими для сторін, окрім випадків, коли вони скасовані вищим судом через їх незаконність або несправедливість.

Неможливість особи домогтися виконання судового рішення майнового характеру, винесеного на її користь, становить втручання у право на мирне володіння майном, гарантоване першим реченням ч. 1 ст. 1 Протоколу №1 (див. рішення у справах «Войтенко проти України» від 29.06.2004 р., «Півень проти України» від 29.06.2004 р.).

Також, Суд визнає тривале невиконання судового рішення, винесеного на користь заявника, порушенням права на доступ до суду і перешкодою до отримання заявником належного йому майна, на отримання якого він обгрунтовано розраховував (така позиція була відтворена у рішеннях у справах “Vasserman v. Russia” від 10 квітня 2008 р., “Gerasimova v. Russia” від 21 липня 2001 р.).

Однією з нагальних проблем у сфері забезпечення судових гарантій прав людини в Україні є питання виконання судових рішень (особливо тих, які винесені проти держави). Так, за даними Голови Верховного Суду України Я.Р. Романюка, протягом 20 останніх років рівень виконання судових рішень не перевищує 5%. З тих судових рішень, які передбачають стягнення з держави на користь громадян, виконано лише 2,2%, а заборгованість держави перед нашими громадянами за виконанням рішень національних судів досягла 450 млрд гривень [8].

Слід наголосити, що значна кількість справ, розглянутих ЄСПЛ проти України, стосувалася саме проблеми виконання або тривалого невиконання судових рішень. Йдеться, насамперед, про невиконання судових рішень у цивільних справах, насамперед щодо стягнення заборгованості з заробітної плати та соціальних виплат. Найвні вітчизняні механізми виконання судових рішень показали свою недостатню ефективність.

Наприклад, ЄСПЛ у справах «Півень проти України» від 29 червня 2004 р. [9] та «Жовнер проти України» від 29 червня 2004 р. констатував порушення ст. 6 Конвенції [10]. Ці дві заяви стосувалися невиконання рішень, винесених на користь заявниць, про стягнення з навчальних закладів освіти заборгованості щодо заробітної плати та надбавки за вислугу років. Суд встановив, що боржником були освітні заклади, які є державними установами, що фінансуються з державного бюджету. Крім цього, Суд зазна-

чив, що рішення судів залишалися невиконаними шість років через те, що бюджетне законодавство не передбачало витрати, встановлені ст. 57 Закону України «Про освіту». Також Суд звернув увагу, що в національному законодавстві відсутня нормативна база щодо зобов'язань відповідних міністерств у випадку бюджетної прогалини. Взявши до уваги той факт, що існувала законодавча прогалина, а також те, що відстрочка виконання не була обмежена конкретним строком, Суд дійшов висновку, що державою було порушено § 1 статті 6 Конвенції.

Невиконання судового рішення державного суду також не повинно виправдовуватись відсутністю коштів у бюджеті країни. Так, у справі «Шмалько проти України» від 20 липня 2004 р. [11] Європейський Суд відзначив, що орган державної влади не має права посилатися на брак коштів для виправдання неспроможності виконати судові рішення про виплату боргу. Зрозуміло, що за певних обставин затримка з виконанням рішення суду може бути виправданою. Але затримка не може бути такою, що зводить нанівець сутність гарантованого п. 1 ст. 6 Конвенції права. Саме тому не можна було, посилаючись на нібито фінансові труднощі, яких зазнавала держава, перешкоджати заявникові отримати вигоду від ухваленого на його користь судового рішення, що було для нього надзвичайно важливо.

Аналогічну позицію Суд висловив у справі «Войтенко проти України» від 29 червня 2004 р. Справа стосувалася стягнення з відділу державного казначейства грошової компенсації за невидане грошове майно заявнику після звільнення його з лав Збройних сил України. Причиною такої тривалості виконання була також відсутність у державному бюджеті коштів, які були б передбачені на ці цілі. Суд зазначив, що передбачення у державному бюджеті асигнувань на виплати державного боргу може спричинити певну затримку у виконанні рішення. Але Суд дійшов висновку, що через відсутність таких асигнувань протягом трьох років підряд судові рішення було виконане з перевищенням розумного строку.

Таку саму юридичну позицію висловив Суд і у справах «Цибулько та інші проти України» від 20.06.2013 р., «Анацький проти України» від 13.12.2005 р.

Також держава, на думку ЄСПЛ, несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному та вчасному виконанню, перебувають у межах контролю державних органів влади (дивіться рішення у справі «Сокур проти України» від 26 квітня 2005 р., і у справі «Кришук проти України» (“Kryshchuk v. Ukraine”), N 1811/06, від 19 лютого 2009 р.).

Окрім того, держава несе відповідальність за борги комунальних підприємств так само, як вона відповідає за борги підприємств державної форми власності, з огляду на те, що органи місцевого самоврядування, відповідно до практики конвенційних органів, є державними організаціями у тому значенні, що вони керуються публічним правом та здійснюють публічні функції (рішення у справі «Фільштейн проти України» від 28.05.2009 р.).

З іншого боку, держава не несе відповідальності за зобов'язання приватних осіб та виконання ними судових рішень, однак вона відповідає за дії органів публічної влади, залучених до виконавчого провадження щодо таких приватних осіб (рішення у справах «Антонюк проти України» від 11.12.2008 р., «Козачок проти України» від 07.12.2006 р.).

Як вже зазначалося, питання невиконання остаточних судових рішень протягом тривалого часу залишається особливо актуальним для України. Європейським судом було розглянуто значну кількість аналогічних за своєю суттю справ, які стосуються тривалого невиконання рішень українських судів, ухвалених на користь заявників (наприклад, рішення у справах «Батрак проти України» від 18.06.2009 р., «Стрелка та інші проти України» від 03.12.2015 р., «Божко проти України» від 04.10.2005 р., «Харук та інші проти України» від 26.07.2012 р., «Кононова та інші проти України» (“Kononova and others v. Ukraine”) від 06.06.2013 р. (заява №11770/03 та 89 інших заяв)).

Системність проблеми невиконання судових рішень спонукала Європейський суд до ухвалення 15.10.2009 р. першого пілотного рішення щодо України у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», відповідними положеннями якого визначено наступне: «Держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному та вчасному виконанню, перебувають у межах контролю органів влади» (дивіться рішення у справах «Сокур проти України» від 26.04.2005 р., «Кришук проти України» від 19.02.2009 р.).

Суд підкреслив хронічну проблему невиконання судових рішень, яка вже була встановлена в більше ніж 300 рішеннях Суду проти України. З цього приводу Комітетом Міністрів Ради Європи 6 березня 2008 року та 8 червня 2009 року було прийнято різні проміжні резолюції, які стосувалися проблем невиконання або тривалого виконання рішень національних судів, а також відсутності ефективного засобу юридичного захисту від такого порушення. У вказаних резолюціях, зокрема, було наголошено, що невиконання рішень національних судів становить системну проблему в нашій державі та що наслідком невжиття всіх необхідних заходів, включаючи заходи для усунення причин, що призводять до порушення Конвенції, є постійне збільшення кількості нових заяв до ЄСПЛ з аналогічними скаргами. Про системний характер проблем у цій сфері також свідчить той факт, що тільки на початку 2010 року у Суді очікували розгляду приблизно 1400 заяв проти України, які повністю або частково стосуються цих проблем, і кількість таких заяв постійно зростала. Справа Юрія Миколайовича Іванова, яка піднімала ці самі питання, «продемонструвала, що проблема тривалого невиконання судових рішень, які набрали законної сили, та відсутність ефективних національних засобів захисту залишилися невіршеними в українській правовій системі, попри зрозумілу прецедентну практику, що закликала Уряд здійснити необхідні заходи для вирішення цих питань».

З огляду на зазначене, Суд дійшов висновку, що невиконання судових рішень не пов'язані з якимсь поодиноким випадком чи особливим поворотом подій у цій справі, а є наслідком недоліків регуляторної та адміністративної практики органів державної влади з виконання рішень національних судів, за які вони несуть відповідальність. Отже ситуацію у цій сфері Суд кваліфікував як таку, що є результатом практики, несумісної з положеннями Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

І це стало однією з основних підстав для Суду у застосуванні щодо України процедури «пілотного рішення». В рамках цього рішення Суд зобов'язав національну владу протягом року запровадити ефективний засіб захисту або комбінацію таких засобів, здатних забезпечити адекватне та достатнє відшкодування у разі невиконання або затримки виконання судових рішень.

На виконання вказаного пілотного рішення було розроблено й прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05.06.2012 р. [12, ст. 158], який передбачив окремі державні гарантії у цій сфері, а саме компенсацію за несвоєчасне виконання рішення суду у вигляді стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за якими є: державний орган; держане підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства.

Водночас слід погодитися з критикою деяких вчених про те, що зазначений засіб правового захисту, який передбачено у Законі, не можна визнати належним з точки зору критеріїв «ефективності» у контексті п. 1 ст. 6 та ст. 13 ЄКПЛ. Головна проблема полягає у тому, що запроваджений засіб правового захисту не є судовим та питання про відшкодування шкоди не вирішується у змагальній процедурі, натомість встановлена законом сума компенсації нараховується автоматично [13, с. 256].

Саме виходячи з проблеми системності і постійності невиконання судових рішень, згодом ЄСПЛ 12 жовтня 2017 р. прийняв ще одне пілотне рішення у справі Бурмич та інші проти України. Так, в Рішенні він наводить такі неоптимістичні для нашої держави статистичні дані: на дату винесення цього рішення, у Суді розглядаються 12 143 «справи типу Іванова», з яких про 7 461 вже було повідомлено Уряду. З наявних даних видно, що з 3 липня 2012 року, коли Суд запровадив процедуру прискореного ухвалення рішень та ухвал у групових рішеннях, Суд розглянув 14 430 «справ типу Іванова». Рішення були проголошені у 3 491 справі; ухвали про неприйнятність були прийняті у 289 справах; ухвали про припинення провадження внаслідок дружнього врегулювання були прийняті у 1 103 справах; ухвали про припинення провадження внаслідок односторонньої декларації були прийняті у 1 233 справах; ухвали про припинення провадження внаслідок інших причин були прийняті у 40 справах; ухвали про неприйнятність були прийняті суддею одноособово у 8 274 справах. Всього після подання першої заяви у 1999 році до

Суду було подано близько 29 000 «заяв типу Іванова». З початку 2016 року Суд продовжував отримувати велику кількість таких заяв – понад 200 на місяць.

Саме тому, Суд констатує, що тривале не запровадження належних загальних заходів Україною, залишаючи системну проблему невирішеною, призвело до того, що Суд був змушений прийняти практику розгляду «справи типу Іванова» за значно прискореною спрощеною процедурою аналогічних судових рішень та ухвал, які по суті обмежуються лише твердженням про порушення та призначення справедливого судочинства.

Суд прийшов до висновку, що початок його роботи як інстанції української системи правосуддя та підміни себе українським органам влади у вирішенні проблеми «адекватного й достатнього відшкодування за невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів» знаходиться під ризиком.

Отже, виходячи з вище вказаного, Суд зробив висновок, що проблеми, пов'язані з цим, фундаментально мають фінансовий та політичний характер, і, як показують події, що відбулися після винесення пілотного рішення у справі Іванова, їхнє вирішення виходить за межі його компетенції. Ці проблеми можуть бути вирішені Україною, яка зобов'язана, запровадити необхідні загальні заходи, спрямовані на вирішення першопричини проблеми, які нададуть заявникам належний правовий захист на національному рівні, включаючи схему, що передбачає відшкодування їм шкоди, завданої порушенням Конвенції [14].

Слід наголосити, що судова реформа 2016 р. торкнулася й системи виконання рішень суду. Так, 5 жовтня 2016 р. набрав чинності Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII [15, ст. 542], який викладено у новій редакції, та Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII [16, ст. 535]. Основною метою прийняття цих законодавчих актів було запровадження в Україні інституту приватних виконавців, які будуть здійснювати примусове виконання судових рішень. Зокрема, відповідно до законодавчих новел:

- вводиться змішана система виконання судових рішень, тобто примусове виконання рішень покладається на приватних і державних виконавців;
- приватний виконавець – це суб'єкт незалежної професійної діяльності, який має свідоцтво про право на здійснення діяльності приватного виконавця та посвідчення приватного виконавця.

Приватним виконавцем може бути громадянин України, який досяг 25 років, має вищу юридичну освіту не нижче другого рівня, володіє державною мовою, має стаж роботи у галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років та склав кваліфікаційний іспит. Приватному виконавцю під час здійснення своєї діяльності заборонено займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), інструкторської та

суддівської практики зі спорту та роботи в органах Асоціації приватних виконавців України) або підприємницькою діяльністю.

Слід наголосити, що досвід багатьох країн (Франції, Бельгії, Люксембургу, Чехії, Естонії та інших) показує, що недержавна система виконання судових рішень може бути набагато ефективнішою від державної. Так, наприклад, у Франції виконання судових рішень покладено на приватних виконавців, які одержали від держави ліцензію на провадження цієї діяльності. Судовий виконавець у Франції є представником вільної професії, але діє від імені держави. Адже функції виконання судових рішень у цивільних справах делеговані йому державою. Судовий виконавець повинен мати вищу юридичну освіту, пройти дворічне стажування в конторі практикуючого судового виконавця та скласти державні іспити. Лише після цього прокуратура відповідного територіального округу та Департаментська палата можуть підготувати висновок щодо придатності претендента до зайняття посади судового виконавця. Вони призначаються на посаду наказом Міністра юстиції Франції, а дисциплінарно – підпорядковуються прокурорам Республіки. Судові виконавці зазвичай не працюють поодиночці, а об'єднуються в бюро [17, с. 163; 18, с. 36–38; 19, с. 250–251]. У 2003 році повна приватизація сфери виконання судових рішень відбулася в Литві, що супроводжувалося ліквідацією служби судових виконавців та переходом до приватноправової моделі виконання судових рішень із наділенням приватних виконавців статусом «вільних професіоналів» [20, с. 189–191]. З 2001 року у Чехії запроваджена змішана система виконання судових рішень, де працюють і приватні судові виконавці, і штатні працівники суду. Перший досвід засвідчив, що приватні судові виконавці працюють значно ефективніше, але їх послуги коштують дорожче. З січня 2004 року приватні судові виконавці в Чехії наділені новими повноваженнями – тепер вони також виконують функції керуючих майном осіб, які знаходяться під вартою. Аналогічна система запроваджена і в Естонії. Відповідно до ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про судових виконавців» 2001 р. визначає правовий статус судо-

вого виконавця як незалежну особу, котра посідає публічно-правову посаду та виконує свої посадові обов'язки як особа вільної професії від свого імені та під свою відповідальність. Судовий виконавець не є підприємцем або державним службовцем. При оподаткуванні службової діяльності судового виконавця до нього застосовуються положення, які стосуються підприємців – фізичних осіб. Судовий виконавець повинен під час вчинення службових дій бути неупередженим та користуватися довірою всіх осіб, на користь чи щодо яких він вчиняє дії. Судовий виконавець має дотримуватися своєї посадової присяги та поводити себе належним чином і поза своєю службовою діяльністю. На посаду судового виконавця згідно із ст. 10 Закону можуть бути призначені громадяни Естонії, які пройшли стажування та склали кваліфікаційний іспит судового виконавця, виконали акредитовану державою навчальну програму академічної правничої освіти, володіють мовою та мають високі моральні якості. Не можуть призначатися на посаду судового виконавця особи, яких було засуджено за вчинення умисного злочину, підозрюваних, обвинувачених чи підсудних у кримінальних справах, які були відсторонені від посад судді, нотаріуса чи судового виконавця, осіб, виключених з адвокатури, звільнених від публічної служби за скоєння дисциплінарного проступку, особи, які є неспроможними боржниками. Крім того, ст. 12 Закону передбачається стажування кандидатів у судові виконавці [21].

На наш погляд, запровадження у вітчизняному законодавстві змішаної моделі виконання судових рішень є прогресивним кроком, який запровадить конкурентні основи у процесі виконання рішень органів правосуддя, приватна форма виконання судових рішень знизить корупційні фактори у цій сфері, значно зменшить адміністративний вплив на порядок виконання судових рішень та скоротить строки їх реалізації. Вважаємо, що з метою підвищення ефективності виконання судових рішень у справах, що пов'язані з бюджетними коштами, слід створити спеціальні відділи в судових адміністраціях, які б займалися виконанням судових рішень, які пов'язані з бюджетними коштами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лемак О.В. Право на судовий захист: конституційно-правовий аспект. дис... канд. юрид. наук. Ужгород, 2014. 211 с.
2. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна: Збірник наукових статей. Київ: Дух і літера, 2013.
3. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) (2017) Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Переклад українською. 2017. 163 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 236-8 Кримінально-процесуального кодексу України № 16-рп/2009 від 30 червня 2009 року. Офіційний вісник України. 2009. № 52. Ст. 1800. С. 94.
5. Рішення КСУ від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012 (справа про стягнення заборгованості з підприємств паливно-енергетичного комплексу). Вісник Конституційного суду України 2013 р., № 1, с. 5
6. Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 1-рп/2012 у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111-13 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-12>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2013 року N 5-рп/20 13 у справі за конституційним зверненням акціонерної компанії «Харківобленерго» щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 17, пункту 8

частини першої статті 26, частини першої статті 50 Закону України «Про виконавче провадження». URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/5-гп/2013.pdf>

8. Голова ВСУ Романюк: В Україні виконується лише 5% від усіх ухвалених судом рішень і влада вже заборгувала громадянам 450 млрд грн. за невиконаними рішеннями. URL: http://protokol.com.ua/ua/v_ukraini_vikonuetsya_lishe_5_vid_usih_uhvalenih_sudom_rishen_i_vlada_vge.

9. Рішення ЄСПЛ у справі «Півень проти України» від 29 червня 2004 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_222.

10. Рішення ЄСПЛ у справі «Жовнер проти України» від 29 червня 2004 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_221

11. Рішення ЄСПЛ у справі «Шмалько проти України» від 20 липня 2004 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_226.

12. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 р. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 17, ст. 158.

13. Ткачук О.С. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві: монографія. Харків: Право, 2016. 600 с.

14. Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» № 46852/13 від 12 жовтня 2017 р. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B9g90s55-N4BNFdqR1RSSUNvZUk/view>.

15. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 30, ст. 542.

16. Про органи та особи, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 29, ст. 535.

17. Прокопенко О.Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 248 с.

18. Авакян А.В., Ярков В.В. Краткий обзор зарубежных систем исполнительного производства. Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 1. С. 36–38.

19. Фіолевський Д.П. Державна виконавча служба в Україні: навч. посіб. Київ: Алерта, 2004. 564 с.

20. Некрошюс В. Гражданско-процессуальная реформа в Литве. Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002–2003. № 2. Санкт-Петербург, 2004. С. 189–191.

21. Приватний судовий виконавець. Естонський досвід / Юридична газета. 2004. № 11(23). URL: http://www.debts.com.ua/pablav_rus.php?page=1&id=8.

Щербина Є. М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Гердова К. О.,

*студентка 2 курсу юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЕМБРІОНА ЛЮДИНИ

LEGAL STATUS OF HUMAN EMBRYO

Стаття присвячена проблемі визначення правового статусу ембріона людини та пошуку можливих варіантів її вирішення. Здійснюється аналіз національного та міжнародного законодавства, що регулює це питання.

Ключові слова: ембріон, право на життя, правовий статус ембріона, дитина, правоздатність.

Статья посвящена проблеме определения правового статуса эмбриона человека и поиска возможных вариантов ее решения. Осуществляется анализ национального и международного законодательства, которое регулирует этот вопрос.

Ключевые слова: эмбрион, право на жизнь, правовой статус эмбриона, ребенок, правоспособность.

The article is devoted to the problem of determining the legal status of the human embryo and the search for possible variants of its solution. The analysis of national and international legislation regulating this issue is underway.

Key words: embryo, the right to life, the legal status of the embryo, child, capacity.

Визначення статусу ембріона є однією з основних проблем сучасної філософії, біології і, звичайно, права. Відповідно це питання можна розглядати з медико-біологічної, філософської і правової позиції. Остання є найважливішою, адже саме визначення правового статусу ембріона людини встановить чітку межу між дозволеними і забороненими діями з ембріоном.

Правовий статус ембріона, правове регулювання відносин матері і ембріона, визначення обсягу їх прав – це лише декілька невіршених питань, які на сьогодні постають перед українським законодавцем. Різносторонність та складність цих проблем полягає у відсутності визначення самої категорії ембріон, моменту набуття ним прав і в українському, і у міжнародному законодавстві.

Актуальність даної теми полягає у тому, що питання правового статусу ембріона не має належного правового регулювання. У законодавстві не передбачено визначення моменту, з якого починається захист права на життя ембріона та виникнення у нього взагалі прав. На сьогодні вчені-юристи досі не дійшли згоди у питанні визначення юридичного статусу зачатой, але ще не народженої дитини. Але потрібно зазначити, що такі науковці, як Н. Беседкіна, А. В. Майфат, М. М. Малєйна, О. О. Пунда, З. В. Ромовська, Р. О. Стефанчук, К. М. Світньова, у свій час займалися дослідженням окремих аспектів проблеми правового становища ембріона людини.

Метою дослідження є роз'яснення окремих проблем правового становища ембріона людини, а також аналіз наявних поглядів на ці проблеми та можливі варіанти їх вирішення.

За медико-філософською концепцією, людина проходить дві стадії: від зачаття до народження та

від народження до смерті. Н. Беседкіна зазначає: «видається, що дитина, що ще не народилась, і та, що народилась – це лише стадії розвитку однієї і тієї ж людини. Відповідно, до ненародженої дитини допустимо відноситися як до природної фази розвитку людини, яка починається у період розвитку плоду в утробі матері і завершується стадією досягнення повноліття» [1, с. 3]. К. Є. Демиденко стверджує: «понятійний юридичний апарат у даному випадку є неповним, термінологія – недосконалою, а спеціальна термінологія, яка визначала б наявність прав у ембріона (порівняно, наприклад, з правосуб'єктністю вже народженої дитини) також є невизнаною» [2, с. 310-311].

Тому питання правового становища зачатой, але ще не народженої дитини є досить проблемним, адже розвиток сучасної науки дає людям досить широкі можливості впливу на зародок людини, наслідки яких іноді лякають. Наприклад, на сьогодні генетика розвинена настільки, що на ранніх строках вагітності або при отриманні ембріонів *in vitro* (у пробірці) батьки можуть за своїм бажанням змінити стать дитини, її зовнішність тощо. В Індії, наприклад, до сих пір стать дитини визначають з метою елімінації плодів жіночої статі [3, с. 134–135].

Взагалі правовий статус людини (від лат. «status» – положення, стан) – юридично закріплене положення людини у суспільстві, відповідно до якого фізична особа як суб'єкт права вступає у правовідносини, координує свою діяльність і поведінку у суспільстві. Елементами правового статусу особи є правосуб'єктність; права, свободи, обов'язки, законні інтереси; юридична відповідальність; гарантії правового статусу [4, с. 264].

У міжнародному праві було зроблено спробу врегулювати питання правового становища ембріона. Наприклад, у Конвенції про права людини у біомедицині (Ов'єдо, 1977) зазначається, що «Інтереси та благополуччя окремої людини превалюють над виключними інтересами усього суспільства або науки» (ст. 2), «використання медичних репродуктивних технологій з метою селекції статі майбутньої дитини не дозволяється, за винятком випадків, коли необхідно уникнути серйозного спадкового захворювання, пов'язаного зі статтю» (ст. 14), «виращування ембріонів людини для дослідних цілей забороняється» (ст. 18), «тіло людини та його частини як такі не повинні бути джерелом отримання фінансової вигоди» (ст. 21).

Для того, щоб визначити правовий статус зачаття, але ще не народженої дитини, необхідно розібратися з моментом початку життя, а відповідно і виникнення права на життя. У науці не існує єдиної думки щодо цього питання, тому потрібно зазначити деякі з поглядів. Одні вчені дотримуються позиції, що початком життя є закріплення ембріону у лоні матки. Існує думка, що нове людське життя виникає з моменту зачаття. Так, доктор медицини Жак Судо робить висновок про те, що «ні в якому разі не допустимим є порушення святості та недоторканості людського життя, починаючи з першого ж моменту її існування, з моменту запліднення. Саме тоді починається єдина, неповторна і цілком людська особистість» [5, с. 143]. Інші вважають, що таким початком слід вважати формування нервової системи у момент, коли починає роботу мозок. Але і серед самих прихильників «мозкового критерію» визначення моменту виникнення людського життя немає єдності. Таким чином, одні вчені пов'язують виникнення людського життя з моментом формування сірої речовини (що відповідає 6–8 тижням вагітності), інші пов'язують з етапом формування кори головного мозку (22–24 тиждень вагітності), інші – з етапом активності кори головного мозку (25–32 тиждень вагітності), інші говорять про завершений етап структурування мозку (32–36 тиждень вагітності) [6, с. 69].

Найбільш поширеною є позиція, яку виклав Етьєн Больє: «Розмежування між ембріоном, плодом і людиною є умовним. Це належить до таємниці життя. Але науці абсолютно відомо, що впродовж перших двох тижнів з моменту запліднення ембріон не може вважатися індивідуумом (individuals – той, кого не можна поділити), оскільки на цій стадії він може поділитися і утворити близнюків. У момент же запліднення, з невідомих поки що науці причин, – замість ембріона може розвинути пухлина – хоріоепітеліома» [7].

Визначаючи момент виникнення життя, ми відповідно визначаємо момент, коли ембріон вважається дитиною. Потрібно звернути увагу, що у Декларації прав дитини 1959 року затверджено лише, з якого моменту істота вважається дитиною. У Преамбулі декларації сказано «... дитина, зважаючи на фізичну та розумову незрілість, потребує соціальної охорони та турботи, включаючи належний правовий захист

як до, так і після народження» [8]. Стаття 1 Конвенції про права дитини 1989 року визначає «... дитиною є кожна людська істота до досягнення нею 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до такої дитини, вона не досягає повноліття раніше», а ст. 6 Конвенції закріплює невіддільне право дитини на життя та забезпечення у максимально можливій мірі виживання і здоровий розвиток дитини [9]. Деякі держави при ратифікації Конвенції зробили заяви про свої тлумачення моменту, з якого починається життя. Наприклад, Аргентина зробила обмовку про те, що ст. 1 «тлумачиться нею у світлі того, що поняття «дитина» означає людську істоту з моменту запліднення до досягнення вісімнадцятиліття». Позиція Франції полягає у тому, що ст. 6 Конвенції «не може тлумачитися як спричиняюча будь-яку перешкоду вивченню положень французького законодавства щодо добровільного переривання вагітності». Україна ратифікувала Конвенцію про права дитини 27 лютого 1991 року, але вона не дала свого тлумачення змісту документа [20, с. 70].

Тож, кожна держава сама визначає момент, коли починається охорона людського життя.

Проаналізувавши вітчизняну і зарубіжну літературу, можна назвати три підходи до визначення цього моменту, а саме: абсолютистський, ліберальний і градулістичний (помірний) [10, с. 16–17]. Прибічники абсолютистського підходу розглядають ембріон як людську істоту, яка має безумовну цінність і право на життя. Доводами на захист цього положення є релігійна культура, яка свідчить про повагу до людського життя з моменту зачаття, що обумовлює осуд абортів незалежно від термінів вагітності [21].

Також викликає особливе обурення той факт, що в Україні не тільки існує суспільно прийнятне діюче законодавство, але й узаконено використання так званих «людських зародків» – тіл вбитих шляхом абортів немовлят. Тільки зневагою до гідності людини можна пояснити той факт, що вбита дитина певними представниками медичного бізнесу розглядається, як сировина для медичних та косметичних препаратів. Це створює навколо акту абортів атмосферу схвалення та дозволеності, яка ризикує перерости у справжній виробничий інтерес [11].

Прибічники такого підходу забороняють здійснювати будь-які дії, які перешкоджають або припиняють розвиток ембріону. Якщо цьому перешкоджають природні процеси, то слід їм протидіяти таким чином, як протидіють захворюванням, що загрожують життю людини [12, с. 91].

Ліберальна позиція базується на положенні, що ембріон не є людиною на будь-якій стадії свого розвитку. Тобто він або має незначну цінність, або взагалі її не має, тому і не має права на життя. Прихильників цієї позиції небагато, але вони вважають, що ембріон не має цінності, яка була б гідна державного захисту [21, т. 1, с. 259].

З цього питання можна навести цікавий приклад з римського права. У своєму посланні на захист Клуєнція Цицерон посилається на випадок, який стався з якоюсь жінкою з Мілета. Вона після смерті свого

чоловіка обірвала вагітність за хабар від людей, кому ця дитина заважала отримати спадок померлого, за що її засудили на смерть. Цицерон наголошує на справедливості такого рішення, оскільки вона вбила надію батька, носія його ім'я, опору його роду, спадкоємця його майна, майбутнього громадянина держави [13, т. 1, с. 23]. Як ми бачимо, уже у римському праві були випадки, коли необхідно було уточнювати визначення початку життя. З наведеного прикладу можна зробити висновок, що римське право захищало (ембріон) майбутнього спадкоємця від посягань на його життя і майно з моменту сповіщення жінки про вагітність.

Щодо проблеми визначення моменту виникнення правоздатності, то потрібно зазначити, що існує декілька позицій. Перша – правоздатність виникає з моменту народження. Ця думка найбільш поширена і саме вона закріплена у ст. 25 Цивільного кодексу України. Проте у ст. 1222 Цивільного кодексу України міститься норма, згідно з якою спадкоємцями можуть бути особи, які були зачаті за життя спадкоємця і народжені після його смерті. За словами Г. Ф. Шершеневича, не зародок, а народжена дитина здійснює вплив на юридичні відносини, причому цей вплив належить ще до того моменту, коли вона була ще зародком. Народження являє собою настільки необхідною умовою для правоздатності, що поява мертвої дитини позбавлена юридичного значення, і зародок вважається таким, що ніколи не існував [14, с. 62]. Такої ж думки дотримується і М. М. Малєїна: «не дивлячись на те, що зачата дитина у майбутньому може стати суб'єктом права, навряд чи слід розглядати його в якості володільця правоздатності і інших суб'єктивних прав ще до народження. Суб'єктивні права можуть виникнути лише у реально існуючого суб'єкта» [15, с. 51].

Інша думка полягає у тому, що зачата дитина є суб'єктом права і відповідно вона наділена правоздатністю. Така позиція сформувалася ще у Стародавньому Римі, де вважалося, що зачата дитина визнавалася умовно правоздатною, у тих випадках, коли це відповідало її інтересам. Таку думку сприйняли і затвердили у своїх конституціях Австрія, Швейцарія, Греція, Бразилія.

Третя позиція стверджує, що людина, якщо вона народилася живою, є правоздатною з моменту зачаття. Тобто правоздатність ембріона є умовною, і залежить від того, чи народиться він живим. Ця теорія знаходить відгук у законодавстві багатьох зарубіжних країн. Так, наприклад, відповідно до Цивільного кодексу Угорщини 1977 року, людина, якщо вона народиться живою, вважається правоздатною з моменту зачаття. У Цивільному кодексі Словенії 1964 року зазначено, що правоздатність фізичної особи виникає з моменту народження, при цьому живонародженою вважається така дитина, що народилася і прожила 24 години з моменту відділення її від материнського організму. Таке формулювання дозволяє у загальній формі охороняти можливі права та інтереси зачатої дитини. Цю позицію підтримує і О. О. Пунда, який зазначає, що ембріон людини є

носієм суб'єктивного правового інтересу і наділений умовною правоздатністю. Він стверджує: «Ембріон (плід) є носієм суб'єктивного правового інтересу, а отже, і суб'єктивних цивільних прав. Це пояснюється тим, що блага життя та здоров'я виникають з моменту запліднення і, ембріон (плід) як суб'єкт наділений такими благами, має потреби та інтереси, пов'язані з необхідністю забезпечення нормальних умов його розвитку» [16, с. 44].

Для того, щоб визначити позицію України з питання правового статусу ембріона, перейдемо безпосередньо до аналізу законодавства нашої держави. Відповідно до ст. 3 Основного Закону життя людини визнається в Україні найвищою соціальною цінністю. Згідно зі ст. 201 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) життя є особистим немайновим благом, яке охороняється цивільним законодавством. Відповідно до ч. 1 ст. 269 ЦК України особисті немайнові права належать кожній фізичній особі від народження або за законом. У ст. 6 Закону України «Про охорону дитинства» зазначається, що кожна дитина має право на життя з моменту визначення її живонародженою та життєздатною за критеріями Всесвітньої організації охорони здоров'я. Згідно зі ст. 25 ЦК України цивільна правоздатність фізичної особи виникає у момент її народження, а припиняється у момент смерті. Хоча на законодавчому рівні й визначено момент початку і кінця цивільної правоздатності, все ж виникає певне непорозуміння. Це пов'язано з положенням ч. 2 ст. 25 ЦК України, де зазначено, що: «У випадках, встановлених законом, охороняються інтереси зачатої, але ще не народженої дитини». Виникає дискусія: чи йдеться тут про правоздатність ще не народженої дитини і ембріона зокрема? Невизначеності також додають і деякі норми Цивільного кодексу України. Так, у ст. 1200 ЦК України зазначено, що у разі смерті потерпілого право на відшкодування шкоди має дитина потерпілого, народжена після його смерті. Статтею 1222 ЦК України передбачено, що спадкоємцями є особи, які були зачаті за життя спадкодавця і народжені живими після відкриття спадщини. І відповідно до статті 27 Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» до дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи, належать неповнолітні діти, які евакуйовані із зони відчуження, зокрема діти, які на момент евакуації перебували у стані внутрішньоутробного розвитку. Для того, щоб усунути видимість колізії наведених норм, доцільно провести розмежування понять «правоздатність» і «охорона прав фізичної особи». Тоді все стає на свої місця: правоздатність виникає тільки з моменту народження. До моменту можливого народження дитини, зачатої за життя спадкодавця, що помер, закон передбачає лише охорону прав такої дитини. Саме у такому сенсі й сформульоване згадане вище положення ст. 25 ЦК [17, с. 113]. А отже, законодавство не визнає правоздатності ембріону і він не може бути суб'єктом правовідносин. Коли на законодавчому рівні ембріон буде визнаний суб'єктом правовідносин, то стосовно

нього будуть заборонені будь-які дії, у тому числі аборт, дослідження та перенесення (імплантація) в організм сурогатної матері.

Виникає питання: можливо, ембріон є об'єктом цивільних прав і, якщо це так, то до яких саме об'єктів він належить? Деякі вчені вважають, що об'єктом правовідносин може стати ембріон людини. Згідно зі ст. 177 ЦК України об'єктами цивільних прав є речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні і нематеріальні блага. У наведеному переліку серед об'єктів ембріона немає. Однак в юридичній літературі зустрічається думка, що ембріон є об'єктом, і через свою особливість належить до речей, що обмежені у цивільному обігу [22, с. 100].

Але все ж таки, якщо визначати ембріон як суб'єкт цивільного права, то деякі вчені наділяють його певними правами. Наприклад, О. В. Кохановська зазначає, що право на інформацію «це нематеріальне благо, на нашу думку, першим з'являється у людини ще до моменту народження разом з таким благом як життя і набуває свого юридичного змісту у момент народження людини» [18, с. 163]. Рядом прав наділяє людський ембріон О. В. Огірко [19, с. 65]:

1) право на зачаття у сім'ї із справжнього батька і справжньої матері. Недопустимим є запліднення у штучний спосіб або застосування гетерогенного запліднення подружньої пари, коли надавачом гамет є хтось поза подружжям;

2) право на ідентичність. Раз зачате людське життя має право на буття визнане реально існуючим індивідом;

3) право на життя. Це перше і основне право кожного людського існування. Усілякі інші права знаходять свою обґрунтованість і здійснення у цьому фундаментальному праві;

4) право на пренатальну опіку. Діагноз пренатальності (протікаючий внутрішньоутробний розвиток) має за завдання викриття можливої хвороби і її пізніше лікування;

5) право на свободу. Дитина повинна бути бажана для неї самої, а не для «досягнення вартості» батьків. Вона не може також бути предметом експериментів або продуктом штучного запліднення;

6) право на юридичний догляд;

7) право на тілесну непорушність.

Висновок. У законодавстві України ніяким чином не закріплено визначення поняття «людина», «життя», не визначено й моменту початку життя людини, так само як і виникнення права на життя. Але можна зазначити, що усі права людини починаються з права на життя, так і право на життя починається з права на народження. На жаль, в Україні дитина до народження є безправною. Внаслідок недостатньої уваги до цієї проблеми, як на наш погляд, у державі склалася критична демографічна криза, яка загрожує своїми наслідками майбутньому держави. Адже рівень народжуваності низький, присутня велика кількість абортів та пов'язаних з цим резонансних справ. Вирішенням цієї проблеми може бути закріплення на законодавчому рівні у наданні умовної правоздатності ембріона чи наданні спеціального статусу ембріона, який би давав можливість захищати його права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Беседкина Н. Права неродившегося ребенка: личные неимущественные и имущественные. Право и жизнь. 2005. № 82 (5). С. 3.
2. Демиденко К. С. Етико-правові проблеми правоздатності ембріона. Держава і право. Юридичні і політичні науки. Зб. наук. праць. Вип. 24. 2004. С. 310–311.
3. Водоп'ян Т. В. Проблема правового становища зачатої, але ще не народженої дитини в цивільному праві. Університетські наукові записки. 2006. № 2 (18). С. 133–138.
4. Любич Л. Д. Правовий статус ненародженої дитини у правовідносинах щодо реалізації репродуктивних прав людини. Адміністративне право і процес. 2015. № 2 (12). С. 262–273.
5. Короткий Т. Р., Киселев Н. Н., Кравченко А. Н. Международно-правовые аспекты клонирования человека. Социально-правовые аспекты клонирования человека / Предисл., сост. Э. Н. Шевчук, Т. Р. Короткий. Одесса: ЛАТСТАР, 2001. 253 с.
6. Кашинцева О. Ю. Проблеми визначення статусу ембріона: етико-правовий аспект. Вісник Академії адвокатури України. 2007. Випуск 10, № 3. С. 68–74.
7. Болье Етьен. Реакция – агрессивность. Требования биоэтики: медицина между надеждой и опасением. К.: Сфера, 1999. 248 с.
8. Декларация прав дитини. Резолюція 1386 Генеральної Асамблеї ООН від 20.11.1959 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_384
9. Конвенція про права дитини від 20.11.1989 р., затв. Резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21.12.1995 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_021
10. Панкратова Е. А., Перевозчикова Е. В. Конституционное право на жизнь и правовой статус эмбриона человека. Медицинское право. 2006. № 2. С. 16–22.
11. Звернення Української Православної Церкви Київського Патріархату до українського народу на захист життя дитини і щодо гріха вбивства ненароджених дітей. URL: https://risu.org.ua/ua/index/resources/church_doc/uockp_doc/34667
12. Гончаренко О. Питання конституційного закріплення права на життя ненародженої дитини. Право України. 2010. № 5. С. 90–95.
13. Цицерон М. Л. Речь в защиту Авла Клуенция Габита. Речи: в 2-х т. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1962. Т. 1. 452 с.
14. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изд-ю 1907 г.) (Вступ. статья С. А. Суханов). М.: Спарк, 1995. 556 с.
15. Маленина М. Н. О праве на жизнь. Советское государство и право. 1992. № 2. С. 51–54.
16. Пунда О. О. Проблема цивільної правоздатності ембріона та плода людини. Життя і право. 2004. № 7. С. 40–45.

17. Харитонов Є. О., Старцев О. В. Цивільне право України: підручник. Вид. 2, перероб. і доп. К.: Істина, 2007. 816 с.
18. Кохановська О. В. Теоретичні проблеми інформаційних відносин у цивільному праві: монографія. К.: Видавничо-поліграфічний центр Київський університет, 2006. 463 с.
19. Огірко О. В. Права людського ембріону: матеріали VI Нац. конгресу з біоетики з міжнародною участю (20 – 23 вересня 2010 р., Київ). К., 2010. С. 65.
20. Левандовскі К.М. До питання правового статусу ембріона людини. Університетські наукові записки. 2014. № 1 (49). С. 69–82.
21. Тиріна М. П. Ембріон як суб'єкт біологічних прав у сучасному законодавстві. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2012. Випуск 20. Частина II. Том 1. С. 258–261.
22. Коренга Ю. В. Визначення правового статусу ембріона. Історико-правовий часопис. 2016. № 2 (8). С. 99–102.

Щербина Є. М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Прядко А. О.,

*студентка 3 курсу юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ ЩОДО ПРОБЛЕМИ ТРУПНОГО ДОНОРСТВА В УКРАЇНІ

CURRENT LEGAL ASPECT AND REALITY ON THE PROBLEM OF CADAVERIC DONATION IN UKRAINE

У статті досліджуються Основи законодавства України про охорону здоров'я та Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» у частині трансплантації від померлого донора. Аналізуються їх недоліки та шляхи подолання цих проблем на прикладі зарубіжних країн.

Ключові слова: трансплантація, донорство, трупне донорство, посмертне донорство, органи, презумпція згоди, презумпція незгоди, інформативна згода, медична реформа, проблеми законодавства, міжнародний досвід.

В статье исследуются Основы законодательства Украины о здравоохранении и Закон Украины «О трансплантации органов и других анатомических материалов человека» в части трансплантации от умершего донора. Анализируются их недостатки и пути преодоления этих проблем на примере зарубежных стран.

Ключевые слова: трансплантация, донорство, трупное донорство, посмертное донорство, органы, презумпция согласия, презумпция несогласия, информативное согласие, медицинская реформа, проблемы законодательства, международный опыт.

The article explores the Fundamentals of Ukrainian Health Legislation and the Law of Ukraine "On Transplantation of Organs and Other Human Anatomic Materials" regarding transplantation from a deceased donor. Their shortcomings and ways to overcome these problems are analyzed on the example of foreign countries.

Key words: transplantation, donation, corporal donation, post mortem donation, organs, presumption of consent, presumption of disagreement, informative consent medical reform, problems of legislation, international experience.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 3 від 25.01.2012 року Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю [12]. Отже, природні, економічні, соціальні та культурні права людини мають забезпечуватись на найвищому державному рівні. Однак, сучасне законодавство України, що стосується трансплантації не визначає механізму забезпечення таких першочергових прав людини, як право на життя і здоров'я, чим перешкоджає їх реалізації. Особливо гостро проблема стоїть у зв'язку із тим, що тисячі громадян України потребують пересадку органів, у тому числі і ті, хто постраждали у наслідку бойових дій на сході України.

Актуальність даної проблеми полягає у тому, що від законодавчого врегулювання питання про посмертну трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини залежить життя тисяч ще живих людей.

Проблеми правового регулювання трупного донорства активно досліджувалися вченими-юристами: М. С. Брюховецька, М. В. Зорін, Н. І. Неволін, А. В. Мусієнко, С. Г. Стеценко, Е. Згреччі, Х. Де Діос Віал Корреа.

Метою статті є визначення прогалин у законодавстві та виокремлення цілого ряду проблем, які не дають якісно та ефективно реалізовувати пересадку органів та інших анатомічних матеріалів людини від

трупного донора в Україні; пошук можливих шляхів подолання цих проблем ґрунтуючись на зарубіжному досвіді.

Законодавство України про трансплантацію складається з Конституції України [10], Основ законодавства України про охорону здоров'я [6], Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» [7] та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів України. Також правовому регулюванню права на донорство та трансплантацію у межах цивільного права присвячено положення ст. 270 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) «Види особистих немайнових прав»; ст. 281 ЦК України: право на життя; ст. 283 ЦК України: право на охорону здоров'я; ст. 284 ЦК України: право на медичну допомогу; ст. 289 ЦК України: право на особисту недоторканність; ст. 290 ЦК України: право на донорство [19].

Найбільш детально питання трансплантації регламентує саме спеціалізований Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» (далі – Закон) у редакції від 26.10.2014 [7].

Стаття 16 Закону регламентує умови та порядок взяття анатомічних матеріалів у померлих осіб для трансплантації та (або) виготовлення біоімплантів [7].

Нормами цієї статті визначається, що кожна повнолітня дієздатна особа може дати письмову згоду або незгоду стати донором у разі своєї смерті. У разі відсутності такої заяви анатомічні матеріали можуть бути взяті за згодою другого з подружжя або родичів, які проживали з нею до смерті. У померлих неповнолітніх, обмежено та недієздатних осіб анатомічні матеріали можуть бути взяті за згодою їх законних представників.

У людини виникає дилема або за життя піклуєшся про посмертну долю своїх органів та інших анатомічних матеріалів, або це право передається після її смерті її чоловікові (або дружині), чи її родичам.

По-перше, якщо ви бажаєте за життя висловити свою волю стосовно того, що станеться із вашими органами та іншими анатомічними матеріалами у разі смерті, вам необхідно написати заяву. Закон лише надає роз'яснення стосовно того, що згода або не згода повинна бути письмовою. Однак немає жодних вказівок на те, яка саме це повинна бути письмова згода (проста письмова, нотаріальна чи нотаріальна з державною реєстрацією), та відразу виникає питання: що далі робити із цією заявою?

Дуже вдалим у цьому сенсі є досвід сусідньої Республіки Білорусь, в якій після внесення поправок у 2007 році успішно дає Закон Республіки Білорусь «Про трансплантацію органів і тканин людини» [5], до якого ми ще неодноразово звернемося у цій статті. Варто також зазначити, що у Республіці Білорусь діє презумпція згоди, тобто особа автоматично є згодною на вилучення у неї органів та інших тканин після смерті, якщо вона не напише заяву про інше, або якщо її родичі висловлять незгоду на взяття органів.

Закон Республіки Білорусь визначає, що заява про незгоду повинна бути нотаріально посвідчена та передана до найближчого закладу охорони здоров'я [5]. Станом на зараз немає жодних перешкод аби встановити такий самий чітко визначений механізм оформлення заяв осіб щодо згоди або незгоди на посмертне донорство в Україні.

Більше того, у Білоруському аналогу закону міститься такий важливий момент, який сприяє кращій практичній реалізації права на незгоду, а саме, що особа може засвідчити свою незгоду на використання його органів та інших тканин після смерті, ще за життя усно або письмово у присутності лікаря (лікарів), інших посадових осіб державної організації охорони здоров'я, або інших осіб, які можуть засвідчити таку незгоду [5]. Значення такого механізму полягає у тому, що не всі замислюються про долю свого тіла після смерті, коли є здоровими, та коли немає жодних передумов для настання смерті. Однак, коли особа опиняється у медичному закладі, під загрозою померти, її змога звернутися до нотаріуса з бажанням висловити свою волю є достатньо обмеженою.

Для презумпції згоди, яка діє у Республіці Білорусь, це ефективний шлях реалізації права особи відмовитись від посмертного донорства. В Україні такий механізм безумовно викликав би обурення зі

сторони громадськості, оскільки громадська думка про трупну трансплантацію є доволі негативною та далекою від реальності. Однак, варто наголосити, що і в Україні люди так само не думають про смерть, поки не опиняться на її порозі. І можливість усно або письмово засвідчити свою волю стосовно власних органів та інших анатомічних матеріалів, надасть особі змогу врятувати інші життя, коли її власне життя вже приречене.

Науковці також вважають, що процес отримання згоди на вилучення органів, є основним чинником, що стримує розвиток донорства. В. М. Зорін і Н. І. Неволін стверджують, що правове регулювання цієї проблеми потрібно здійснити таким чином, щоб жива людина, котрій за допомогою трансплантації можна зберегти життя і здоров'я, являла б собою значно більшу цінність, ніж та, котра зі смертю назавжди втрачена для суспільства. З чим ми безумовно погоджуємось [8].

По-друге, шляхом для позитивних змін ситуації із посмертним донорством могла б стати його агітація та спрощення доступу до процедури надання згоди або не згоди на використання органів та інших анатомічних матеріалів людини після її смерті. Це можна зробити, примушуючи людей задуматись над цим питанням під час вчинення ними інших, більш звичних та буденних дій. Наприклад, у Британії можна надати таку згоду під час отримання водійського посвідчення [9]. Тобто тоді, коли ви отримуєте право управління джерелом підвищеної небезпеки, вам пропонують оформити заяву на той випадок, якщо з вами щось трапиться. Це є доволі логічним та послідовним механізмом. Також, можна пропонувати оформлення цих заяв при страхуванні життя чи при проходженні планових медичних оглядів. Масова агітація не бути байдужим до власних органів та життя інших може стати найбільш вдалим шляхом зміни суспільної думки в Україні. А рішення особи «залишити органи на землі» повинні заохочуватись на державному рівні.

По-третє, з суб'єктного складу, який визначає Закон виникає багато питань, на які не даються відповіді. Наприклад, що, якщо родичі не проживали з особою до її смерті, і як саме це має бути встановлено? Або якщо особа знаходилась у фактичних шлюбних відносинах, які не були державно посвідчені, чи має право її співмешканець на вчинення таких дій? Або якщо в особи із живих родичів залишилася лише малолітня чи неповнолітня дитина – чи має вона права приймати таке рішення стосовно посмертної долі батьківських органів? А що, якщо в особи взагалі не було жодних родичів, як реалізувати право на використання її органів?

Тому суб'єктний склад має бути визначений у відповідності до законодавства.

Однак навіть це не дасть змоги суттєво покращити стан трупного донорства в Україні. Бо, зазвичай, родичі відмовляються від такої пропозиції, яка їм надходить одразу після звістки про смерть дорогої їм людини. Мало хто здатен об'єктивно мислити у такій трагічній ситуації. Проте, як це цинічно не

було б сказано, одна померла людина може врятувати близько 9 життів – серце, легені, дві нирки, печінка, яку можна поділити на два реципієнта, підшлункова залоза, кишківник, рогівка ока.

По-четверте, аналізуючи світовий досвід використання презумпції незгоди, яка діє зараз в Україні, можна дійти висновку, що вона ефективна лише у тих країнах, де суспільна думка про трупну трансплантацію є позитивною, і громадяни усіяко заохочуються до написання заяв про згоду. До таких країн належать Британія і Сполучені Штати Америки. Однак у Німеччині, яка приділяє менше уваги цьому питанню, та де більш складний механізм оформлення заяви про згоду, рівень згоди становить лише 12%.

Кандидат медичних наук І.В. Логінов основною причиною незадовільного стану посмертного донорства називає невідповідність наукового прогресу та сприйняття проблеми трупного донорства у свідомості суспільства. Тобто суспільство не може сприймати посмертне донорство як невіддільну частину індивіда, про що і свідчить ситуація, що склалася в Україні [1].

Станом на зараз не створено об'єктивне джерело інформації з приводу рівня згоди в Україні, однак враховуючи відсутність механізму та ворожість ставлення суспільства, а також аналізуючи кількість операцій по трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини від померлих осіб, можна припустити, що це менше ніж 1% (наприклад, в Україні за останні 4 роки не було проведено жодної пересадки серця, якої потребує приблизно 1 тисяча громадян України; була проведена 1 трансплантація легень, у той час як у світі роблять понад 4,5 тисячі таких операцій на рік; всього в Україні за останній рік було проведено лише 18 операцій з трансплантації органів від померлих осіб, хоча потребують цього 5,5 тисяч осіб) [3].

Таким чином, за рівнем розвиненості сфери трансплантології Україна посідає останнє місце в Європі. А річна потреба по трансплантаціях в Україні становить майже 2000 пересадок нирок, 1000 – серця, 1500 – печінки, 600 – кісткового мозку. Загалом потребу у донорському органі мають більше ніж 5,5 тисяч громадян України [18].

А.В. Мусієнко, провівши статистичне спостереження, зазначає, що основною проблемою дефіциту органів в Україні є бездіяльність державної політики у галузі трансплантації, яка і створює такі величезні черги [11].

Подібна ситуація ставить хворого українця у доволі делікатну ситуацію, від якої, до речі, залежить її життя. Тобто необхідно або чекати дива на батьківщині, де скоріш за все не буде знайдений донор, або виїжджати закордон, де шанси знайти донорський орган значно зростають. Багато хто звертає увагу саме на сусідню Білорусь, з її більш гнучким законодавством.

Фінансування виїздів українців на лікування закордон здійснюється за кошти програми лікування за кордоном, на яку лише у 2016 році було витрачено більше ніж 400 мільйонів гривень державного бюджету. В Україні собівартість трансплантації,

наприклад, нирки становить 150-200 тисяч гривень, а у Білорусі за таку операцію треба заплатити вже 65 тисяч доларів (а це приблизно 1,7 мільйона гривень), тобто майже у дев'ять разів дорожче. Таким чином медичні заклади Білорусі беруть одного пацієнта іноземця, у тому числі українців, які приїжджають туди, і після цього отримують кошти, щоб зробити мінімум три безкоштовних трансплантацій громадянам своєї країни [9].

Така система дає їм змогу не лише забезпечувати власних громадян необхідними донорськими органами, а й проводити їм операції безкоштовно. Що вже й казати про шанс на життя для іноземців, законодавча система яких, не дає їм змогу провести лікування на батьківщині.

По-п'яте, стаття 7 Закону, що регламентує перевезення анатомічних матеріалів людини, також не надає чіткої процедури вилучення та перевезення органів та анатомічних матеріалів людини. Не встановлюється, які саме посадові особи державних та комунальних закладів охорони здоров'я повинні здійснювати цю діяльність, в якому порядку та на яких засадах.

Закон не створює ефективну систему контролю за потенційними донорами, зберіганням і логістикою донорського матеріалу. Тобто, у нашій країні існує вкрай низька ймовірність, що за декілька годин чи навіть днів хворому знайдуть орган, що підходиться йому. Так само немає гарантій, що йому доставлять орган вчасно з іншого населеного пункту. Зараз це майже неможливо, бо в Україні відсутнє поняття «зеленого коридору». Інакшими словами, навряд чи необхідний орган з Києва до Дніпра зможуть доставити за годину (а орган поза організмом живе максимум 3-4 години).

По-шосте, відповідно до статті 8 Закону діяльність, пов'язану з трансплантацією, можуть здійснювати лише акредитовані державні та комунальні заклади охорони здоров'я і державні наукові установи, перелік яких затверджено Кабінетом Міністрів України.

Однак, зважаючи на те, що для якісної та ефективної діяльності медичних закладів необхідні великі фінансові ресурси, якими Україна зараз не володіє, то і необхідний рівень надання медичних послуг вона забезпечити не може. Якщо держава не може забезпечити належного фінансування у секторі охорони здоров'я для своїх громадян, то можливо необхідне скасування монополії державних і комунальних установ на операції із пересадки органів. Відтак найбільш прогресивним та вдалим стане створення медичного бізнесу зі здоровою конкуренцією. Це не тільки покращить якість надання медичних послуг, а й знизить завантаженість державних та комунальних закладів охорони здоров'я. Також це надасть доступ українцям до новітнього медичного обладнання та сучасних методів лікування. До того ж це безумовно знизить бюджетні видатки на цю галузь.

Підсумовуючи, якщо взяти до уваги, недосконалий механізм що встановлений українським законодавством, вірогідний рівень згоди, що є на зараз

у суспільстві, та з урахуванням фінансової вартості забезпечення сфери охорони здоров'я для бюджету України, то очевидним стане те, що українське законодавство потребує кардинальних змін і презумпція незгоди є не найкращим вибором для України.

Виникає закономірне питання: чому не ввести презумпцію згоди, яка успішно діє у таких країнах світу як Іспанія, Австрія, Франція, Італія, Норвегія, Польща, Ізраїль, Білорусь та Чехія?

Кількість трансплантацій у Білорусі після введення презумпції згоди виросла у 40 разів [18]. Україна, вивчивши білоруський досвід, теж може зробити значний ривок у сфері посмертного донорства, що посприє не лише рятуванню життів самих українців, а й розвиткові медичного туризму.

Це питання підіймається вже не перший рік, і навіть той законопроект № 2386а-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охо-

рони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини», який знаходиться зараз на розгляді у Верховній Раді України, не вирішує усі проблемні моменти та залишає діяти в Україні презумпцію незгоди. Навіть якщо він буде прийнятий у другому читанні, це не вирішить більшість проблем, які існують у галузі посмертного донорства.

Тому залишаться лише сподіватися на адекватну альтернативу цьому законопроектові у майбутньому, який би дав відповіді на всі питання, що були поставлені у цій статті, та забезпечив чіткий, ефективний та доцільний порядок здійснення видалення органів та інших анатомічних матеріалів людини у померлих осіб. І створив більш прийнятні та реальні умови для лікування громадян України на Батьківщині.

Не варто забувати вислів лікаря та засновника медичної етики Гіппократа «Salus aegroti suprema lex» («Благо хворого – вищий закон») [17].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Брюховецька М. С. Морально-етичні та юридичні проблеми посмертного донорства в Україні. Право і безпека. 2016. № 3. С. 47-50.
2. Брюховецька М. С. Посмертне донорство органів: презумпція погодження або непогодження. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. №36. С. 91-94.
3. Дарую серце людям. Як в Україні розвивається донорство органів? Радіо свобода. 2007. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/965401.html> – заголовок з екрану.
4. Драпак М. Трансплантологія без вибору. Скільки ще українці будуть їхати закордон по нові органи. 2016. URL: <http://dyvys.info/2016/06/19/transplantologiya-bez-vyboru-skilky-shhe-ukrayintsi-yihatymut-za-kordon-po-novi-organy/> – заголовок з екрану.
5. О трансплантации органов и тканей человека: Закон Республики Беларусь № 28-3 с последними изменениями и дополнениями. Редакция от 09.01.2007. Национальное собрание Республики Беларусь. URL: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law1067.htm> – заголовок в екрана.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України з останніми змінами та доповненнями. Редакція від 06.11.2017. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2801-12?test=XX7MfyrcSgkybu6IZiD2DxvRH14t.s80msh8Ie6> – заголовок з екрану.
7. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини: Закон України з останніми змінами та доповненнями. Редакція від 26.10.2014. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1007-14> – заголовок з екрану.
8. Зорин В. М., Неволин Н. И. К проблеме пересадки почек от трупов. Проблемы экспертизы в медицине. Ижевск: Экспертиза, 2001. № 1. С. 10–12.
9. Карп'як О. «Залиште органи на землі»: чи з'явиться в Україні посмертне донорство. BBC Україна. 2015. URL: http://www.bbc.com/ukrainian/society/2015/08/150819_donors_organ_transplantation_ko – заголовок з екрану.
10. Конституція України. З останніми змінами та доповненнями. Редакція від 30.09.2016. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> – заголовок з екрану.
11. Мусієнко А. Теоретичні аспекти правового регулювання видалення донорських органів та тканин людини в Україні. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. 2012. №. 93. С. 61–63.
12. Про затвердження показників безпеки і якості гомотрансплантанта – нирки донора-трупа: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 161. Редакція від 15.03.2012. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0779-12> – заголовок з екрану.
13. Перассо В. Криза з донорськими органами і як її зупинити. BBC World Service. 2015. URL: http://www.bbc.com/ukrainian/health/2015/07/150721_crisis_vj_organ_donors_it – заголовок з екрану.
14. Деякі питання реалізації Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини»: Постанова Кабінету Міністрів України № 695 з останніми змінами і доповненнями. Редакція від 11.06.2013. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/695-2000-п> – заголовок з екрану.
15. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56231 – заголовок з екрану.
16. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2012. Прийняте від 25.01.2012. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12/paran54#n54> – заголовок з екрану.
17. Стеценко С. Г., Стеценко В. Ю., Сенюта І. Я. Медичне право України: підручник. Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність». 2008. .507 с.
18. Трансплантологія в Україні: чому так важко стати донором і як приречені люди можуть врятувати собі життя. Сьогодні. 2016. URL: <https://ukr.segodnya.ua/life/health/744528.html> – заголовок з екрану.
19. Цивільний кодекс України з останніми змінами та доповненнями. Редакція від 19.07.2017. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/paran1492#n1492> – заголовок з екрану.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.65 (477)

Чуловський В. А.,
приватний нотаріус
Київського міського нотаріального округу

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМ ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА НОРМ ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ ГРУЗІЇ ЩОДО СПАДКУВАННЯ

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE NORMS OF THE CIVIL CODE OF UKRAINE AND THE NORMS OF THE CIVIL CODE OF GEORGIA ON INHERITANCE

У статті досліджено норми Цивільного кодексу України та Цивільного кодексу Грузії, які регулюють спадкові відносини. Запропоновано зміни до спадкового законодавства України. Проаналізовано судову практику України у сфері спадкування.

Ключові слова: спадкування, спадкове право, спадкові відносини, спадщина.

В статье исследованы нормы Гражданского кодекса Украины и Гражданского кодекса Грузии, регулирующие наследственные отношения. Предложены изменения к наследственному законодательству Украины. Проанализировано судебную практику Украины в сфере наследования.

Ключевые слова: наследование, наследственное право, наследственные отношения, наследство.

The article examines the norms of the Civil Code of Ukraine and the Civil Code of Georgia, which regulate inheritance relations. The changes to the inheritance legislation of Ukraine are proposed. The judicial practice of Ukraine in the field of inheritance is analyzed.

Key words: inheritance, inheritance law, hereditary relations, heritage.

Постановка проблеми. Аналіз спадкових норм Цивільного кодексу Грузії засвідчив, що Кодекс має як подібні, так і відмінні норми з Цивільним кодексом України, які регулюють спадкові відносини. Досі науковцями не здійснено окремого порівняльно-правового дослідження норм цивільних кодексів України та Грузії у сфері спадкування. На нашу думку, українська правова доктрина потребує аналогічних досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментом для правової доктрини є праці українських учених, у яких досліджуються проблеми та окреслюються перспективи розвитку спадкового права та законодавства України, а саме: праці М. Бондаревої, В. Баранкової, Ю. Заїки, Л. Гріненко, В. Косака, В. Комарова, О. Кармази, Л. Козловської, Р. Майданика, О. Печеного, З. Ромовської, Є. Рябоконя, Т. Федоренко, С. Фурси, Є. Фурси, Є. Харитонова та інших. Водночас для розвитку правової доктрини комплексного дослідження сучасних проблем спадкового права через призму норм іноземного спадкового права бракує.

Метою статті є науково-практичний аналіз норм цивільних кодексів України та Грузії у сфері спадкування.

Виклад основного матеріалу. Спадкові відносини, які виникають у суспільстві та стосуються майже кожної людини, були та залишаються актуальними протягом багатьох століть на території майже всіх держав.

Загальновідомо, що спадкове право «генетично» пов'язане з цивільним правом та деякими науков-

цями розглядається як інститут цивільного права. Водночас такий висновок є дискусійним. Не акцентуючи увагу на місці спадкового права у правовій системі держави, зазначимо, що на рівні законодавчого акта норми щодо спадкування в Україні зосереджені, зокрема, у книзі шостій «Спадкове право» Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) [1]; у Грузії – у книзі 6 «Спадкове право» Цивільного кодексу Грузії (далі – ЦКГ) [2].

Дослідивши норми ЦКУ, дійдемо висновку, що книга 6 поділяється на глави, а саме: «Загальні положення спадкування», «Спадкування за заповітом», «Спадкування за законом», «Здійснення права на спадкування», «Виконання заповіту», «Оформлення права на спадщину», «Спадковий договір» (всього 7 глав), які, у свою чергу, містять статті (всього 92 статті; це статті 1216–1308).

Книга 6 «Спадкове право» ЦКГ також поділяється на глави, а саме: «Загальні положення», «Спадкування за законом», «Спадкування за заповітом», «Форма заповіту», «Запасний спадкоємець», «Обов'язкова частка», «Заповідальна відмова (легат)», «Зміна чи відміна заповіту», «Виконання заповіту», «Прийняття та відмова від прийняття спадщини», «Поділ спадщини», «Задовolenня вимог кредиторів спадкоємцями», «Охорона спадщини», «Свідоцтво про спадщину» (всього 14 глав), які охоплюють статті 1306–1503 (всього 197 статей). На відміну від ЦКУ, глави ЦКГ можуть містити тільки одну статтю. Наприклад, глава 5 «Запасний спадкоємець» містить лише статтю 1370 «Запасний спадкоємець».

Звертаємо також увагу на те, що відповідно до техніко-юридичних вимог оформлення законодавчих актів номери глав ЦКУ, які містяться в книзі шостій «Спадкове право», є продовженням номерів попередніх глав, на які поділено загалом ЦКУ, а відтак він містить усього 90 глав. Натомість у книзі шостій «Спадкове право» ЦКГ нумерація глав інша, оскільки в кожній книзі ЦК номери глав починаються спочатку. Тому, на відміну від ЦКУ, де глава 84 має назву «Загальні положення спадкування», глава «Загальні положення» в ЦКГ має номер перший. До того ж нумерація здійснена словами, а не цифрами, як у ЦКУ. Водночас це не є помилкою, оскільки викладення змісту норм законодавства відповідає правилам мови юридичного письма держави.

Отже, за кількістю статей, які охоплено в ЦК книгою «Спадкове право», ЦКГ є лідером. Водночас аналіз змісту статей засвідчує, що деякі з них є невідомі законодавству України (не має аналогів, наприклад, стаття 1323 «Відкриття спадщини в сільськогосподарському дворі» тощо), інші (їх більшість, наприклад стаття 1306 «Поняття», стаття 1336 «Спадкоємці за законом», стаття 1345 «Особа, яка може бути заповідачем» тощо) – дублюють відповідні норми ЦКУ, але також мають особливості, визначені в них, ще одні – це статті, які за змістом є відповідними частинами в статтях ЦКУ (наприклад, стаття 1308 «Юридичні особи як спадкоємці», стаття 1312 «Позбавлення судом права спадкування», стаття 1311 «Батьки, які не мають права бути спадкоємцями» тощо).

Аналіз змісту статей у сфері спадкування ЦКУ та ЦКГ засвідчив, що кодекси розкривають зміст «спадкування» майже однаково. Наприклад, відповідно до статті 1216 ЦКУ спадкуванням є перехід прав та обов'язків (спадщини) від фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців); перехід майна померлої особи (спадкоємця) до інших осіб (спадкоємців) здійснюється за законом чи за заповітом, або з обох підстав – стаття 1306 ЦКГ. Тобто ЦКГ уточнив норму завдяки переліченню видів спадкування, які виділені в ЦКУ в окрему статтю, наприклад, 1217.

Порівнявши зміст статей глави 1 «Загальні положення» ЦКГ та зміст статей глави 84 «Загальні положення про спадкування» ЦКУ, дійдемо висновку, що ЦКГ більш детально розкриває загальні аспекти спадкування в главі 1 «Загальні положення», оскільки, наприклад, окремо приділяє увагу юридичним особам як спадкоємцям (стаття 1308), позашлюбним дітям як спадкоємцям батька (стаття 1309), позовному строку для усунення від права на спадщину (стаття 1317), місцю відкриття спадщини за кордоном (стаття 1324), місцю відкриття спадщини для осіб, які проживають за кордоном (стаття 1325), місцю відкриття спадщини для осіб, які постійно проживають за кордоном (стаття 1326), майбутньому спадковому майну (стаття 1329) тощо.

На нашу думку, деякі статті ЦКГ, наприклад щодо місця відкриття спадщини за кордоном (стаття 1324), місця відкриття спадщини для осіб, які проживають за кордоном (стаття 1325), місця відкриття спадщини для осіб, які постійно проживають

за кордоном (стаття 1326), можуть бути запозичені в законодавство України з урахуванням відповідних колізійних норм Закону України «Про міжнародне приватне право».

Як і в Україні, у Грузії спадкування за законом відбувається в порядку черговості (статті 1258–1267 ЦКУ та статті 1336–1343 ЦКГ).

Відповідно до статті 1258 ЦКУ спадкоємці за законом одержують право на спадкування почергово. Кожна наступна черга спадкоємців за законом одержує право на спадкування в разі відсутності спадкоємців попередньої черги, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини або відмови від її прийняття, крім випадків, встановлених статтею 1259 ЦКУ. Право першої черги на спадкування за законом мають діти спадкодавця, зокрема зачаті за життя спадкодавця та народжені після його смерті, той із подружжя, який його пережив, та батьки (стаття 1261 ЦКУ); право другої черги – рідні брати та сестри спадкодавця, його баба та дід як з боку батька, так і з боку матері; право третьої черги – рідні дядько та тітка спадкодавця; право четвертої черги – особи, які проживали зі спадкодавцем однією сім'єю не менш як п'ять років до часу відкриття спадщини. Нарешті, право п'ятої черги – інші родичі спадкодавця до шостого ступеня споріднення включно, причому родичі ближчого ступеня споріднення усувають від права спадкування родичів дальшого ступеня споріднення (статті 1262–1265 ЦКУ).

Згідно зі статтею 1336 ЦКГ в разі спадкування за законом спадкоємцями в рівних частках є: по-перше, діти померлого, дитина, яка народилася після смерті спадкодавця, чоловік (дружина), батьки (усиновлювачі); по-друге, сестри та брати померлого; по-третє, бабуся, дідусь, батьки бабусі чи дідуся; по-четверте, тітка (сестра матері чи батька) та дядько (брат матері чи батька); по-п'яте, племінники, якщо їх немає в живих, то їхні діти.

Тобто кількість черг є однаковою, однак коло спадкоємців за законом у кожній із черг різне. Також зазначимо, що, на нашу думку, норма статті 1261 ЦКУ щодо того, що спадкоємцями є «діти спадкодавця, зокрема зачаті за життя спадкодавця та народжені після його смерті», потребує змін, оскільки, беручи до уваги сучасний розвиток медицини в частині штучного запліднення, дитина може бути штучно зачата після смерті спадкодавця. Тому редакція статті 1336 ЦКГ є більш вдалою.

Що стосується спадкування за заповітом, то норми обох кодексів майже аналогічні. Однак є такі, які викликають цікавість для законодавства та практики в Україні. Наприклад, це стаття 1353 ЦКГ, за якою в разі, коли заповідач визначив особу спадкоємця за ознаками, які можуть підійти до декількох осіб, і неможливо визначити, кого з них мав на увазі заповідач, всі вони вважаються спадкоємцями з правом рівної частки. ЦКУ не містить аналогу цієї статті. Водночас у разі складання секретного заповіту та оголошення його змісту (статті 1249, 1250 ЦКУ) може виникнути така ситуація, якщо заповідач зробить такий «опис» спадкоємців у заповіті.

Як і в українському спадковому праві, ЦКГ передбачає письмову форму заповіту; нотаріальне засвідчення чи без такого засвідчення (стаття 1357 ЦКГ). ЦКГ окремо виділяє домашній заповіт (стаття 1364), тобто заповідач має право власноручно написати заповіт та підписати його. Однак такий заповіт потрібно передати на зберігання нотаріусу (стаття 1365). Крім того, окрема стаття 1366 ЦКГ присвячена складенню заповіту з використанням технічних засобів. ЦКГ водить поняття за розкриває зміст секретного заповіту (стаття 1367). Відповідні норми містяться також у ЦКУ, крім використання терміна «домашній заповіт» (див., наприклад, статті 1247, 1248, 1249 ЦКУ).

Що стосується кола спадкоємців обов'язкової частки у спадщині, норми кодексів є різними. Наприклад, статтею 1241 ЦКУ передбачено, що малолітні, неповнолітні, повнолітні непрацездатні діти спадкодавця, непрацездатна вдова (вдівець) та непрацездатні батьки спадкують незалежно від змісту заповіту половину частки, яка належала б кожному з них у разі спадкування за законом (обов'язкова частка). Однак у статті 1371 ЦКГ йдеться про те, що діти спадкоємця, його батьки та чоловік (дружина) незалежно від змісту заповіту мають право на обов'язкову частку, яка повинна складати половину частки, яку б вони успадкували за законом. Тобто в Україні ця норма розповсюджується лише на малолітніх, неповнолітніх, повнолітніх непрацездатних дітей спадкодавця, непрацездатну вдову (вдівця) та непрацездатних батьків, а в Грузії – на дітей спадкоємця, його батьків і чоловіка (дружину), які є як непрацездатними, так і працездатними.

З теоретичного та практичного погляду для вдосконалення регулювання спадкових відносин в

Україні цікавість викликає також глава 11 «Розділ спадщини» книги 6 «Спадкове право» ЦКГ, яка розкриває особливості та порядок розподілу спадщини (наприклад, стаття 1461 щодо недопустимості розподілу земель сільськогосподарського призначення, стаття 1475 щодо врахування особистого вкладу, стаття 1483 щодо відстрочки компенсації тощо) та буде предметом нашої подальшої розвідки. Наприклад, статтею 1455 ЦКГ встановлено, що під час розподілу майна в частку кожного спадкоємця входить вартість майна, отриманого ним як подарунок від спадкодавця протягом п'яти років до відкриття спадщини.

Як і в Україні, так і в Грузії нотаріальним актом, який засвідчує право на спадщину, є свідоцтво про право на спадщину (статті 1296–1301 ЦКУ та статті 1499–1503 ЦКГ). Водночас, на відміну від України, де статтею 1298 ЦКУ передбачено, що свідоцтво про право на спадщину видається спадкоємцям після закінчення шести місяців з часу відкриття спадщини, у Грузії статтею 1500 ЦК встановлено, що свідоцтво про право на спадщину може бути видано раніше від шести місяців у випадку, встановленому цією статтею Кодексу.

Висновки. Законодавство України та законодавство Грузії у сфері спадкового права формувалися історично, відповідають звичаям і традиціям українського та грузинського народів. Норми ЦКУ та норми ЦКГ комплексно визначають порядок переходу прав та обов'язків (спадщини) від спадкодавця до спадкоємців, мають як спільні, так і відмінні норми у сфері спадкування. На нашу думку, деякі з норм ЦКГ можуть бути відтворені в ЦКУ для вдосконалення процесу спадкування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Верховна Рада України: Офіційний веб-портал: Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada>
2. Гражданский кодекс Грузии: По сост. на 26 нояб. 2001 г. / Науч. ред. З.К. Бигвава. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. 750 с.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.3

Рибнікова Е. Ю.,

*аспірант кафедри господарського права та процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ДОГОВІРНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ

CONTRACTUAL PROCUREMENT OF RENEWABLE ENERGY SOURCES USAGE IN UKRAINE

У статті розглядається сучасний стан договірного забезпечення використання відновлюваних джерел енергії (далі – ВДЕ) в Україні, а також досліджується його трансформація в умовах запровадження нової моделі ринку електроенергії. У роботі також запропонована класифікація договорів, що регулюють використання ВДЕ.

Ключові слова: відновлювана енергетика, відновлювані джерела енергії, договір, ринок електроенергії, гарантований покупець.

В статье рассматривается современное состояние договорного обеспечения использования возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ) в Украине, а также исследуется его трансформация в условиях введения новой модели рынка электроэнергии. В работе также предложена классификация договоров, регулирующих использование ВИЭ.

Ключевые слова: возобновляемая энергетика, возобновляемые источники энергии, договор, рынок электроэнергии, гарантированный покупатель.

The article concerns the current state of contractual procurement of renewable energy sources (RES) usage in Ukraine, as well as its transformation under conditions of the introduction of a new model of the electricity market. The article also proposes a classification of contracts governing the use of RES.

Key words: renewable energy, renewable energy sources, contract, electricity market, guaranteed buyer.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку ринкової економіки в Україні дедалі більшої актуальності набувають питання договірного забезпечення нових галузей народного господарства, до яких, зокрема, належить галузь відновлюваної енергетики. Зважаючи на пильну увагу з боку Уряду щодо її регулювання, можна припустити, що відносини в цьому секторі енергетики перебувають у полі зору лише публічного права. Звичайно, значення публічно-правового впливу на суб'єктів господарювання в досліджуваній галузі важко переоцінити, але з огляду на те, що відновлювана електроенергія є своєрідним товаром, існують і приватноправові засоби гармонізації відносин у секторі відновлюваної енергетики. В умовах запровадження нової моделі ринку договірне забезпечення галузі електроенергетики, зокрема й відновлюваної електроенергетики, зазнає істотних змін і потребує ґрунтовного дослідження.

Метою статті є дослідження особливостей договірного забезпечення галузі відновлюваної енергетики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Беручи до уваги те, що підприємництво є самостійною діяльністю, яка здійснюється на свій страх і ризик суб'єктами господарювання, важливого значення для її регулювання мають норми приватного права. Як зазначає О. Крупчан, приватне право дає можливість особі вільно вибрати вид економічної діяльності, керуючись не владними приписами, а відомою їй інфор-

мацією про обставини конкретного місця в цей час, тобто про попит на товари та послуги тощо. Для забезпечення належного обсягу виробництва товарів і послуг та перерозподілу їх між територіями планова економіка не має достатнього обсягу належної інформації. Тому єдиний центр не може насамперед прорахувати дійсну потребу в тих чи інших товарах і послугах [1, с. 154].

Норми приватного права є основою для саморегулювання господарської діяльності. Одним із центральних елементів підсистеми саморегулювання на доктринальному рівні традиційно називають договір, а право сторін договору відступати від положень чинного законодавства – одним із виявів реалізації саморегулювання в договірній сфері [2, с. 32–33]. Договірна регламентація є самостійним правовим способом організації конкретних індивідуально-договірних зав'язків суб'єктів господарювання, який існує поряд із нормативно-правовою регламентацією, а державною волею визначаються лише її межі [3, с. 6].

Як зазначає Д. Міхальов, в умовах ринкової економіки у сфері електроенергетики відзначається поступове витіснення адміністративного початку в договірному регулюванні. Так, у сфері електроенергетики імперативні приписи, пов'язані з дотриманням технологічних правил, правил безпеки виробництва, передачі та споживання електроенергії, вдягаються в договірні форми, стають умовами (змістом) конкретних договорів [4, с. 239].

Варто зазначити, що формування договірних відносин на теренах нашої країни є досить довготривалим процесом, що пов'язано з її історичним минулим. Відтак за часів СРСР домінувала глобальна державна монополія в галузі електроенергетики та її регулювання здійснювалося нормативно-правовими актами. Відголоски радянських часів й досі дають про себе знати. Насамперед, це виявляється в багаторічному пануванні на електроенергетичному ринку єдиного покупця ДП «Енергоринок», у монопольному становищі електропередавальних підприємств обленерго, а також у державному регулюванні цін на електроенергію.

У результаті багаторічного зволікання з реформуванням енергетичного сектора ця базова галузь національної економіки опинилася в критичному стані. У зв'язку із цим Урядом було прийнято рішення щодо кардинального реформування вітчизняного ринку електроенергії. Основною метою реформи стало створення повноцінного конкурентного ринку електричної енергії, що ґрунтується на приватноправових відносинах і відповідає сучасним тенденціям розвитку електроенергетики в усьому світі.

У цьому напрямі вагомим кроком стало схвалення Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 р. [5], який відповідає вимогам Третього енергетичного пакету ЄС, а саме Директиви Європейського парламенту та ради 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 р. про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС. Згідно зі ст. 9 Директиви одне й те саме підприємство не має право здійснювати прямий чи непрямий контроль над розподілом електроенергії та водночас здійснювати прямий чи непрямий контроль над її генерацією, передачею або постачанням [6].

Прийняття Закону розглядається як можливість переходу від державної монополії на ринку електроенергії на користь конкурентного ринку європейського зразка. Відтак у межах ринку електроенергії з 1 липня 2019 р. будуть діяти балансуючий ринок, ринок допоміжних послуг, ринок «на добу наперед» і внутрішньодобовий ринок, ринок двосторонніх договорів. У рамках нової моделі ринку споживач зможе самостійно обирати собі постачальника електроенергії за привабливими для себе умовами, враховуючи не тільки цінову пропозицію, але й умови укладання та виконання договору.

Для того щоб зрозуміти сутність нововведень Закону України «Про ринок електричної енергії» та визначити їхній вплив на розвиток приватноправових засобів регулювання відновлюваної енергетики, видається доцільним дослідити, як наразі функціонує ринок електроенергії в нашій країні та яке місце в ньому відведено договірним відносинам.

Так, з 90-х років минулого століття й дотепер в Україні функціонує оптовий ринок електроенергії, де ДП «Енергоринок» викуповує абсолютно всю електроенергію незалежно від джерел генерації (ТЕС, АЕС, ТЕЦ, ГЕС та з ВДЕ). Він по-різному оцінює її вартість залежно від типу генерації (найдешевша з АЕС, найдорожча з ВДЕ). Потім ДП «Енергоринок»

продає всю викуплену електроенергію постачальникам – обленерго, але вже без диференціації джерела її походження, тобто своєрідний «коктейль» енергії з різних видів генерації за регульованими тарифами.

Що стосується відновлюваної енергетики, то із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» щодо стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії» від 20 листопада 2012 р. виробники «зеленої» електроенергії отримали можливість її реалізації на оптовому ринку електричної енергії України за договорами зі споживачами або за договорами з енергопостачальниками [7]. З метою стимулювання розвитку відновлюваної енергетики на ДП «Енергоринок» до 1 липня 2019 р. покладається обов'язок щодо придбання в кожному розрахунковому періоді в суб'єктів господарювання, яким встановлено «зелений» тариф, усієї виробленої відновлюваної енергії, не проданої за двосторонніми договорами.

Тобто в умовах нинішньої моделі ринку для енергії, отриманої на основі ВДЕ, вже закладені основи для розвитку договірних відносин, і виробники відновлюваної електроенергії, на відміну від виробників інших видів електроенергії, наділені правом продажу своєї продукції без посередництва ДП «Енергоринок». Але з огляду на високу вартість електроенергії з ВДЕ, порівняно з іншими джерелами генерації, її придбання є економічно не доцільним для споживачів і не має місця на практиці.

Схоже на те, що законодавець, запроваджуючи можливість продажу відновлюваної електроенергії безпосередньо споживачам, намагався знизити навантаження на ДП «Енергоринок» щодо її придбання, сподіваючись на соціальну відповідальність споживачів. Але запровадженню цього нововведення мав передувати підготовчий етап, під час якого законодавцем повинні були бути розроблені та закріплені відповідні стимули для споживачів, які були б здатні забезпечити їхню зацікавленість у придбанні дорогої відновлюваної електроенергії.

Із початком функціонування нової моделі ринку електроенергії ДП «Енергоринок» виступатиме лише його оператором, його правонаступником у секторі відновлюваної енергетики стане гарантований покупець. На нього покладається обов'язок із придбання всієї відновлюваної енергії, нереалізованої за двосторонніми договорами, та забезпечення збільшення частки її виробництва до 1 січня 2030 р. [5].

Поки що купівля-продаж відновлюваної енергії між її виробниками та ДП «Енергоринок» здійснюється на основі примірного договору, затвердженого НКРЕ 11 жовтня 2012 р. за погодженням з Антимонопольним комітетом України. У нього час від часу вносяться зміни, як правило, на вимогу законів, а не з власної ініціативи органу, який його рекомендував і мав би бути якнайбільше зацікавлений в якості та ефективності норм цього примірного договору. Проте варто зазначити, що зберігається можливість впливу фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань на формування змісту цього примірного договору,

про що інформує Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта – постанова НКРЕКП «Про затвердження змін до примірного договору про купівлю-продаж електричної енергії між державним підприємством «Енергоринок» і суб'єктом господарювання, що виробляє електричну енергію з використанням альтернативних джерел енергії» [8, с. 122].

Із початком функціонування нової моделі ринку електроенергії купівля-продаж електричної енергії між виробником, якому встановлено «зелений» тариф, і гарантованим покупцем буде здійснюватися на підставі типового договору купівлі-продажу, форма якого буде затверджуватися НКРЕКП. Такий договір укладається на строк дії «зеленого» тарифу, встановленого для відповідного виробника [5].

Примірні та типові договори займають чи не найнижче місце в системі нормативно-правових актів України, які регулюють відносини у сфері енергетики, проте їхнє значення під час укладання конкретних договорів є істотним у монополізованій сфері енергетики. Саме та обставина, що сфера енергетики є монополізованою, і стає однією з причин жорсткого визначення умов договорів. Це також зумовлює більше використання саме типових договорів [8, с. 121].

З одного боку, можна сказати, що затвердження типового договору або нормативне закріплення істотних вимог до нього є обмеженням свободи договору, але багато вчених визнає необхідність такого обмеження задля забезпечення суспільних благ.

Наприклад, одним із прихильників такої позиції є В. Мілаш, яка зазначає, що встановлення потрібного балансу між свободою договору у сфері господарювання та чинниками, які її обмежують, – важливе теоретичне та практичне завдання, яке неможливо вирішити раз і назавжди. Динамічний розвиток ринкових відносин вимагає проведення їх постійного моніторингу для виявлення «слабких ланок» механізму ринкового саморегулювання, що можуть привести до дисбалансу всю систему ринкових відносин. Втручання держави в ринкові відносини повинно забезпечувати недопущення такого дисбалансу та бути спрямованим на стабільне функціонування господарського обороту [3, с. 9].

У свою чергу К. Забоєв, визнаючи, що вільний ринок, тобто ринок, який заснований на принципі свободи цивільно-правового договору, у стані саморегулюватися, зазначає, що таке саморегулювання повинно відбуватися на основі законів, встановлених державою й визначаючих межі свободи договору, оскільки держава повинна контролювати вільну стихію договірного регулювання [9, с. 21].

З останнім важко не погодитися, і держава дійсно має визначати межі свободи договору, особливо в стратегічно важливих для держави сферах господарства. У галузі відновлюваної енергетики останнє пояснюється тим що, як уже зазначалося, становище виробників відновлюваної енергії досить уразливе і вони поки що потребують державної підтримки. Тож у галузі відновлюваної

енергетики запровадження типової форми договору є не стільки намаганням держави обмежити свободу господарюючих суб'єктів, скільки намаганням захистити їхні інтереси.

Окрім продажу відновлюваної енергії гарантованому покупцю, новим Законом також передбачена можливість її продажу безпосередньо споживачам. Так, згідно зі ст. 71, електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії (а з використанням гідроенергії – вироблена лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями), може бути продана її виробниками за двосторонніми договорами на ринку «на добу наперед», на внутрішньодобовому ринку та на балансуєчому ринку за цінами, що склалися на відповідних ринках, або за «зеленим» тарифом, встановленим відповідно до цього Закону [5].

Положення цієї статті не можна назвати новелою для вітчизняної відновлюваної енергетики, адже, як уже зазначалося, сьогодні виробники електроенергії з ВДЕ вже мають таке право. Але уявити його практичне втілення не видається можливим навіть в умовах оновленого ринку електроенергії: для споживачів знову ж таки не передбачено жодного стимулу переплачувати за «зелений» тариф, а виробник відновлюваної електроенергії незацікавлений у її продажі за ринковою ціною.

З метою підвищення конкурентоспроможності відновлюваної електроенергії законодавцем встановлено, що максимальний строк дії двосторонніх договорів, укладених із дати початку дії нового ринку електричної енергії до 31 грудня 2020 р., не може перевищувати одного року, крім договорів із виробниками електричної енергії за «зеленим» тарифом. Але, беручи до уваги малоімовірність укладання споживачами двосторонніх договорів із виробниками відновлюваної електроенергії, таке намагання держави їх підтримати має суто формальний характер.

У свою чергу, ефективним стимулом до розвитку використання ВДЕ видається положення п. 4 ст. 71 Закону, у якому зазначається, що за бажанням суб'єктів господарювання, які мають намір виробляти електричну енергію з альтернативних джерел енергії та які оформили право власності чи користування земельною ділянкою, зареєстрували декларацію про початок виконання будівельних робіт або дозволу на виконання будівельних робіт та уклали договір на приєднання до електромереж, гарантований покупець зобов'язаний укласти договір купівлі-продажу електричної енергії в будь-який час до початку будівництва та/або введення в експлуатацію відповідних об'єктів електроенергетики та встановлення «зеленого» тарифу Регулятором. Укладений договір втрачає силу в разі, якщо об'єкт альтернативної електроенергетики або черга будівництва електричної станції, щодо якого його укладено, не введено в експлуатацію протягом трьох років із дати реєстрації відповідної декларації про початок виконання будівельних робіт або отримання дозволу на виконання будівельних робіт [5].

Зазначене нововведення суттєво забезпечує підприємців у галузі відновлюваної енергетики. Адже будь-який інвестор ще на етапі проектування свого об'єкта відновлюваної енергетики хоче бути впевненим, що зможе реалізувати всю вироблену електроенергію. Поки що виробники не мають жодних гарантій щодо продажу своєї продукції ДП «Енергоринок» до отримання «зеленого» тарифу, у свою чергу законодавство не гарантує його встановлення до введення електростанції в експлуатацію.

Для забезпечення функціонування нової моделі конкурентного ринку електроенергії Законом передбачено близько двадцяти видів договорів, зокрема такі: двосторонній договір купівлі-продажу електричної енергії (двосторонній договір), про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом, про постачання електричної енергії споживачу, про купівлю-продаж електричної енергії на ринку «на добу наперед», про купівлю-продаж електричної енергії на внутрішньодобовому ринку, про надання послуг із розподілу, про надання послуг із передачі, про надання послуг із диспетчерського (оперативно-технологічного) управління, про приєднання до системи передачі, про приєднання до системи розподілу тощо.

Таке різноманіття договорів свідчить про те, що з початком функціонування нової моделі ринку електроенергії в електроенергетичному секторі приватноправові засоби регулювання майже повністю витиснуть публічно-правові. Причиною цього стало розширення кількісного складу учасників на ринку електроенергії і, як наслідок, ускладнення структури договірної взаємодії на ньому. Зазначені в Законі договори становлять систему пов'язаних між собою договорів, що відбивають структуру договірних зв'язків у сфері електроенергетики, і лише їхнє комплексне використання може забезпечити належне функціонування ринку електроенергії.

Як зазначає А. Биков, дослідження договорів як єдиної, стрункої системи дає змогу розглядати їх не як розрізнену масу окремих, що не мають між собою зв'язку, видів договорів, а як певну сукупність, що володіє внутрішньою цілісною структурою, сукупність, в основі якої лежить єдність і взаємозв'язок між окремими договорами [10, с. 4].

Наявна сьогодні система договорів свідчить про те, що, крім суб'єктів, які беруть участь у безпосередній купівлі-продажу електричної енергії, важлива роль на ринку електроенергії відведена суб'єктам, які надають послуги. Так, до моменту припинення своєї діяльності як організатора ринку ДП «Енергоринок» надає суб'єктам ринку послуги з організації функціонування та розвитку єдиної енергетичної системи країни.

У зв'язку із цим можна зробити висновок, що відносини, спрямовані на купівлю-продаж електричної енергії, складають тільки частину відносин з енергопостачання. І у сфері електроенергетики, і відновлюваної енергетики зокрема, поряд із договорами про купівлю-продаж вагомим місцем займають договори, спрямовані на сприяння торговим відносинам, наприклад договір про надання послуг із розподілу, договір про надання послуг із передачі, договір про

надання допоміжних послуг, договір про надання послуг із диспетчерського (оперативно-технологічного) управління тощо.

Загалом, множинність договорів у галузі відновлюваної енергетики, що передбачені новим Законом, дає підстави для їхньої систематизації. За формою волевиявлення сторін можна виділити такі:

1) договори, щодо яких необхідне волевиявлення обох сторін: це двосторонні договори, договори про купівлю-продаж електричної енергії на ринку «на добу наперед», на внутрішньодобовому ринку;

2) договори, щодо яких досить волевиявлення однієї сторони: це договір між виробником відновлюваної енергії та гарантованим покупцем (про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом).

Зважаючи на предмет кожного з договорів на ринку електроенергії, можна виділити такі:

1) основні договори, за допомогою яких встановлюється ланцюжок між генерацією електроенергії та її споживанням: це двосторонні договори, договори про купівлю-продаж електричної енергії на ринку «на добу наперед», на внутрішньодобовому ринку, про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом;

2) інфраструктурні договори, які супроводжують укладення основних договорів і без яких неможлива реалізація останніх. У межах цієї групи договорів також можна виділити дві підгрупи:

а) договори, які забезпечують доступ виробників «зеленої» енергії до ринку: це договори про участь у ринку «на добу наперед» та/або внутрішньодобовому ринку;

б) допоміжні договори, які регламентують надання послуг щодо реалізації «зеленої» енергії: договори про надання послуг із розподілу, передачі, договори про надання допоміжних послуг, про надання послуг із диспетчерського (оперативно-технологічного) управління, про приєднання до системи передачі, розподілу, про доступ до пропускної спроможності міждержавних перетинів, про постачання електричної енергії споживачу, про надання послуг комерційного обліку електричної енергії.

У запропонованій класифікації чітко простежуються взаємозв'язки договорів у галузі відновлюваної енергетики й підкреслюються виняткова роль кожного з них для забезпечення процедури передачі електроенергії від виробника до споживача.

Загалом, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що основним завданням реформи електроенергетичної галузі країни стало запровадження ринку електроенергії, побудованого на довірливих засадах.

І не применшуючи значення державного регулювання галузю відновлюваної енергетики, варто зазначити, що і в цьому секторі господарства країни важливого значення набуває договірне регулювання як самостійний правовий спосіб організації конкретних індивідуальних зв'язків господарюючих суб'єктів, що існує поряд з їхньою нормативно-правовою регламентацією.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Крупчан О. Публічно-правове та приватноправове регулювання підприємництва в Україні. Бюлетень Міністерства юстиції України. Київ, 2014. № 3.
2. Погрібний С. Регулювання договірних відносин у цивільному праві України: співвідношення їх внутрішнього (само-регулювання) і зовнішнього (державного) регулювання. Право України. Київ, 2012. № 9. С. 26–36.
3. Мілаш В. Приватноправові підвалини господарського правопорядку: сучасний стан і перспективи модернізації. Теорія і практика правознавства. Харків, 2014. № 1 (5). URL: <file:///D:/%D0%97%D0%90%D0%93%D0%A0%D0%A3%D0%97%D0%9A%D0%98/62987-129380-1-SM.pdf>
4. Михалев Д. Система договорів в сфері електроенергетики. Вестник Волгоградского государственного университета. Волгоград, 2011. № 5. С. 238–244.
5. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13 квітня 2017 р. № 2019-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 27–28. С. 5. Ст. 312.
6. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0072>
7. Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» щодо стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії: Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5485-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 51. С. 2718. Ст. 714.
8. Кицик Я. Використання примірних та типових договорів у галузі електроенергетики України. Приватне право і підприємництво. Київ, 2016. № 16. С. 120–123.
9. Забоев К. Правовые и философские аспекты гражданско-правового договора. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. 278 с.
10. Быков А. Система хозяйственных договоров. Вестник МГУ. Москва, 1974. № 1. С. 4–5.

Щербина Є. М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Гетьман Я. В.,

*студентка 2 курсу юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВИХОДУ З ТОВАРИСТВА З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ ЙОГО УЧАСНИКА

LEGAL ANALYSIS OF OUTPUT FROM A COMPANY WITH LIMITED LIABILITY OF ITS PARTICIPANT

У статті досліджується проблема права учасника на вихід із господарського товариства, а саме з товариства з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ), визначення моменту цього виходу та здійснення належної юридичної процедури оформлення виходу учасника з товариства з обмеженою відповідальністю.

Ключові слова: *право на вихід з товариства з обмеженою відповідальністю, момент виходу, учасник товариства, ТОВ, господарське товариство.*

В статье исследуется проблема права участника на выход из хозяйственного общества, а именно из общества с ограниченной ответственностью (ООО), определение момента этого выхода и осуществления надлежащей юридической процедуры оформления выхода участника из общества с ограниченной ответственностью.

Ключевые слова: *право на выход из общества с ограниченной ответственностью, момент выхода, участник общества, ООО, хозяйственное общество.*

The article deals with the problem of the right of a participant to leave a business partnership, namely a limited liability company (LLC), determining the moment of this issue and implementing the due legal procedure for the registration of the withdrawal of a participant from a limited liability company.

Key words: *right to leave a limited liability company, the moment of exit, the participant of the partnership, LLC, economic partnership.*

На сьогодні в Україні товариство з обмеженою відповідальністю є одним з найрозповсюдженіших організаційно-правових форм господарських товариств. Як і у будь-якому господарському товаристві, у товаристві з обмеженою відповідальністю існують свої нюанси співробітництва.

Добре, коли товариство, в яке учасники вклали свої сили й кошти, працює із прибутком і регулярно виплачує дивіденди. Проте буває, що ситуація складається інакше – підприємство зазнає збитків і не приносить бажаного результату. Не дивно, що у такому разі хтось з учасників може захотіти вийти з товариства і забрати вкладені ним гроші або матеріальні цінності [1, с. 40].

Тому здійснення права учасника на вихід із товариства з обмеженою відповідальністю є досить актуальним питанням.

Право учасника на вихід з товариства з обмеженою відповідальністю, визначення самого моменту виходу учасника з даного товариства досліджувалося такими вченими як О. Папінова, Г. Уразова, О. Кібенко, О. Погрібний, Д. Остапович, В. Луць, Л. Сіщук, В. Кравчук, М. Белоусов та А. Залеська.

Метою статті є дослідження здійснення учасником права на вихід з товариства з обмеженою відповідальністю, визначення самого моменту цього виходу та правильності процедури виходу учасника з товариства з обмеженою відповідальністю.

Порядок здійснення права на вихід із господарського товариства залежить від виду виходу. У законодавстві України залежно від підстав, необхідних для реалізації такого права, є два види виходу учасника з товариства: а) вільний; б) обмежений. Право учасника на вільний вихід із господарського товариства характеризується тим, що учасник може здійснити його у будь-який час за власним бажанням або ніколи не скористатися ним. Право на обмежений вихід учасника з господарського товариства може бути реалізоване тільки за наявності певних підстав і з додержанням установленної процедури [2, с. 144–146].

З'ясування правової природи виходу з товариства з обмеженою відповідальністю зумовлює визначення його місця у системі юридичних фактів. Традиційно всі юридичні факти у цивільному праві поділяються на події та дії [3, с. 497].

Підставою припинення прав учасника господарського товариства може бути лише юридичний факт. Таким юридичним фактом є подання заяви про вихід із товариства, яке за своєю правовою природою є одностороннім правочином. Учасник може вважатися таким, що вийшов із товариства, з моменту вчинення цього правочину. Отже, моментом виходу учасника з товариства є день учинення правочину (подання заяви про вихід). Не менш як за три місяці до дня подання такої заяви учасник повинен повідомити товариство про свій вихід у майбутньому, тобто попередньо (за три місяці)

подати повідомлення про намір вийти з товариства. Якщо учасник не повідомив товариство про свій намір у майбутньому вийти з товариства, заява про вихід вважається поданою не раніше ніж через три місяці від дня її надходження у товариство. До спливу строку попередження заява про вихід фактично не має сили [9, с. 238].

Припинення участі у господарському товаристві тягне за собою припинення права власності на частку у статутному капіталі товариства і як наслідок – втрату корпоративних прав [4, с. 27–35].

Що стосується реального здійснення учасником свого права на вихід з ТОВ у судовому порядку, то практика показує, що ця визначена законодавством України процедура інколи не виконується належним чином, з дотриманням всіх відповідних процедурних вимог. Як правило, це обумовлюється тим, що суд не завжди звертає увагу на фактичну наявність повідомлення учасника товариства про свій вихід.

Зараз існує декілька точок зору щодо визначення самого моменту виходу з товариства з обмеженою відповідальністю. Це пояснюється тим, що нині момент виходу учасника з товариства пов'язується з різними юридичними фактами.

Погрібний Д. вважає, що з моменту ухвалення загальними зборами товариства рішення про вихід учасника він вважається таким, що вибув із товариства [5, с. 153–154].

Як зазначає Л. Сіщук, під час виходу з товариства в особи виникають права та/або обов'язки щодо товариства, а не щодо інших (третіх) осіб, але це не відображає необхідності зведення моменту припинення корпоративних прав до моменту проведення державної реєстрації змін до установчих документів [6, с. 229].

З рішенням органу товариства пов'язує момент виходу учасника В. Луць, вихід особи з господарського товариства є проявом її волі (волевиявлення), який має бути підтверджений рішенням відповідного органу товариства (загальних зборів чи правління) [7, с. 148–149].

Кібенко О. та Залеська А. підтримують позицію розробників проекту Закону України «Про товариства з обмеженою й додатковою відповідальністю», який передбачає, що учасник вважається таким, що вийшов із товариства, з дати подання відповідної заяви [8, с. 24].

Подання заяви про вихід із товариства з обмеженою відповідальністю є одностороннім правочином, учинення якого не зумовлюється поведінкою інших осіб. За загальним правилом, особа, яка вчинила односторонній правочин, має право відмовитися від нього. З наведеного випливає, що впродовж визначених законом або установчими документами строків учасник також має потенційне право відмовитися від виходу з товариства [6, с. 135].

Відповідно до ч. 1 ст. 214 ЦК України особа, яка вчинила односторонній правочин, має право відмовитися від нього, якщо інше не встановлено законом. ЦК України та іншими актами цивільного законодавства не передбачена неможливість відкликання заяви про вихід із товариства. Законом не встановлено неможливості або особливих наслідків відмови від виходу з товариства, не можна цього зробити й у ста-

туті, тому можна дійти висновку, що учасник вправі відмовитися від виходу з товариства [9, с. 245].

Момент, до якого учасник має право відмовитися від заяви про вихід із товариства, залежить від належного виконання зобов'язання, яке виникло на підставі цього правочину. Подання заяви про вихід із товариства з обмеженою відповідальністю створює зобов'язання товариства виплатити учасникові, який вибув, вартість частини майна, пропорційну його частці у статутному капіталі. Відповідно до закону ця виплата здійснюється у строк до одного року з дня виходу. Це означає, що вона може бути проведена одразу ж після виходу. Товариство може задовольнити прохання учасника товариства про його вихід раніше закінчення вказаного строку, прийнявши на загальних зборах учасників відповідне рішення [10, с. 22].

Висновок. Отже, проаналізувавши думки різних вчених, а також чинне законодавство України, можна визначити, що все ж таки здійснення учасником права виходу з товариства з обмеженою відповідальністю є доволі дискусійним та складним процесом. Учасник має повне право як на вихід з товариства з обмеженою відповідальністю, якщо дане товариство у ході співробітництва стало неприбутковим і почало зазнавати збитків, так і на те, щоб відмовитися від цього права, адже законодавством України не встановлено особливих наслідків відмови від виходу учасника з товариства з обмеженою відповідальністю. Але якщо все ж таки учасник був змушений написати заяву про свій вихід з товариства з обмеженою відповідальністю у зв'язку з його неприбутковістю, то за законом, у разі подання заяви про вихід, товариство зобов'язане виплатити учаснику, який вибув, вартість частини майна, пропорційну його частці у статутному капіталі. Спори, пов'язані з виходом учасника ТОВ, вирішуються у судовому порядку. Хоча учасник може й уникнути цих спорів, виконавши свій обов'язок повідомити товариство про свій вихід завчасно, у встановлений законодавством строк. Як наслідок, його корпоративне право на участь у товаристві надалі буде захищено законом, оскільки саме повідомлення про вихід із ТОВ не породжує правового наслідку припинення його участі у ньому. Тому до моменту, коли учасник повідомив товариство про свій вихід, він має повне право змінити власне рішення до подання заяви і надалі залишатися учасником ТОВ на законних підставах, саме ж товариство не вправі вимагати від нього цього виходу. Даний правовий нюанс є надзвичайно важливим для учасника ТОВ, адже якщо він вже подав у письмовій формі свою заяву про вихід з товариства, а відповідний уповноважений орган ТОВ її прийняв, то з цього часу учасник є пов'язаним з нею. Це означає, що заява вже не може бути ним відкликана, окрім випадків, коли саме ТОВ проти цього не заперечує.

Підсумовуючи вище зазначене, можна стверджувати, що дотримання своїх обов'язків (у даному випадку учасником ТОВ) є не менш важливим за знання власних прав, адже це є гарантом захисту своїх законних інтересів від неправомірних посягань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Папінова О. Вихід учасника із збиткового товариства. Баланс. 2010. № 8. С. 40–43.
2. Уразова Г. Право на вихід із господарського товариства. Міжнародний журнал «Право і суспільство». 2016. Вип. 3. С. 144–151.
3. Цивільне право України. Загальна частина: підручн. / за ред. О. В Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. 3-тє вид., перероб. і доп. К.: Юрінком Інтер, 2010. 976 с.
4. Белоусов М. Вихід учасника з товариства: юридичний та бухгалтерський аспект. Міжнародний збірник наукових праць. 2010. Вип. 3(18). С. 27–35.
5. Погрібний Д. Співвідношення понять «вихід учасника із товариства» та «перехід частки учасника». Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2011. № 4 (7). С. 151–157.
6. Сіщук Л. Відчуження частки та вихід із товариства: порівняльно-правова характеристика правових конструкцій. Корпоративне право України та інших європейських країн: шляхи гармонізації: Збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2015 р.). Івано-Франківськ, 2015. С. 226–233.
7. Луць В. Деякі питання щодо моментів виникнення суб'єктивних корпоративних прав учасників господарських товариств. Корпоративне право України та інших європейських країн: шляхи гармонізації: Збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2015 р.). Івано-Франківськ, 2015. С. 147–149.
8. Кібенко О. Вихід учасника із товариства з обмеженою відповідальністю: проблемні питання та практичні рекомендації. Українське комерційне право. 2012. № 12. С. 20–29.
9. Кравчук В. Припинення корпоративних правовідносин в господарських товариствах: монографія. Львів: Край, 2009. 464 с.
10. Остапович Г. Коментар до рекомендацій президії Вищого господарського суду України «Про практику застосування законодавства у розгляді справ, що виникають із корпоративних відносин» від 28.12.2007 р. № 04-5/14. Вісник господарського судочинства. 2008. № 2. С. 15–23.

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

Грищенко Р. С.,

здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

CONCEPT AND TYPES OF DISCIPLINARY LIABILITY IN THE LABOR LAW OF UKRAINE

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених запропоновано авторське бачення переліку різновидів дисциплінарної відповідальності. Наголошено, що дисциплінарна відповідальність є регульованою нормами трудового права системою суспільних відносин, яка виникає на підставі вчинення працівником дисциплінарного проступку та тягне настання для нього негативних наслідків у вигляді визначених законодавством дисциплінарних стягнень.

Ключові слова: відповідальність, дисциплінарна відповідальність, трудове право, види дисциплінарної відповідальності.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых предложено авторское видение перечня видов дисциплинарной ответственности. Отмечено, что дисциплинарная ответственность является регулируемой нормами трудового права системой общественных отношений, которая возникает на основании совершения работником дисциплинарного проступка и влечет наступление для него негативных последствий в виде определенных законодательством дисциплинарных взысканий.

Ключевые слова: ответственность, дисциплинарная ответственность, трудовое право, виды дисциплинарной ответственности.

In the article based on the analysis of scientific views of scientists proposed author's vision of the list of varieties of disciplinary responsibility. It has been emphasized that disciplinary liability is a regulated labor law system of social relations, which arises on the basis of the employee's disciplinary offense and incurs a negative impact on him in the form of disciplinary penalties prescribed by law.

Key words: responsibility, disciplinary responsibility, labor rights, types of disciplinary responsibility.

Постановка проблеми. Сучасний період розвитку українського суспільства та держави характеризується наявністю цілої низки гострих проблем, які потребують конструктивного вирішення. Поряд з іншими серйозним є питання невідповідності значної частини чинної національної нормативно-правової бази в царині праці реаліям суспільного життя. Це стосується трудових і пов'язаних із ними відносин, об'єктивний стан яких в Україні вже давно вимагає суттєвого оновлення законодавства про працю, яке, попри численні внесені до нього зміни та доповнення, є застарілим і не забезпечує належного рівня якості й ефективності їх впорядкування. Сьогодні проблематика побудови та окреслення теоретико-правової конструкції дисциплінарної відповідальності є важливим питанням, розробленням якого займається велика кількість учених. Це пов'язано, перш за все, з її специфічним змістом, а також галузевою приналежністю. Відповідно до чинного законодавства, сформованого ще за радянських часів, та правової теорії дисциплінарна відповідальність розглядається як складова трудового права України, що є аксіомою юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема визначення поняття «дисциплінарна відповідальність» не є новою, їй приділяли увагу у своїх наукових працях Є.Ю. Подорожній, Л.В. Могілевський, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипка, В.Г. Ротань,

В.М. Скобелкін, А.М. Слюсар, О.В. Смирнов, А.І. Ставцева, В.М. Толкунова, О.В. Тищенко та багато інших учених. Однак активне реформування трудового законодавства зумовлює активізацію наукових пошуків у вказаному напрямі та формування нових поглядів на визначення поняття «дисциплінарна відповідальність».

Метою статті є розглянути поняття та визначити види дисциплінарної відповідальності у трудовому праві України.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, необхідно відзначити, що дисциплінарна, або трудово-правова, відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. У Міжнародній поліцейській енциклопедії остання тлумачиться як обов'язок, передбачений законом, відповідати за свої дії [1, с. 57]. Відповідно до іншого трактування, юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються в примусовому порядку. У класичному вигляді юридична відповідальність є правовідношенням між державою в особі уповноважених органів і правопорушником, до якого застосовуються юридичні санкції з негативними для нього наслідками (позбавлення волі, штраф тощо) [2, с. 437]. Варто представити в цьому контексті науковий погляд А.С. Піголкіна, який дуже

точно окреслив такі ознаки юридичної відповідальності: є результатом правопорушення; являє собою державний примус і вміщує в собі підсумкову оцінку діяльності суб'єкта правопорушення; тягне за собою настання негативних наслідків для суб'єктів правопорушення, передбачених санкцією правової норми; завжди реалізується у встановлених законом процесуальних формах [3, с. 199; 4, с. 19].

Тож, констатуючи вищенаведене, можна сказати, що юридична відповідальність – це певного роду реакція з боку держави на порушення тих чи інших правовідносин, яка виявляється в застосуванні до правопорушника передбачених законодавством заходів впливу негативного характеру. Говорячи про різновиди юридичної відповідальності, необхідно зазначити, що сьогодні в правовій системі України їх багато, зокрема такі: відповідальність кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна (трудова). Остання характеризується власним колом особливостей, які відповідним чином впливають на її зміст. Варто наголосити на тому, що дисциплінарна відповідальність поєднує в собі як класичні аспекти юридичної відповідальності, так і специфічні, обумовлені галуззю, у якій вона існує, суб'єктним складом, юридичними фактами, відповідно до яких приводиться до дії тощо. Необхідно також зауважити, що зміст дисциплінарної відповідальності цілком побудовано навколо категорії дисципліни праці. Зазначене словосполучення походить від терміна «дисципліна», який має декілька словникових визначень: твердо встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів певного колективу; витриманість, звичка до суворого порядку; галузь наукового знання, навчальний предмет, курс, спеціальність тощо [5, с. 547; 6, с. 300].

Відповідно до «Філософського словника», дисципліна (від латинського “disciplina” – навчання, виховання) тлумачиться як соціально обумовлена форма поведінки людей, що відповідає певній регламентації діяльності в суспільстві. Зміст і форми дисципліни визначаються соціально-економічним ладом і зазнають впливу класової боротьби, діяльності політичних партій, світогляду людей тощо. Дисципліна передбачає обов'язкове підпорядкування поведінки людей вимогам, які встановлюються в інтересах усього суспільства або окремих суспільних груп. До того ж вона є необхідною умовою успішного функціонування суспільства, яке виробляє спеціальний механізм соціального контролю за дотриманням людьми дисципліни праці, громадського порядку, міжособових відносин тощо [7, с. 135]. У «Словнику термінів адміністративного права» поняття «дисципліна» визначається як порядок поведінки людей з обов'язковим дотриманням норм права й моралі, встановлених у державі та суспільстві, за порушення яких передбачено юридичну відповідальність або громадський осуд [8, с. 119]. Відповідно до «Юридичної енциклопедії», дисципліна – це точне, своєчасне й неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки в державі, суспільстві та житті. Спрямована на впо-

рядкованість та узгодженість суспільних відносин, дисципліна є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства й держави, досягнення поставленої мети в діяльності органів державної влади та їхніх посадових осіб, підприємств, установ та організацій, а також громадян [9, с. 199]. Окрім того, у науковій літературі розрізняється дисципліна фінансова, державна, військова та трудова, або дисципліна праці. До визначення останньої теоретики права підходять досить неоднозначно.

Наприклад, С.І. Кожушко пропонує дисципліну праці розуміти як засновану на принципах моралі систему нормативно-правових актів, що регламентують порядок дотримання суб'єктами трудових правовідносин належного виконання своїх трудових обов'язків за допомогою методів заохочення та примусу, які забезпечують належний процес праці [10, с. 31]. Дещо вужче тлумачення надають учені Г.І. Чанишева та Н.Б. Болотіна, визначаючи дисципліну праці (трудова дисципліна) як сукупність норм права, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок, встановлюють трудові обов'язки працівників і власників або уповноважених ними органів, що визначають заходи заохочення за успіхи в праці та відповідальність за невиконання цих обов'язків [11, с. 301; 12, с. 170]. На законодавчому рівні визначення трудової дисципліни не закріплено, хоча особливостям забезпечення цієї категорії трудового права присвячено Главу Х чинного Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) [13]. Натомість у проекті нового Трудового кодексу України, а саме у статті 360 вказується, що трудова дисципліна – це обов'язкове для всіх працівників підпорядкування правилам поведінки, визначеним Трудовим кодексом, трудовим законодавством, колективним договором (угодою), правилами внутрішнього трудового розпорядку, нормативним актом роботодавця та трудовим договором [14]. Отож дисципліну праці, або трудову дисципліну, на нашу думку, треба розглядати як систему правил поведінки, визначених трудовим законодавством і нормативними документами кожної конкретної організації, дотримання яких є обов'язком кожного працівника та власника. Продовжуючи логіку цього твердження, доходимо висновку, що порушення зазначеної системи правил поведінки є юридичним аспектом, який тягне за собою виникнення дисциплінарної відповідальності.

Беручи до уваги вищенаведене, на цьому етапі дослідження ми маємо можливість окреслити зміст дисциплінарної відповідальності, а також виділити її види. Проблематика визначення останньої є сьогодні досить актуальною. Їй присвячено значний масив наукової літератури та праць учених. В «Енциклопедичному довіднику трудового права» зміст дисциплінарної відповідальності розкривається так: засіб впливу на робітника та службовця за противоправне, винне невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків [15, с. 106–107]. Проте представлене трактування відображає одну з багатьох позицій щодо змісту дисциплінарної відповідальності.

У «Словнику правових термінів» представлено інші тлумачення категорії:

– по-перше, осуд поведінки працівника роботодавцем, що реалізується в застосуванні до нього заходів дисциплінарного стягнення за порушення трудової дисципліни;

– по-друге, один із видів юридичної відповідальності працівника – обов'язок відповісти перед роботодавцем за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового законодавства;

– по-третє, один із видів юридичної відповідальності державного службовця – обов'язок відповісти за вчинений ним дисциплінарний вчинок і понести міру стягнення, передбачену чинним законодавством [9].

Існує також багато наукових поглядів щодо визначення поняття дисциплінарної відповідальності. Г.Г. Петришина-Дюг розуміє останню як обов'язок працівників зазнати юридично несприятливих наслідків у формі втрат особистого характеру за скоєння дисциплінарного проступку в порядку та на умовах, передбачених трудовим законодавством [16, с. 40]. Схоже визначення пропонує П.Д. Пилипенко, який вважає, що дисциплінарна відповідальність за трудовим правом полягає в обов'язку працівника відповідати за вчинене ним порушення трудової дисципліни перед роботодавцем і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права. Ключовою метою категорії, на його думку, є покарання працівника [17, с. 119]. У свою чергу В.І. Щербина наголошує на тому, що дисциплінарна відповідальність – це передбачений нормами трудового права особливий правовий стан суб'єктів охоронних правовідносин, який виявляється в тому, що роботодавець дає негативну оцінку протиправній поведінці працівника та реагує на неї визначеними законом примусовими заходами [19, с. 291]. Необхідно відзначити, що у всіх випадках учені наголошують на наявності обов'язкового аспекту дисциплінарної відповідальності – дисциплінарного проступку.

Отже, консолідуючи погляди вчених та положення наукової літератури, ми дійшли висновку, що дисциплінарна (трудова) відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, а саме регульована нормами трудового права система суспільних відносин, яка виникає на підставі вчинення працівником дисциплінарного проступку та тягне для нього настання негативних юридичних наслідків, що виявляються в накладенні передбачених законом дисциплінарних стягнень. Сформоване визначення дає нам можливість окреслити ключові особливості дисциплінарної відповідальності: по-перше, вона існує виключно в межах трудового права; по-друге, виникає за фактом вчинення дисциплінарного проступку; по-третє, дисциплінарна відповідальність передбачає накладення на порушника чітко визначених законом стягнень; по-четверте, має примусовий характер.

Окрім того, у правовій теорії виділяється декілька видів дисциплінарної відповідальності. Як правило,

вирізняють загальну та спеціальну дисциплінарну відповідальність працівників. Перший вид регулюється загальним трудовим законодавством, а також правилами внутрішнього розпорядку відповідних підприємств, установ та організацій. Водночас стаття 147 КЗпП говорить, що спеціальним законодавством, статутами й положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників особливі дисциплінарні стягнення [13]. Саме ця норма дає підставу для виділення спеціальної дисциплінарної відповідальності. Остання здебільшого зустрічається у сфері діяльності державних службовців і регламентується спеціальною нормативно-правовою базою, зокрема: Законом України «Про державну службу», Законом України «Про судоустрій і статус суддів», Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», Законом України «Про Національну поліцію», Законом України «Про прокуратуру», Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» і таке інше. Вказані нормативно-правові акти передбачають не тільки особливий порядок притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, але й також можливість накладення на них спеціальних дисциплінарних стягнень, не визначених КЗпП. Крім того, спеціальна дисциплінарна відповідальність відрізняється від загальної колом осіб, на яких вона поширюється.

Водночас зазначений розподіл ми вважаємо не зовсім правильним, оскільки він не відповідає сучасним правовим реаліям України. У зв'язку з цим ми пропонуємо власне бачення цієї проблематики. У цьому контексті загальна дисциплінарна відповідальність є цілком обґрунтованою, проте спеціальну ми пропонуємо поділити на два самостійні види:

- загальну дисциплінарну відповідальність державних службовців;
- особливу дисциплінарну відповідальність.

Окреслення цих видів обумовлюється положеннями Закону України «Про державну службу», відповідно до яких загальним правовим статусом державного службовця наділено державних службовців таких органів: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) закордонних дипломатичних установ України; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені Законом України «Про державну службу», наприклад представників патронатної служби; 8) інших державних органів [19]. Службовці визначені в цьому переліку підпадають під дію загальної дисциплінарної відповідальності для державних службовців, особливості якої закріплено в розділі VIII Закону України «Про державну службу».

Особливий вид дисциплінарної відповідальності також стосується державних службовців, на яких, у свою чергу, не поширюється дія вищенаведеного Закону, зокрема: суддів, прокурорів, працівників правоохоронних органів, військових формувань тощо.

Наприклад, відповідно до статті 59 Закону України «Про Національну поліцію» служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень [20]. Водночас особливості, підстави та умови дисциплінарної відповідальності поліцейських закріплено в нормативних актах, які регулюють діяльність саме цього органу виконавчої влади. Аналогічний приклад можна знайти в Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу». У статті 2 нормативного акта вказано, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності [21]. У свою чергу, особливості дисциплінарної відповідальності цієї категорії державних службовців закріплено у спеціальному нормативному акті – Законі України «Про дисциплінарний статут Збройних сил України».

Висновки. Отже, провівши аналіз довідникової та наукової літератури, а також напрацювань багатьох правників-теоретиків, ми окреслили поняття дис-

циплінарної відповідальності, відповідно до якого вона є регульованою нормами трудового права системою суспільних відносин, яка виникає на підставі вчинення працівником дисциплінарного проступку та тягне настання для нього негативних наслідків у вигляді визначених законодавством дисциплінарних стягнень. Крім того, було запропоновано власний перелік різновидів дисциплінарної відповідальності, відповідно до якого ми виділили такі:

– загальну дисциплінарну відповідальність (регулюється нормами КЗпП та правилами внутрішнього розпорядку підприємств, установ та організацій);

– загальну дисциплінарну відповідальність державних службовців (поширюється на суб'єктів, які володіють загальним статусом державного службовця, а особливості їх притягнення до дисциплінарної відповідальності регулюються Законом України «Про державну службу»);

– особливу дисциплінарну відповідальність (поширюється на представників державної служби особливого виду, наприклад суддів, поліцейських, військових тощо, та регулюється окремою ланкою законодавчих і підзаконних актів).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. К.: Концерн «Видавництво Дім «Ін Юре». 2005. Т.11. 1224 с.
2. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія. Київ: «Українська енциклопедія імені М.П. Бажана». 2004. Т. 1: А–Г. С. 437.
3. Пиголкин А.С. Теория государства и права: учебник. М.: Юрайт-Издат. 2005. 613 с.
4. Терещук М.М. Юридична відповідальність: теоретико-правовий аналіз. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2015. № 2. С. 18–21.
5. Яременко В.В. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. Вид-во «Аконіт», 2008. Т. 1. 862 с.
6. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К.: ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.
7. Шинкарук В.І. Філософський словник. К.: Голов. ред. УРЕ. 1986. 800 с.
8. Коломоєць Т.О., Колпакова В.К. Адміністративне право України: словник термінів. К.: Ін Юре. 2014. 520 с.
9. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія. Київ: «Українська енциклопедія імені М.П. Бажана». 2004. Т. 2: Д–Й. С. 199.
10. Кожушко С.І. Становлення, сучасний стан та перспективи розвитку законодавства про дисципліну праці в Україні: дисертація. Харків. 2007. 182 с.
11. Чанишева Г.И., Болотина Н.Б. Трудовое право Украины: учебник. Харьков: Одиссей. 1999. 480 с.
12. Ваганова І.М. Щодо предмета трудового права. Форум права. 2017. № 2. С. 16–23.
13. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
14. Трудовий кодекс України: проект закону від 27 грудня 2014 р. № 1658.
15. Иванов С.А. Трудовое право: энциклопедический справочник. М.: «Советская энциклопедия», 1979. 528 с.
16. Петришина-Дюг Г.Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи. Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича: зб. наук. пр. Правознавство. 2008. Вип. 461. С. 39–43 с.
17. Лук'янчиков О.М. Дисциплінарна відповідальність чи дисциплінарний вплив? Право і суспільство. 2013. № 6. С. 118–122.
18. Щербина В.І. Функції трудового права: дисертація. Академія митної служби України. 2008. 423 с.
19. Про державну службу: Закон від 10 грудня 2015 р. №889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
20. Про Національну поліцію: Закон від 2 липня 2015 р. №580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
21. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 385.

Остапенко Л. О.,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК ОДИН ІЗ РІЗНОВИДІВ ЇЇ ВПЛИВУ НА ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ

STATE POLICY OF UKRAINE AS ONE OF THE DIVERSITY OF IT INFLUENCE ON EMPLOYMENT OF THE POPULATION

Сучасна Україна своє нове створення розпочала в кінці XX – на початку XXI століття, на зламі тисячоліть. Серед багатьох різних за змістом, об'ємом та актуальністю проблем зайнятість населення, його працевлаштування є однією з головних. Чинна Конституція України закріпила наміри України стати демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1), у якій людина, її права, свободи та законні інтереси повинні бути не лише захищені, але й реалізовані, особливо у сфері зайнятості населення. Закріплені у ст. 46 Конституції України права громадян на соціальний захист за своїм змістом є різноплановими, а їх здійснення стає можливим лише за умови, коли людина може реалізувати своє право на працю. З цього приводу актуальним є дослідження державної політики України як одного із соціально-правових інструментів, за допомогою якого існує реальна можливість впливати на розвиток держави, українського суспільства загалом. Важливим є з'ясування складових елементів політики, які за своєю різноманітністю створюють умови та можливості їх ефективної реалізації.

Ключові слова: влада, державна політика, зайнятість населення, свобода праці.

Современная Украина свое новое создание начала в конце XX – в начале XXI века, на рубеже тысячелетий. Среди многих различных по содержанию, объему и актуальности проблем занятости населения, проблема его трудоустройства является одной из главных. Действующая Конституция Украины закрепила намерения Украины стать демократическим, социальным, правовым государством (ст. 1), в котором человек, его права, свободы и законные интересы должны быть не только защищены, но и реализованы, особенно в сфере занятости населения. Закрепленные в ст. 46 Конституции Украины права граждан на социальную защиту по своему содержанию являются разноплановыми, а их осуществление становится возможным только при условии, когда человек может реализовать свое право на труд. В связи с этим актуальным является исследование государственной политики Украины как одного из социально-правовых инструментов, с помощью которого существует реальная возможность влиять на развитие государства и украинского общества в целом. Важным является установление составляющих элементов политики, которые с учетом их разнообразия создают условия и возможности для эффективной реализации.

Ключевые слова: власть, государственная политика, занятость населения, свобода труда.

Modern Ukraine began its new creation at the end of the 20th and the beginning of the 21st century, at the turn of the millennium. Among the many different content, volume and urgency of problems, employment of the population is one of the main. The current Constitution of Ukraine consolidated Ukraine's intentions to become a democratic, social and law-governed state (Art. 1), in which a person, his rights, freedoms and legitimate interests should not only be protected but implemented, especially in the field of employment. Secured in Art. 46 of the Constitution of Ukraine, the rights of citizens to social protection in their content are diverse, and their implementation becomes possible only on the condition that the code can realize his right to work. In this regard, the study of the state policy of Ukraine as one of the social and legal instruments, with the help of which there is a real possibility to influence the development of the state, of Ukrainian society as a whole, is relevant. It is important to find out the constituent elements of policy, which, in their diversity and variety, create conditions and opportunities for their effective implementation.

Key words: government, state policy, employment of the population, labor freedom.

Постановка проблеми. Поняття державної політики України, як свідчать проведені наукові дослідження, містить у собі цілеспрямовану дію органів публічної влади «для розв'язання певної проблеми чи сукупності взаємопов'язаних проблем [1, с. 46].

Звичайно, що це далеко не повний перелік ознак, властивих для політики держави, особливо у сфері зайнятості населення.

Більш змістовне пояснення цього політико-правового феномена можливе на основі розгляду понять «держава», «влада», «політика», які у своїй сукупності та співставленні сприяють більш повному розумінню державної політики у сфері зайнятості населення.

Метою статті є дослідження державної політики України як одного із соціально-правових інструментів, за допомогою якого існує реальна можливість

впливати на розвиток держави, українського суспільства загалом.

Виклад основного матеріалу. Звернемо увагу на загальні положення, розгляд яких сприятиме створенню цілісного уявлення про зміст державної політики.

Перш за все, це стосується поняття «політика» (грец. *Politika* від *polis* – держава), що тлумачиться як «вчення про способи досягнення державних цілей» [2, с. 208].

Під політикою розуміється «загальний напрям, характер діяльності держави» та її вплив на внутрішньо-державне та міждержавне питання [3, с. 672].

Пояснення поняття «політика» пропонує В.Л. Петрушенко, який відносить до нього «сферу соціальної життєдіяльності, пов'язану із запровадженням та використанням влади або відношенням до неї» [4, с. 122].

На основі існуючих норм суспільного життя та загального правового напрямку в державі.

На думку Н.П. Тиндик, політика правової держави зорієнтована, насамперед, на обмеження державної влади й одночасне визначення її необхідності [5, с. 22].

Ці обмеження державної влади з боку суспільства діють у межах, передбачених Конституцією України. У частині зайнятості населення це виявляється у відсутності обмежень права на працю у вільному її виборі (ст. 43). Різновиди політики за своїм спрямуванням і впливом на суспільні та державні процеси мають активну та пасивну форму вияву.

Активна політика держави у сфері зайнятості населення передбачає отримання позитивних результатів, до яких можна віднести такі:

– держава, дотримуючись положень Основного Закону, зокрема ч. 2 ст. 22 Конституції України, намагається не допустити звуження прав і свобод людини й громадянина в цій сфері. Ці намагання повинні бути реалізовані шляхом:

а) сприяння зайнятості населення (повній, неповній, самозайнятості як в умовах міста, так і в сільській місцевості);

б) забезпечення соціального захисту осіб у разі настання безробіття.

– усунення ризиків, що негативно впливають на зайнятість населення, послаблюють ефективність чинної системи соціального регулювання, яка потребує пошуку нової економічної моделі;

– закріплення в майбутньому Трудовому кодексі України положень міжнародного законодавства про працю, які: 1) забороняють дискримінацію працівника; 2) зобов'язують роботодавця інформувати працівника про умови праці, наявні вакансії, про розміри оплати за результати праці, про повну чи неповну зайнятість, про підстави колективного звільнення та захист працівників в разі зміни власника; 3) передбачають у Трудовому кодексі відсутність норм, які б давали можливість роботодавцю нещадно і в небезпечних умовах експлуатувати найманих працівників; 4) встановлюють конкретні терміни укладання трудових договорів, встановлюють випробувальні терміни (півроку) для керівництва підприємств, установ, організацій; 5) врегульовують питання припинення трудових відносин під час випробувального терміну, зокрема зобов'язання роботодавця попередити працівника про звільнення в цей період за три дні.

Активна чи пасивна державна політика України щодо зайнятості населення застосовується залежно від внутрішньої та зовнішньої кон'юнктури на ринку праці.

Сьогодні це пасивна політика: 1) на законодавчому рівні; 2) на економічному рівні; 3) на соціальному рівні.

У державі має місце процес депопуляції країни, яка має найкращі у світі чорноземи, що посиляться, і не виключено, що перейде в повну негативну фазу [6]. Невміння держави та громадських інститутів захищати права працівників створюють тіньовий ринок сезонної трудової зайнятості населення.

Сучасні кризові явища в Україні погіршили економічний стан громадян, їхню економічну незалежність, у результаті чого більшість із тих, хто може працювати, намагається реалізувати своє право на працю [7, с. 161].

Сучасна система національного законодавства про працю, на жаль, має такі риси: нестабільність, безелементність, дублювання; закони часто змінюються та доповнюються, що суттєво змінює зміст і спрямування державної політики у сфері трудових відносин [8]. На це впливають такі чинники:

1) відсутність чітких критеріїв для визначення дій, пов'язаних зі сприянням, забезпеченням, збалансуванням у частині трудової зайнятості населення; 2) недостатнє використання існуючих і нових методів захисту права на працю як роботодавців, так і найманих працівників у частині зайнятості та працевлаштування; 3) наявність фактів дискримінації громадян під час працевлаштування за статевою ознакою, походженням, віком, освітою, місцем проживання та іншим; 4) формальне ставлення до працевлаштування українців за кордоном та іноземців в Україні; 5) відсутність контролю щодо забезпечення належного порядку поновлення на роботі за рішенням суду; 6) відсутнє передбачення додаткових гарантій для зайнятих працівників на виробництві зі шкідливими та небезпечними для здоров'я наслідками.

Проведення політики держави у сфері зайнятості має результати, які не є позитивними; постійними залишаються зовнішня міграція, безробіття, високий рівень смертності серед осіб працездатного віку.

С.В. Вишнівецька звертає увагу на те, що політичне забезпечення населення залишається значною мірою не ефективним, що пов'язано, перш за все, з тим, що «історичним дефектом законодавчої діяльності у сфері найманої праці в цей період є недостатня орієнтація законодавства на глибині закономірності трудових відносин, які потребують правового регулювання». Галузь трудового права спирається на застарілу, неадекватну реальність, правову базу [9, с. 55].

Дискусійною є думка І.В. Пірона про те, що «сучасна політика зайнятості формується без уваги про цілісну модель, яку треба досягти в перспективі» [10, с. 302].

Такий стан речей спостерігається в Україні у сфері зайнятості населення не за відсутності «цілісної моделі» (програми), яка створюється відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» на загальнодержавному й регіональному рівнях, а за існуючих перепоном соціального-економічного, управлінського характеру, що не сприяють досягненню позитивного результату.

Важливою з цього погляду є політична відповідальність із боку політиків, їхніх політичних партій і блоків, які вони представляють в органах державної влади. Проблеми зайнятості населення України не мають закріплених у програмних документах політичних партій і блоків, які представлені депутатами у Верховній Раді України.

Наприклад, програма партії Блок Петра Порошенка «Жити по-новому» має пояснення, що передбачають впровадження реальної конкурентної економічної моделі в Україні шляхом наполегливої праці [11].

Відсутнє вирішення проблем зайнятості у програмі партії «Батьківщина» [12].

Програма народного фронту «Відновлена Україна» передбачає здійснити всебічні реформи, необхідні для досягнення європейських соціальних стандартів [13].

Наміри «захистити безпечне робоче місце» та «право громадян на підприємницьку діяльність» закріплені в програмі політичної партії А. Грищенка «Громадянська позиція» [14]. Програма партії «Опозиційний блок» однією зі своїх цілей передбачає «збереження та створення нових робочих місць» [15].

Наведені приклади програмних напрямів «партій влади» свідчать, що політики не беруть до уваги вирішення проблем зайнятості населення, але й намагаються уникнути політичної відповідальності за реалізацію напрямів, пов'язаних із зайнятістю та працевлаштуванням населення.

У свою чергу, політичну відповідальність політиків за реалізацію напрямів у сфері зайнятості населення треба розглядати з огляду на:

1) існуючі правові засади регулювання відносин у сфері зайнятості населення; 2) створення позитив-

ного морально-психологічного ставлення посадових осіб органів публічної влади до проблем зайнятості населення та шляхи їх вирішення; 3) особисте розуміння та сприйняття відповідальності сприяння, організацію та забезпечення працевлаштування населення робочими місцями з належними умовами праці та гідною оплатою її результатів.

Узагальнюючи ознаки, що характеризують зміст поняття «політика» та її вплив на зайнятість і працевлаштування населення, можна підсумувати, що політика – це науково обгрунтоване вчення про діяльність суб'єктів публічної влади з метою досягнення цілей засобами, які не обмежують права, свободи й законні інтереси людини та громадянина.

Висновки. Проблеми зайнятості й працевлаштування населення та їх вирішення є одним із завдань Української держави. Історичне призначення Української держави закріплено в загальних ознаках Конституції України (розділ 1).

Зміст і спрямованість діяльності держави передбачає гарантії захисту прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України).

Основою вказаних гарантій є обов'язок держави в частині утворення й забезпечення прав і свобод людини, а також відповідальність за їх порушення, у чому й визначається «правова цінність держави».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Семигіна Т.В. Словник із соціальної політики. К.: Вид. дім «Кієво-Могилянська академія», 2005. 253 с.
2. Філіпенко А.С. Теорія міжнародної економічної політики: навч. посібник. К.: «Академвидав», 2013. 216 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-е вид. переробл. і допов. К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
4. Петрушенко В.Л. Тлумачний словник основних філософських термінів. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2009. 264 с.
5. Тиндик Н.П. Діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення міграційного процесу в Україні: монографія. Львів. Льв. ДУВС, 2009. 580 с.
6. Королев Д.В. Куда демографическая Кривая вывезет. Эженедельник «2000». 18–24. III. 2016. С. 13.
7. Занфірова Т.А. Особливості принципу свободи праці в трудовому праві України. Публічне право. № 1 (25). 2017. С. 161–165.
8. Бережна К.І. Значення справедливості у правовому регулюванні відносин у сфері праці. Вісник національної академії правових наук України: зб. наук. пр. / Редкол.: В.Я. Тацій та ін. Х.: Право, 2015. №3 (82). 160 с.
9. Вишнівецька С.В. Вплив доктрини трудового права на удосконалення трудового законодавства. Актуальне питання удосконалення законодавства про працю та соціальне забезпечення: тези д-ра юрид. наук. (практ. конф.). Харків: Право, 2017. С. 54–58.
10. Пірон І.В. Сучасна державна політика зайнятості населення в Україні. Фінанси і право. 2010. № 1. С. 300–310.
11. Програма партії Блок Петра Порошенка «Жити по-новому». URL: <https://Solidarnist.org/page-ra=87,47>.
12. Партія ВО «Батьківщина». URL: <https://ba.org.ua/program>.
13. Партія «Народний фронт». URL: <https://nfront.org.ua/program>.
14. Партія «Громадянська позиція». URL: <https://gpz.zp.ua/novini/item/126-program.html>.
15. Партія «Опозиційний блок». URL: <https://opposition.org.ua/uk/platform.html/>.

Уварова Н. В.,
здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОЛЕКТИВНОГО ТРУДОВОГО СПОРУ

THE PROBLEM OF DEFINING THE CONCEPT OF COLLECTIVE LABOR DISPUTE

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України розглянуто сутність поняття «колективний трудовий спір». Досліджено, як співвідносяться поняття «колективний трудовий спір» і «колективний трудовий конфлікт». Відзначено, що як у назві нормативно-правових актів, так і в їхньому тексті повинна бути використана єдина термінологія, позбавлена дуалістичного значення.

Ключові слова: *спір, колективний трудовий спір, колективний трудовий конфлікт, вирішення трудового спору.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрена сущность понятия «трудовой спор». Исследовано, как соотносятся понятия «трудовой спор» и «трудовой конфликт». Отмечено, что как в названии нормативно-правовых актов, так и в их тексте должна быть использована единая терминология, лишённая дуалистического значения.

Ключевые слова: *спор, трудовой спор, трудовой конфликт, решение трудового спора.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the essence of the concept of “collective labor dispute” is considered. It is researched how the concept of “collective labor dispute” and “collective labor dispute” relate. It is noted that both the name of normative legal acts and their text should be used the unified terminology is devoid of dualistic meaning.

Key words: *dispute, collective labor dispute, collective labor dispute, solution of labor dispute.*

Постановка проблеми. Однією з ключових особливостей змісту трудових правовідносин є те, що вони становлять собою не тільки сукупність прав їхніх індивідуальних суб'єктів, а може йтися і про колективні права, які поширюються на певні трудові колективи. А тому в разі порушення таких колективних прав виникають не індивідуальні, а колективні правові конфлікти, вирішення яких має вкрай важливе значення для забезпечення нормального перебігу трудових відносин як у межах окремо взятого підприємства, установи, організації, так і держави загалом. Саме тому чинним національним законодавством як окремий правовий інститут трудового права запроваджено інститут колективних трудових спорів. Правильне визначення сутності та змістовного наповнення колективних трудових спорів має важливе як теоретичне, так і практичне значення в контексті розв'язання цієї категорії правових конфліктів.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання вирішення колективних трудових спорів розглядали у своїх наукових працях такі вчені: Н.Б. Болотіна, В.С. Венедиктов, І.Б. Зуб, В.В. Лазор, О.І. Процевський, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, Н.Б. Болотіна, С.В. Єрохін, М.В. Сокол, В.О. Кабанець, Г.В. Рибницький, С.І. Запара, В.С. Венедиктов, П.Д. Пилипенко та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових розробок, недостатньо опрацьованим залишається питання визначення сутності поняття «колективний трудовий спір».

Метою статті є розглянути сутність поняття колективного трудового спору.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правовим актом, який визначає правові й організаційні засади функціонування системи заходів щодо

вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) і який спрямований на здійснення взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними, є Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 р. Відповідно до ст. 2 вищенаведеного акта законодавства колективний трудовий спір (конфлікт) – це розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудових відносин, щодо встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; укладення чи зміни колективного договору, угоди; виконання колективного договору, угоди або окремих їхніх положень; невиконання вимог законодавства про працю [1]. Як цілком слушно зауважує В.В. Лазор із приводу наведеного законодавчого закріплення сутності колективного трудового спору (конфлікту), вітчизняний законодавець досить широко визначає його предмет, відносячи до нього розбіжності не тільки зі встановлення нового права, але й із захисту вже встановленого законного права працівників. До того ж сторони цієї розбіжності чітко не визначені [2, с. 293].

Аналіз позиції С.В. Єрохіна свідчить, що він загалом підтримує зазначене В.В. Лазором зауваження. Зокрема, учений вказує, що наведене поняття колективного трудового спору є неповним, бо воно не відображає такої ознаки будь-якого трудового спору, як передача розбіжностей, що не були врегульовані сторонами безпосередньо, на розгляд до відповідного юрисдикційного органу – примирної комісії, незалежного посередника, трудового арбітражу чи Національної служби посередництва і примирення

[3, с. 87]. На інший недолік законодавчо закріпленого визначення сутності колективного трудового спору вказує й М.В. Сокол у дослідженні, що присвячено порядку вирішення колективних трудових спорів і конфліктів в Україні. На думку вченого, визначення поняття колективного трудового спору у ст. 2 Закону розкриває лише предмет трудових спорів, при цьому не враховується відсутність досягнення домовленості між суб'єктами трудових правовідносин і передача неврегульованих розбіжностей на вирішення до відповідного компетентного органу [4, с. 16].

Вважаємо, що певною мірою наведені зауваження до закріпленого в положеннях Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» визначення сутності поняття «колективний трудовий спір (конфлікт)» мають сенс. Проте врахування таких зауважень законодавцем, визначення сутності досліджуваного поняття з використанням усіх запропонованих змістовних складових зробить його занадто громіздким. І, як цілком слушно було зауважено, у такому разі воно буде мати як головні, так і другорядні ознаки, а також формально-юридичний характер [5, с. 143; 6, с. 12]. А тому розкриття змістовних складових поняття колективний трудовий спір повинно бути відображено окремо у відповідних нормах зазначеного нормативно-правового акта. Окрім того, аналізуючи наведене законодавчо закріплене визначення сутності поняття «колективний трудовий спір (конфлікт)», не можна не помітити того факту, що законодавець ототожнює такі категорії, як «спір» і «конфлікт». Таке ототожнення присутнє як у самій назві зазначеного нормативно-правового акта, так і під час розкриття сутності досліджуваного поняття, а також у тексті Закону загалом. До того ж на цей факт неодноразово й протягом тривалого часу звертається увага деяких учених-правознавців.

Зокрема, під час дослідження напрямів удосконалення процедури вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) примирними органами в Україні С.І. Запара зауважує, що законодавець послідовно дотримувався єдиної концепції застосування поєднання термінів «конфлікт» і «спір». У жодному випадку в тексті зазначеного нормативно-правового акта ці два поняття не згадувались окремо [7, с. 46]. Такий стан справ, без сумніву, став підставою застосування подібної термінології й у ряді підзаконних нормативно-правових актів, які, як відомо, приймаються на основі та на виконання законів України. Цими нормативно-правовими актами деталізуються положення Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [1], і вони містять ідентичне до наведеного вище визначення сутності колективного трудового спору. У цьому випадку йдеться про численні накази Національної служби посередництва та примирення: наказ від 18 листопада 2008 р. № 135, яким затверджено Положення «Про трудовий арбітраж» [8]; наказ від 25 березня 2014 р. № 21, яким затверджено

Положення «Про порядок реєстрації Національною службою посередництва та примирення висунутих найманими працівниками, профспілкою вимог і колективних трудових спорів (конфліктів)» [9]; наказ від 25 червня 2004 р. № 93, яким затверджено Положення «Про порядок підготовки пропозицій для усунення причин колективних трудових спорів (конфліктів)» [10]; наказ від 27 червня 2000 р. № 50, яким затверджено Методику аналізу соціально-економічних і соціально-трудова відносин і прогнозування колективних трудових спорів (конфліктів) [11]; наказ від 18 листопада 2008 р. № 130, яким затверджено Положення «Про примирну комісію» [12]; наказ від 24 квітня 2001 р. № 92, яким затверджено Положення «Про порядок проведення примирних процедур щодо вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [13]; наказ від 18 листопада 2008 р. № 131, яким затверджено Положення «Про порядок проведення страйку як крайнього засобу вирішення колективного трудового спору (конфлікту) та примирних процедур під час страйку» [14] тощо.

Учені-правознавці неодноразово ставили питання стосовно доцільності використання категорій «спір» і «конфлікт» у подібному до наведеного вище значенні. Зокрема, під час дослідження особливостей понятійного апарату інституту трудових спорів В.О. Кабанець цілком логічно запитує, навіщо заплутувати правозастосовну практику шляхом введення до вжитку двох термінів, які, очевидно, мають у такому разі синонімічний характер, не простіше було б оперувати одним із них? [15, с. 146]. Приєднуючись до вищенаведеного запитання зазначимо, що у фахових юридичних джерелах і науковій літературі зустрічаються різні, іноді протилежні позиції з приводу співвідношення категорій «колективний трудовий спір» і «колективний трудовий конфлікт». Аналіз таких позицій дає змогу назвати основні з них.

Наприклад, представники першої позиції вважають, що колективний трудовий спір і колективний трудовий конфлікт є тотожними, що відображають сутність одного й того самого явища, категоріями. Таку позицію, зокрема, висловлює В.Я. Бурак під час дослідження сутності поняття колективного трудового спору [16, с. 45]. У монографічному дослідженні «Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект» Г.І. Чанишева звертає увагу на те, що найменування «спір» і «конфлікт» вельми умовні та принципового значення не мають. Предметом розгляду є не спір чи конфлікт, а вимоги працівників про поновлення порушеного права, про встановлення чи зміну умов праці [17, с. 149]. Досліджуючи теоретичні аспекти вдосконалення інституту трудових спорів, В.О. Кабанець зазначає, що, зважаючи на теоретичні напрацювання вчених у сфері визначення сутності конфліктів, зокрема юридичних і трудових спорів, сучасного вітчизняного та близького нам зарубіжного законодавства у сфері регулювання розгляду та вирішення трудових спорів, треба зазначити, що немає ні законодавчої, ні правозастосовної, ні будь-якої іншої необхідності

застосовувати сьогодні одночасно терміни «трудо-вий спір» і «трудо-вий конфлікт», оскільки вони є в певному сенсі синонімами, про що свідчить і розвиток вітчизняного законодавства, і енциклопедичні словники, і наука конфліктологія [19, с. 23].

Дійсно, семантичний аналіз досліджуваних категорій вказує на їхній синонімічний характер. Зокрема, авторський колектив «Великого тлумачного словника сучасної української мови» слово «конфлікт» тлумачить як зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів; серйозні розбіжності; гостра суперечка; суперечність, сутичка. У свою чергу сенс слова «спір» розкривають так: словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, у якому кожна зі сторін обстоює свою думку, свою правоту; полеміка (звичайно в пресі) з різних питань науки, літератури, політики тощо; серйозна суперечка; сварка; суперечність зіткнення; взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось тощо, вирішувани перед судом [20, с. 570, 1368]. Аналіз юридичної енциклопедичної літератури також настановує на висновок щодо тотожності конфлікту та спору. Наприклад, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії сутність поняття конфлікт (лат. *conflictus* – зіткнення) розкриває як зіткнення поглядів, інтересів, позицій та інше, що супроводжується конфронтацією, суперництвом, конкуренцією чи протиставленням його учасників [21, с. 335]. Автори «Великого енциклопедичного словника» оперують терміном спір міжнародний і розкривають його сутність як формально визначену розбіжність між суб'єктами міжнародного права з питань факту або права [22, с. 838].

З аналізу наведених вище позицій випливає, що є всі підстави для вживання категорій «конфлікт» і «спір» як рівнозначних. Проте в цьому випадку вважаємо за необхідне навести визначення сутності конфлікту з філософських позицій. Як зауважують автори «Філософського енциклопедичного словника», конфлікт у психології – це зіткнення двох або більше сильних мотивів, які не можуть бути задоволені одночасно. Психологічний конфлікт пов'язаний із тим, що послаблення одного мотивуючого стимулу веде до посилення іншого й потребує в такому разі нову оцінку ситуації. За таких умов конфлікти часто не усвідомлюються його суб'єктами [23, с. 221]. Така позиція вносить сумнів до беззаперечності й однозначності сприйняття досліджуваних категорій як рівнозначних. Ось чому необхідно проаналізувати й інші позиції з цього питання.

Наприклад, на думку деяких учених-правознавців, колективний трудовий спір і колективний трудовий конфлікт є пов'язаними, проте різними за своєю суттю юридичними категоріями. Яскравим представником такої позиції є В.В. Лазор, який, здійснивши детальний аналіз проблем правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні, наголошує на тому, що трудові спори та трудові конфлікти є самостійними правовими категоріями, мають специфічну правову природу та розмежу-ються за предметною ознакою й характером розбіжностей. Учений наголошує на тому, що трудові спори носять позовний характер, предметом домагань є поновлення порушеного права, а вирішення трудових спорів має здійснюватися переважно в судовому порядку шляхом позовного провадження. Трудові ж конфлікти носять непозовний характер, їхнім предметом є встановлення або визнання нового права, захист трудового інтересу працівників, а також вирішення трудових конфліктів має здійснюватися переважно за допомогою примирливо-третейських процедур [2, с. 8]. Вважаємо, що все ж таки колективні трудові конфлікти й колективні трудові спори не можна розглядати як діаметрально різні поняття. У такому разі повністю ігнорується як їхній семантичний та етимологічний сенс, так і практика їх вживання. Ба більше, розмежування категорій колективний трудовий конфлікт і колективний трудовий спір залежно від шляхів їх розв'язання лише вказує на форми та методи їх вирішення. А тому вважаємо, що на більшу увагу заслуговують інші позиції щодо розуміння сутності та розмежування цих явищ.

Зокрема, у науці непоодинокі випадки, коли колективний трудовий конфлікт розглядається як поняття ширше за колективний трудовий спір, оскільки містить останній, є передумовою його виникнення. Представником цієї позиції є Г.В. Рибницький, який, досліджуючи юридичну природу колективного договору в умовах ринкової економіки, зазначає, що поняття «колективні трудові конфлікти» та «колективні трудові спори» не є тотожними. Колективний трудовий конфлікт завжди передує колективному трудовому спору [24, с. 120]. У цьому контексті незрозумілою виглядає позиція С.В. Єрохіна, яку вчений наводить у дисертаційному дослідженні «Роль посередництва у вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів)». Так, по-перше, здається, що вчений ототожнює поняття «колективний трудовий спір» і «колективний трудовий конфлікт», оскільки в назві свого дослідження використовує конструкцію «колективний трудовий спір (конфлікт)». Однак у самому дослідженні зазначає, що колективний трудовий спір ширший за змістом та обсягом від поняття колективного трудового конфлікту. Колективний трудовий конфлікт є складовою колективного трудового спору. Учений підкреслює, що для того, щоб колективний трудовий конфлікт став колективним трудовим спором, потрібно, щоб його сторони звернулися за допомогою про вирішення конфлікту до спеціально уповноваженого для цього органу. Тож будь-який колективний трудовий спір – це доведений до розгляду юрисдикційного органу колективний трудовий конфлікт. Тобто для розмежування колективного трудового спору та колективного трудового конфлікту необхідно чітко встановити межі існування й закінчення останнього та виникнення першого. Поки наймані працівники та роботодавці вирішують існуючі розбіжності самостійно – це колективний трудовий конфлікт, щойно

одна зі сторін (чи обидві) вирішили звернутися з приводу розв'язання цих розбіжностей до відповідного посередницького органу – це знаменує початок колективного трудового спору. Практична важливість цього теоретичного висновку полягає в усуненні плутанини в тому, що розуміти під колективним трудовим спором, а що під колективним трудовим конфліктом [3, с. 88–89].

Г.В. Рибницький вважає, що колективний трудовий конфлікт – це така стадія вирішення розбіжностей між трудовим колективом і роботодавцем, їхніми організаціями або представниками, за якої вони самостійно намагаються дійти компромісу з приводу встановлення зміни чи застосування умов праці та соціально-побутового обслуговування працівників. У свою чергу, наголошує вчений, колективний трудовий спір – це така стадія вирішення неврегульованих у процесі колективного трудового конфлікту розбіжностей між трудовим колективом і роботодавцем, їхніми організаціями чи представниками щодо встановлення, зміни або застосування умов праці та соціально-побутового обслуговування працівників, за якої розгляд цих розбіжностей передається до визначеного законодавством юрисдикційного органу [24, с. 124]. Із чого випливає висновок про первинність колективного трудового конфлікту.

А тому маємо друге зауваження стосовно наведеної вище позиції С.В. Єрохіна. Зокрема, сам учений визначає, що конфлікт передє спору, проте є складовою останнього. Вважаємо, що в такому разі цілком логічно припустити, що будь-який трудовий спір є конфліктом, який однак отримав свою нову правову форму у зв'язку зі зверненням сторін конфлікту до

компетентних органів задля його вирішення. Без конфлікту немає спору, проте конфлікт може існувати без доведення його до форми колективного трудового спору. Тому очевидно, що колективний трудовий конфлікт є більш широкою категорією, яка містить колективні трудові спори. Саме такої позиції ми й дотримуємося в представленому науковому дослідженні.

Висновки. Отже, трудовий колективний конфлікт є категорією більш широкою, ніж колективний трудовий спір. Вирішення колективного трудового конфлікту відбувається між роботодавцем і працівниками (трудовими колективами) в неформальний спосіб шляхом нерегламентованих правом переговорів та інших процедур. У разі, якщо домовленості не досягнуті або ж сторони конфлікту взагалі не ведуть переговорів щодо його вирішення, починають діяти нормативні приписи, які встановлюють правові процедури розв'язання таких конфліктів, їхній зміст, суб'єктів, правовий статус органів, уповноважених їх вирішувати й інші аспекти, що набувають юридичного значення. У такому разі конфлікт вже стає колективним трудовим спором. Саме тому в назві представлено наукового дослідження ми оперуємо категорією «колективний трудовий спір». І тому вважаємо, що як у назві нормативно-правових актів, так і в їхньому тексті повинна бути використана єдина термінологія, позбавлена дуалістичного значення. У нормативному полі повинна вживатися конструкція «колективний трудовий спір». У цьому випадку, перш за все, ідеться про необхідність внесення відповідних змін до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 34. Ст. 227.
2. Лазор В.В. Проблеми правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05. Луганськ, 2005. 449 с.
3. Єрохін С.В. Роль посередництва у вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Х., 2008. 173 с.
4. Сокол М.В. Порядок вирішення колективних трудових спорів і конфліктів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. К., 2010. 223 с.
5. Бахрах Д.Н., Никитушев Г.И. Акты управления (Значение, проблема исследований, понятие). Советское государство и право. 1989. № 7. С. 141–143.
6. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
7. Запара С.І. Удосконалення процедури вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) примирними органами в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Х., 2005. 198 с.
8. Про затвердження Положення про трудовий арбітраж: наказ Національної служби посередництва і примирення від 18 листопада 2008 р. № 135. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mus9569?an=204&ed=2008_11_18
9. Про затвердження Положення про порядок реєстрації Національною службою посередництва і примирення висунутих найманими працівниками, профспілкою вимог та колективних трудових спорів (конфліктів): наказ Національної служби посередництва і примирення від 25 березня 2014 р. № 21. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mus22341?an=1&ed=2014_03_25
10. Про затвердження Положення про порядок підготовки пропозицій для усунення причин колективних трудових спорів (конфліктів): наказ Національної служби посередництва і примирення від 25 червня 2004 р. № 93. Бюлетень національної служби посередництва і примирення. 2004. № 8.
11. Про затвердження Методики аналізу соціально-економічних і соціально-трудова відносин та прогнозування колективних трудових спорів (конфліктів): наказ Національної служби посередництва і примирення від 27 червня 2000 р. № 50. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mus453?an=810&ed=2003_09_03
12. Про затвердження Положення про примирну комісію: наказ Національної служби посередництва і примирення від 18 листопада 2008 р. № 130. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mus9403?an=169&ed=2008_11_18

13. Про затвердження Положення про порядок проведення примирних процедур по вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів): наказ Національної служби посередництва і примирення від 24 квітня 2001 р. № 92. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mus596?an=2221&ed=2005_10_17
14. Про Положення про порядок проведення страйку як крайнього засобу вирішення колективного трудового спору (конфлікту) та примирних процедур під час страйку: наказ Національної служби посередництва і примирення від 18 листопада 2008 р. № 131. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mus9493?an=364&ed=2008_11_18
15. Кабанець В.О. Щодо визначення понятійного апарату інституту трудових спорів. Право і безпека. 2005. № 4'5. С. 144–148.
16. Бурак В.Я. Поняття колективних трудових спорів. Бюлетень національної служби посередництва і примирення. 2002. №4. С. 45–46.
17. Чанишева Г.І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект: монографія. Одеса: Юридична література, 2001. 328 с.
18. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. М.: Юрид. лит., 1969. 183 с.
19. Кабанець В.О. Теоретичні аспекти удосконалення інституту трудових спорів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Х., 2007. 178 с.
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
21. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Українська енциклопедія», 1998. Т. 3: К–М. К.: Вид-во «Юридична думка», 2001. – 792 с.
22. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
23. Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2012. 576 с.
24. Рибницький Г.В. Колективний договір в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Х., 2003. 176 с.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 614.75:351.777.5

Шуміло О. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ХІМІЧНИХ РЕЧОВИН, ВКЛЮЧАЮЧИ БІОЦИДИ

REGULATORY AND LEGAL ANALYSIS OF THE REGULATION OF THE USE OF CHEMICALS, INCLUDING BIOCIDES

В статті представлений розгорнутий нормативно-правовий аналіз регулювання використання хімічних речовин, включаючи біоциди, в рамках реформування законодавства України та приведення його у відповідність з міжнародними стандартами та стандартами ЄС.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, захист навколишнього природного середовища, заходи щодо запобігання негативного впливу пестицидів та агрохімікатів, оцінка впливу на навколишнє середовище.

В статті представлений розгорнутий нормативно-правовий аналіз регулювання використання хімічних речовин, включаючи біоциди, в рамках законодавства України та приведення його в відповідність з міжнародними стандартами та стандартами ЄС.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, захист навколишнього природного середовища, заходи щодо запобігання негативного впливу пестицидів та агрохімікатів, оцінка впливу на навколишнє середовище.

A complete regulatory legal analysis of the regulation of chemicals is presented in the article, including biocides, as part of the reform of Ukrainian legislation and its alignment with international standards and EU standards.

Key words: natural environment, protection of the environment, measures to prevent the negative impact of pesticides and agrochemicals, environmental impact assessment.

У сучасному світі хімічні речовини антропогенного та природного походження все частіше використовуються у сільськогосподарському, промисловому та споживчому секторах суспільства. Незважаючи на те, що в багатьох видах економічної діяльності хімічні речовини є незамінними, з'являється все більше доказів того, що вони створюють для суспільства певні проблеми, до яких відносять: забруднення навколишнього середовища, спричинене викидами хімічних речовин у процесі їх виробництва, використання, транспортування, видалення/утилізації та його негативний вплив на здоров'я людей; надзвичайні ситуації та нещасні випадки у побуті; наявність небезпечних хімічних речовин в споживчих товарах; вплив на працівників, які перебувають у контакті з хімічними речовинами. До однієї з найбільш розповсюджених груп хімічних речовин, які широко використовуються для обробки води (включаючи водну підготовку); усіх видів дезінфекції, захисту деревини від комах; у виробництві фарб та покриттів, продуктів харчування і напоїв, косметичних речовин, а також, звісно, у сільському господарстві, належать біоциди – засоби знищення шкідливих живих організмів.

В основу написання статті покладено аналіз нормативно-правової бази України, ЄС та міжнародно-правової угоди та конвенції в галузі захисту довкілля. Не зважаючи на чисельні зміни законодавства з питань раціонального управління хімічними речовинами, включаючи біоциди, вказане питання в Україні зали-

шається не вирішеним в повному об'ємі. Отже метою даної статті є аналіз правових інструментів раціонального управління хімічними речовинами, включаючи біоциди.

Основа державної політики України в будь-якій сфері, включаючи сферу регулювання хімічних речовин та відходів, визначає Верховна Рада України. Окремі питання поводження з хімічними речовинами належать до компетенції Ради національної безпеки й оборони України. У разі, коли це створює небезпеку для населення та держави, Центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування займаються реалізацією планів, програм та проектів у сфері поводження з хімічними речовинами та відходами.

Сьогодні Україна є Стороною трьох хімічних конвенцій (Базельської [1], Роттердамської [2], Стокгольмської [3]); у 2006 р. приєдналась до імплементації Стратегічного підходу до міжнародного регулювання хімічних речовин (СПМРХР) [4], а також є Стороною інших міжнародних угод, які стосуються регулювання хімічних речовин. Україна не є Стороною Мінаматської конвенції про ртуть [5], в якій регулюється й обіг товарів із додаванням ртуті. Українській державі ще доведеться пройти складну процедуру приєднання до Мінаматської конвенції про ртуть і як Стороні Конвенції виконати зобов'язання щодо заборони (за допомогою прийняття відповідних заходів) виробництва, імпорту або експорту продуктів із додаванням ртуті, перерахованих у Мінаматській конвен-

ції, після настання передбаченого для цього продукту терміну поетапного виведення з обігу. У тому числі це стосується і продуктів із додаванням ртуті – пестицидів, біоцидів і локальних антисептиків. Термін, після якого виробництво, імпорт або експорт цих продуктів не дозволяється (термін поетапного виведення із обігу) – 2020 рік. Базовим законом України у сфері охорони навколишнього природного середовища, включаючи регулювання хімічних речовин та відходів, є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6], який визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього й майбутніх поколінь. Завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною. Екологічні вимоги під час виробництва, зберігання, транспортування, використання, знешкодження, захоронення токсичних та інших небезпечних для навколишнього природного середовища і здоров'я людей речовин, віднесення хімічних речовин до категорії токсичних та їх класифікація за ступенем небезпечності визначаються нормативними документами на підставі висновку з оцінки впливу на довкілля і погоджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я і спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Цей закон встановлює ряд інших вимог, які поширюються й на підприємства, які здійснюють діяльність у сфері поводження із хімічними речовинами: принципи регулювання екологічних відносин, участь громадськості в цій сфері, контрольно-наглядова діяльність державних органів, оцінка впливу на довкілля для здійснюваної та планованої діяльності тощо. Закон України «Про пестициди і агрохімікати» [7] регулює правові відносини, пов'язані з державною реєстрацією, виробництвом, закупівлею, транспортуванням, зберіганням, торгівлею та безпечним для здоров'я людини і навколишнього природного середовища застосуванням пестицидів та агрохімікатів, визначає права та обов'язки підприємств, установ, організацій і громадян, а також повноваження органів державної виконавчої влади і посадових осіб у цій сфері.

Пестициди та агрохімікати вітчизняного, а також іноземного виробництва, що завозяться для використання на територію України, повинні відповідати таким вимогам: висока біологічна ефективність щодо цільового призначення; безпечність для здоров'я людини та навколишнього природного середовища за умови дотримання регламентів їх застосування; відповідність державним стандартам, санітарним нормам та іншим нормативним документам.

Забороняються ввезення на митну територію України, виробництво, торгівля, застосування та рекламування пестицидів і агрохімікатів до їх державної реєстрації, крім випадків, встановлених Законом України «Про пестициди й агрохімікати». Вимоги щодо проведення державної реєстрації пестицидів й агрохімікатів не поширюються на дослідні партії, що використовуються для державних випробувань та наукових досліджень; виробництво для експорту та виробництво дослідних партій, що використовуються для державних випробувань, науково-технологічних досліджень та випробувань, а також на агрохімікати за переліком згідно з додатком до Закону України «Про пестициди й агрохімікати». Обов'язковою умовою завезення та застосування незареєстрованих в Україні пестицидів для цих цілей є документальне підтвердження їх державної реєстрації в країні, де вони виробляються.

Законом встановлено запобіжні заходи щодо негативного впливу пестицидів та агрохімікатів на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини і передбачено інші заходи, а саме: щодо державних випробувань пестицидів та агрохімікатів; щодо державної реєстрації пестицидів, агрохімікатів і технічних засобів їх застосування; стосовно ліцензування діяльності, пов'язаної з виробництвом і торгівлею пестицидами та агрохімікатами; щодо встановлення вимог до пакування та маркування; встановлення вимог до транспортування, зберігання, застосування, утилізації, знищення та знешкодження пестицидів і агрохімікатів та торгівлі ними; щодо встановлення порядку застосування пестицидів і агрохімікатів. Передбачені цим законодавчим актом вимоги є єдиними для пестицидів і агрохімікатів як вітчизняного, так і закордонного виробництва. До того ж в рамках закону закріплюються положення щодо безпечності сільськогосподарської сировини й харчових продуктів рослинного та тваринного походження, під час виробництва, зберігання і транспортування яких використовувалися пестициди й агрохімікати. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [8], який буде введено в дію 18.12.2017 р., встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про проведення господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Визначаючи сферу застосування оцінки впливу на довкілля, слід зазначити, що здійснення оцінки впливу на довкілля є обов'язковим у процесі прийняття рішень про проведення планованої діяльності, визначеної частинами 2–3 ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Тому така планована діяльність підлягає оцінці впливу на довкілля до прийняття рішення про провадження планованої діяльності. Зазначений законодавчий акт було прийнято на виконання плану заходів щодо імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони [9], та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони. Зокрема, впровадження Директиви 2011/92/ЄС від 13.12.2011 р. Європейського Парламенту та Ради про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище (кодифікація) [10] у національне законодавство в сфері навколишнього природного середовища.

Перша категорія видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля, включає хімічне виробництво, в тому числі виробництво основних хімічних речовин, хімічно-біологічне, біо-технічне, фармацевтичне виробництво з використанням хімічних або біологічних процесів; виробництво засобів захисту рослин, регуляторів росту рослин, мінеральних добрив, полімерних і полімеровмісних матеріалів, лаків, фарб, еластомерів, пероксидів та інших хімічних речовин; виробництво та зберігання нано-матеріалів з високою потужністю. Друга категорія видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля, включає хімічну промисловість, а саме: установки, в яких хімічні і біологічні процеси використовуються для виробництва білкових кормових добавок, ферментів та інших білкових речовин; зберігання хімічних продуктів (базисні і витратні склади, сховища, бази). В остаточній редакції Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» не згадується діяльність, пов'язана із біоцидами, хоча проектом законодавчого акту передбачалося у другій категорії видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля, включити установки для виробництва основних продуктів для рослинництва та біоцидів [11]. Окреслюючи основні вимоги до сировини, призначеної для виробництва дитячого харчування відповідно до ст. 8 Закону України «Про дитяче харчування» [12], слід зазначити, що у виробництві дитячого харчування застосовується сировина, яка виробляється переважно у спеціальних сировинних зонах [13], у яких забороняються будівництво промислових та хімічних об'єктів, а також будь-яка інша діяльність, яка за результатами оцінки впливу на довкілля може призвести до погіршення стану довкілля. Закон України «Про відходи» [14] визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів, їх збирання, перевезення, зберігання, сортування, утилізацію та видалення, знешкодження та захоронення, а також відвернення негативного впливу відходів на довкілля та здоров'я людини на території України.

Цей Закон визначає, що основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є:

- пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів;
- забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів;
- науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку.

Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [15] визначає правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, а також добровільного проведення оцінки відповідності. Закон України «Про стандартизацію» [16] встановлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямований на забезпечення формування та реалізації державної політики у відповідній сфері. Стандартизація розглядається як діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері. Залежно від рівня суб'єкта стандартизації, що приймає нормативні документи, стандарти поділяються на: європейський регіональний стандарт, прийнятий європейською організацією стандартизації; міждержавний регіональний стандарт, передбачений Угодою про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації [17]; міжнародний стандарт, прийнятий міжнародною організацією зі стандартизації і доступний для широкого кола користувачів; національний стандарт, прийнятий національним органом стандартизації та доступний для широкого кола користувачів; регіональний стандарт, прийнятий регіональною організацією стандартизації і доступний для широкого кола користувачів. Окремо визначаються такі аспекти: технічні умови – нормативний документ, що встановлює технічні вимоги, яким повинна відповідати продукція, процес або послуга, та визначає процедури, за допомогою яких може бути встановлено, чи дотримані такі вимоги; кодекс установленої практики – нормативний документ, що містить рекомендації щодо практик чи процедур проєктування, виготовлення, монтажу, технічного обслуговування або експлуатації обладнання, конструкцій чи виробів.

Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [18] визначає правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків. Закон встановлює перелік державних органів, які здійснюють контрольно-наглядові повноваження; порядок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки та декларування безпеки таких об'єктів; порядок реалізації дозвільної діяльності під час будівництва та експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки. Окремі питання щодо обігу хімічних речовин регулюються Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів» [19], який визначає правові, організаційні, соціальні та економічні засади діяльності, пов'язаної з перевезенням небезпечних вантажів залізничним, морським, річковим, автомобільним та авіаційним транспортом. Правила дорожнього перевезення небезпечних вантажів [20] визначають порядок та основні вимоги до забезпечення безпеки дорожнього перевезення небезпечних вантажів на всій території України. Вони є обов'язковими для суб'єктів господарювання

незалежно від форм власності, які є учасниками перевезень небезпечних вантажів автомобільним транспортом. Міжнародні дорожні перевезення небезпечних вантажів здійснюються відповідно до Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ) [21] та інших міжнародних договорів України. З метою забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної життю і здоров'ю фізичних осіб, навколишньому природному середовищу, майну фізичних та юридичних осіб під час перевезення небезпечних вантажів, постановою Кабінету Міністрів України затверджено «Порядок і правила проведення обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів» [22]. Законом України «Про заборону ввезення й реалізації на території України етилованого бензину та свинцевих добавок до бензину» [23] забороняється з 1 січня 2003 року ввезення на територію України етилованого бензину та свинцевих добавок до бензину, крім авіаційного бензину за товарною позицією 2710 11 31 00 згідно з УКТ ЗЕД до введення сертифікованого в Україні альтернативного виду палива (за умови його ввезення в обсязі не більше 1000 т протягом календарного року). Аналіз правових інструментів, які регулюють поводження з хімічними речовинами, включаючи біоциди, показав, що, на жаль, сьогодні політика України у сфері поводження з хімічними речовинами є досить фрагментарною, а її програмне, інституційне, інформаційне і фінансове забезпечення є недостатнім. Також у законодавстві України відсутній єдиний нормативний акт, що комплексно регулював би питання, пов'язані з виробництвом хімічних речовин, їх обігом, використанням як виробничої сировини, зберіганням, утилізацією тощо. Також до недоліків екологічного законодавства в Україні у сфері регулювання хімічних речовин слід віднести той факт, що в ній залишаються нерегульованими деякі питання розподілу відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Актуальною є також проблема дотримання чинного природоохоронного законодавства. Сьогодні в Україні відсутня цілісна концепція поводження з хімічними речовинами, яка б враховувала світовий досвід, та не існує окремого нормативного акту, який би встановлював основи державної політики в Україні в галузі регулювання хімічних речовин. У 2008 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію підвищення рівня хімічної безпеки [24]. Її метою було визначення основних шляхів і способів формування збалансованої державної політики з питань підвищення рівня хімічної безпеки з урахуванням світового досвіду у сфері поводження з хімічними речовинами, налагодження співробітництва з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями для зниження вірогідності заподіяння шкоди життю і здоров'ю людей та доквіллю у процесі поводження з хімічними речовинами. Передбачалося, що реалізація Концепції буде здійснюватися шляхом розроблення плану заходів щодо підвищення рівня хімічної безпеки та забезпечення його виконання. Міністерству природи

України разом з МОЗ України, Міністерством промислової політики України та іншими центральними органами виконавчої влади було доручено розробити й затвердити у шестимісячний строк план заходів з реалізації Концепції, але, на жаль, ця робота не була виконана. Загальнодержавна програма поводження з токсичними відходами [25] (2000–2005 рр.) та Програма поводження з твердими побутовими відходами [26], здійснення заходів якої передбачалося провести у два етапи (2005–2006; 2007–2011 рр.), стали першими програмними документами у сфері регулювання хімічних речовин та відходів.

У регіонах розроблялись та приймалися обласні програми поводження з відходами, які охоплюють основні види відходів. У 2016–2017 рр. Міністерство природи України розробило проект Національної стратегії поводження з відходами [27], яка запроваджує в Україні європейські принципи поводження з муніципальними відходами (зокрема, з зеленими відходами, біо-відходами, видаленням відходів з полігонів, що біологічно розкладаються, специфічними фракціями відходів); промисловими відходами; будівельними відходами; небезпечними відходами; відходами сільськогосподарства; специфічними видами відходів (відходи упаковки, відходи електричного та електронного обладнання, батарейки та акумулятори, транспортні засоби, які зняті з експлуатації, осадки стічних вод, медичні відходи). 8 листопада 2017 р. Уряд України схвалив цей документ [28]. У зв'язку з набуттям чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [29] перед країною постають нові завдання щодо гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС. На жаль, до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (Додатки до Глави 6 «Навколишнє природне середовище») не увійшли основні законодавчі норми ЄС у галузі управління хімічними речовинами:

– Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 1907/2006 від 18 грудня 2006 р. про реєстрацію, оцінку, авторизацію й обмеження хімічних речовин та препаратів (REACH), який з 1 червня 2007 р. регулює у країнах ЄС виробництво та обіг усіх хімічних речовин, включаючи їх обов'язкову реєстрацію;

– Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 1272/2008 від 16 грудня 2008 р. про класифікацію, маркування та упакування речовин і сумішей (CLP), який ґрунтується на Узгодженій на глобальному рівні системі класифікації та маркування хімічних речовин і сумішей (GHS);

– Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 528/2012 від 22 травня 2012 р. про доступність на ринку та використання біоцидних продуктів (BPR), який стосується розміщення на ринку й використання біоцидних продуктів для захисту людей, тварин, матеріалів або виробів від шкідливих організмів, таких як шкідники або бактерії, а також дії активних речовин, що містяться в біоцидних продуктах.

Також в Україні відсутні реальні заходи щодо впровадження системи GHS, яку було створено ООН з метою приведення до єдиного стандарту критеріїв оцінки небезпеки речовин, які використовуються в різних країнах, а також систем маркування та повідомлень про їх небезпеку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням: Закон України від 01.07.1999 р. за № 803-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 34 (27.08.99). Ст. 284.
2. Про приєднання України до Роттердамської конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі: Закон України від 26.09.2002р. за № 169-IV // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 46 (15.11.2002). Ст. 341.
3. Про ратифікацію Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі: Закон України від 18.04.2007 р. за № 949-V. Офіційний вісник України. 2007. № 42 (18.06.2007). Ст. 1661.
4. Україна висловила свою прихильність до СПМРХР на Міжнародній конференції (Дубай), призначила національного координатора СПМРХР та підтвердила свої наміри щодо впровадження цієї ініціативи, приєднавшись до заяви від імені Європейського Союзу під час 63-ї сесії Всесвітньої Асамблеї охорони здоров'я 17.05.2010 р.
5. URL: <http://www.mercuryconvention.org/Countries/tabid/3428/language/en-US/Default.aspx>.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. за № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41 (08.10.91). Ст. 546.
7. Про пестициди і агрохімікати: Закон України від 02.03.1995 р. за № 86/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 14 (04.04.95). Ст. 91.
8. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. за № 2059-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 29 (21.07.2017). Ст. 315.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. Ратифікована Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011
10. Official Journal of the European Union. L 26, 28.1.2012. P. 1–21.
11. Про оцінку впливу на довкілля: Проект закону України від 22.02.2016 р. за № 2009а-д. Ліга: Закон. 1 файл. MU92576.LHT.
12. Про дитяче харчування: Закон України від 14.09.2006 р. за № 142-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 44. Ст. 433.
13. Про затвердження Порядку надання статусу спеціальної зони з виробництва сировини, що використовується для виготовлення продуктів дитячого та дієтичного харчування: Постанова КМ України від 03.10.2007 р. за № 1195. Офіційний вісник України. 2007. № 76 (19.10.2007). Ст. 2819.
14. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. за № 187/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 36–37. Ст. 242.
15. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15.01.2015 р. за № 124-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14 (03.04.2015). Ст. 96.
16. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 р. за № 1315-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31 (01.08.2014). Ст. 1058.
17. Угода про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації від 13.03.1992 р. Ліга: Закон. 1 файл. MU92576.LHT.
18. Про об'єкти підвищеної безпеки: Закон України від 18.01.2001 р. за № 2245-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 15 (13.04.2001). Ст. 73.
19. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 06.04.2000 за № 1644-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 28 (14.07.2000). Ст. 222.
20. Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів: Наказ МВС України від 26.07.2004 р. за № 822. Офіційний вісник України. 2004. № 35 (17.09.2004). Ст. 2377.
21. Про приєднання України до Європейської Угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ): Закон України від 02.03.2000 р. за № 1511-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 13 (31.03.2000). Ст. 116.
22. Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів: Постанова КМ України від 01.06.2002 р. за № 733. Офіційний вісник України. 2002. № 23 (21.06.2002). Ст. 1106.
23. Про заборону ввезення і реалізації на території України етилованого бензину та свинцевих добавок до бензину: Закон України від 15.11.2001 р. за № 2786-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 6 (08.02.2002). Ст. 44.
24. Про схвалення Концепції підвищення рівня хімічної безпеки: Розпорядження КМ України від 17.12.2008 р. за № 1571-р. Офіційний вісник України. 2008. № 98 (31.12.2008). Ст. 3247.
25. Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами: Закон України від 14.09.2000 р. за № 1947-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 44 (03.11.2000). Ст. 374.
26. Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами: Постанова КМ України від 04.03.2004 р. за № 265. Офіційний вісник України. 2004. № 10 (26.03.2004). Ст. 595.
27. Проект Національної стратегії поводження з відходами для подальшого громадського обговорення від 11 квітня 2017 р. URL: <https://menr.gov.ua/content/tehnichna-redakciya-proektu-nacionalnoi-strategii-povodzhennya-zvidhodami-dlya-podalshogo-gromadskogo-obgovorennya.html> Дата звернення: 22.10.2017 р.
28. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250405156&cat_id=244274160.
29. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Юшкевич Х. В.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СУБ'ЄКТНА СКЛАДОВА ЛІСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ, УПРАВЛІННЯ, ОХОРОНИ, ЗАХИСТУ, КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ ТА ЗАХИСТОМ ЛІСОВОГО ФОНДУ

SUBJECTIVE COMPONENT OF FOREST LEGAL RELATIONS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION, MANAGEMENT, SECURITY, PROTECTION, CONTROL OVER THE SECURITY AND PROTECTION OF THE FOREST FUND

У статті аналізується правовий статус різних суб'єктів у сфері лісових правовідносин як наділених, так і не наділених владними повноваженнями. Наводяться міркування щодо можливих класифікацій цих суб'єктів. Особлива увага приділяється суб'єктам, наділеним обов'язками з охорони та захисту лісового фонду, вказується на недоліки нормативного врегулювання у цій сфері та пропонуються можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: органи регулювання лісових правовідносин, органи управління у сфері лісових відносин, органи охорони лісових правовідносин, органи захисту лісових правовідносин, суб'єкти владних повноважень у сфері лісових правовідносин, органи контролю за охороною і захистом лісового фонду.

В статье анализируется правовой статус разных субъектов в сфере лесных правоотношений как наделенных, так и не наделенных властными полномочиями. Приводятся размышления относительно возможных классификаций таких субъектов. Особое внимание уделяется субъектам, наделенным обязанностями по охране и защите лесного фонда, указывается на недостатки нормативного регулирования в этой сфере и предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: органы регулирования лесных правоотношений, органы управления в сфере лесных правоотношений, органы охраны лесных правоотношений, органы защиты лесных правоотношений, субъекты, наделенные властными полномочиями в сфере лесных правоотношений, органы контроля за охраной и защитой лесного фонда.

The article analyzes the legal status of different parties in the sphere of forest legal relations, both granted and not granted with legal power. Reflections are made on the possible classifications of such parties. Particular attention is paid to the parties with responsibilities for the security and protection of the forest fund, the shortcomings of statutory regulation in this area are pointed out with possible ways to resolve them.

Key words: forest legal relations regulating authorities, forestry relations management authorities, forest legal relations security authorities, forest legal relations protection authorities, parties granted with legal power in the sphere of forest legal relations, controlling authorities for security and protection of the forest fund.

Лісові правовідносини є комплексними у тому сенсі, що їх об'єкт, суб'єкти та зміст мають свій відбиток у різних галузях права, і у тому числі вони пов'язані і з адміністративними правовідносинами. Так, частина суб'єктів лісових правовідносин є загальними, адже входять до системи суб'єктів й інших галузей права. Об'єкт охороняється нормами адміністративного, кримінального, цивільного права, а порушення прав інших суб'єктів, невиконання покладених на особу обов'язків може мати наслідком, зокрема притягнення до адміністративно-правової відповідальності.

Окремим питанням управління, регулювання, охорони та захисту відносин, пов'язаних із лісовим фондом, присвячуються наукові праці науковців, здебільшого фахівців у галузі земельного та аграрного права. Значна кількість наукових праць присвячена питанням відшкодування шкоди, притягнення до різних видів відповідальності, що є наслідком результатів діяльності щодо контролю за охороною та захистом лісового фонду. У цьому контексті слід згадати дисертаційні роботи таких авто-

рів, як М. В. Краснова, Л. П. Решетник, Л. В. Мендик. Безпосередньо зі сферою адміністративного права пов'язані дисертаційні роботи таких авторів, як: Г. А. Гарварт («Організаційно-правові засади державного управління лісовим фондом України», 2014 р.), С. В. Магчук («Адміністративно-правова охорона лісових ресурсів», 2014 р.), Н. В. Марфіна («Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства», 2007 р.), Г. А. Гончаренко («Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України», 2015 р.), В. П. Печуляк («Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері лісового господарства», 2013 р.) та інших (наприклад, праці О. Я. Лазора, О. А. Улютіної та інших щодо більш широкої сфери регулювання, управління, охорони – сфери екології, навколишнього природного середовища тощо). Кожна з наведених праць має неабияке значення для цілей нашого дослідження у частині суб'єктної складової регулювання, управління, забезпечення реалізації, охорони, захисту, контролю за охороною та захистом лісового фонду. Натомість комплексні наукові праці з ґрун-

товним аналізом суб'єктної складової лісових правовідносин у контексті адміністративно-правового регулювання, управління, охорони, захисту, контролю за охороною та захистом відсутні. Ті ж наукові публікації, які стосуються аналізу суб'єктного складу, як правило, більш узагальнені, адже стосуються системи суб'єктів охорони, захисту навколишнього природного середовища, екологічної сфери загалом (наприклад, праці І. Д. Казанчук, А. П. Гетьмана тощо).

Метою цієї статті є дослідження особливостей суб'єктної складової правовідносин у сфері лісового господарства, які пов'язані із галуззю адміністративного права, виявлення недоліків у законодавчому врегулюванні, формулювання пропозицій щодо їх усунення.

У сфері лісових відносин беруть участь чимало різноманітних за правовим статусом учасників, які можуть бути класифіковані за різними критеріями. Так, наприклад, за критерієм «мета наділення повноваженнями та обов'язками у сфері лісового господарства», виходячи з аналізу норм Лісового кодексу України (далі – ЛК України), можна виокремити таких суб'єктів: 1) органи, на які покладено державне регулювання лісових відносин; 2) органи, на які покладено державне управління у сфері лісових відносин; 3) органи та особи, на яких покладено функції та обов'язки з охорони лісів; 4) органи та особи, на яких покладено функції та обов'язки щодо захисту лісів; 5) органи, на які покладено функції контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

За критерієм «наявність владних повноважень», учасники лісових правовідносин можуть бути класифіковані на дві групи, які не можуть існувати одна без одної. З одного боку, враховуючи важливість лісових відносин для держави загалом, вона створює низку органів, завданням яких є: спочатку – нормативне забезпечення, регулювання, згодом – втілення у життя, забезпечення реалізації нормативних положень, далі – охорона і захист відповідних правовідносин, забезпечення контролю за охороною та захистом тощо. З іншого, мають бути суб'єкти, на яких і розраховані запроваджені державою норми, тобто суб'єкти, які і мають додержуватись встановлених приписів, нести адміністративну та іншу відповідальність у разі їх порушення. Отже, йдеться про низку органів публічної влади та їх посадових осіб, які мають відношення до сфери лісових відносин, наділяються відповідними повноваженнями і, зокрема, обов'язками, та про фізичних, юридичних осіб, які можуть реалізовувати надані їм права або мають виконувати покладені на них у сфері лісових правовідносин обов'язки. З цього погляду, перша група суб'єктів «вирішує завдання і виконує функції виконавчої гілки влади, координує розпорядницькі та контрольні-наглядові повноваження» [1, с. 96] у галузі публічного управління лісовою сферою, розглядає справи про адміністративні правопорушення у сфері лісових правовідносин. Ознаками цієї групи суб'єктів у наукових джерелах називають: 1) наді-

лення їх певним обсягом прав і обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, реалізація функцій виконавчої влади; 2) адміністративно-правова дієдатність (як поєднання наявних прав та обов'язків та спроможність нести відповідальність за їх реалізацію) і участь в організації публічного управління; 3) відповідна компетенція; 4) вони є конкретними учасниками відповідних правовідносин у зв'язку з наділенням їх відповідним обов'язком [1, с. 96]. До другої групи суб'єктів ми відносимо фізичних та юридичних осіб. На думку І. Д. Казанчук, перші (громадяни) стають конкретними учасниками адміністративно-правових відносин у певній сфері адміністративно-правового регулювання за власним бажанням [1, с. 96]. Дозволено собі не погодитись із вказаною точкою зору, адже бажання має місце лише щодо реалізації чи нереалізації наданих прав, натомість, коли йдеться про обов'язки, ані фізичні, ані юридичні особи не можуть обирати виконувати їх чи ні.

У доктрині адміністративного права виокремлюють чимало органів публічної влади, інших суб'єктів, на яких покладено виконання тих чи інших функцій у галузі забезпечення безпеки, охорони та захисту навколишнього природного середовища, складовою якого є й ліси (відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон №1264-ХІІ), воно є сукупністю природних і природно-соціальних умов та процесів, природних ресурсів, до яких віднесено і ліс та інша рослинність). Серед суб'єктів, зокрема, називають: 1) державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян [2, с. 127]; 2) органи загальної компетенції та їх спеціалізовані структури; органи спеціальної компетенції; органи єдиної системи запобігання й реагування на надзвичайні екологічні ситуації [1, с. 97]; 3) органи загальнодержавного рівня регулювання природоохоронних відносин (Верховна Рада України (далі – ВРУ), Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) як органи спеціальної компетенції з підпорядкованими їм територіальними підрозділами; органи територіального рівня регулювання (органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації; територіальні спеціально уповноважені органи у відповідній сфері) [3, с. 13-14]; 4) за територіальною належністю в організації системи управління, реалізації відповідної державної політики – адміністративно-територіальні (щодо адміністративно-територіального устрою, де суб'єкти управління представлені інституціями від державного рівня до рівня окремих населених пунктів) органи та галузеві органи) [4] тощо.

Аналіз змісту нормативно-правових актів свідчить про відсутність певного уніфікованого підходу у законодавчих актах до системи органів, пов'язаних з управлінням, охороною, забезпеченням безпеки навколишнього природного середовища взагалі та лісового фонду зокрема (мається на увазі струк-

тура, побудова законодавчих актів). Так, наприклад, Закон №1264-ХІІ перелічує чимало суб'єктів у відповідній сфері, закріплюючи в окремих розділах норми, якими регулюються повноваження відповідних суб'єктів: у Розділі ІІІ – повноваження *рад* (ВРУ, ВР АРК, місцеві); у Розділі ІV – повноваження *органів управління* (КМУ; Рада міністрів АРК (далі – РМ АРК); виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; орган виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища; обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; громадські організації); у Розділі VІІІ – органи, що здійснюють контроль і нагляд у відповідній галузі (ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; громадські інспектори з охорони довкілля). Аналіз норм цього законодавчого акту свідчить про нездану кількість норм, в яких згадується про «ліс» та пов'язані із цим питання, що зрозуміло, адже ліс є лише однією з багатьох складових навколишнього природного середовища. Прикладом таких норм є: 1) п. «е» ч. 1 ст. 18 Закону № 1264-ХІІ, де до повноважень РМ АРК на її території у контексті здійснення управління йдеться про координацію діяльності зі здійснення державного контролю у галузі охорони, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, рослинного та тваринного світу, у сфері лісових відносин, здійснення контролю за додержанням норм, правил та інших нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства; 2) п. «а» ч. 1 ст. 20-2, де до компетенції ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, віднесено організацію і здійснення у межах компетенції державного нагляду (контролю) за додержанням ЦОВВ та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів; 3) ч. 2 ст. 35, де закріплено, що державному контролю підлягають, зокрема, використання і охорона лісів та іншої рослинності.

Структура цього законодавчого акту, враховуючи його назву («Про охорону...»), дозволяє дійти висновків, що коли йдеться про повноваження тих чи інших органів та посадових осіб, які згадуються у Законі № 1264-ХІІ, мається на увазі, що кожен з цих суб'єктів має відношення до *охорони* навколишнього природного середовища загалом, та, частково, що пов'язано із компетенцією того чи іншого суб'єкта, стосовно лісу. Так, як вже зазначалось, у структурі Закону № 1264-ХІІ є Розділ ІІІ, присвячений повноваженням рад різного рівня. Зрозуміло, що з цього погляду прийняття, наприклад, ВРУ того ж самого ЛК України має відношення до питань охорони лісових відносин у частині встановлення заборон та приписів, встановлення у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) санкцій за скоєння адміністративних правопорушень так само пов'язує цей законодавчий орган із питаннями охорони. Це ж саме стосується й таких повноважень, як визначення основних напрямів державної політики у певній галузі. Підтвердження зазначеного знаходимо і в інших нормах ЛК України. Так, у главі, присвяченій державному регулюванню та управлінню у сфері лісових відносин, у ст. 26 окремо врегульовано повноваження ВРУ у цій сфері, де також йдеться про визначення засад державної політики, прийняття законів з метою врегулювання відповідних відносин, затвердження загальнодержавних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Натомість структура ЛК України щодо закріплення в окремих главах системи суб'єктів, які здійснюють регулювання, управління, охорону, захист, контроль за охороною та захистом, використанням та відтворенням лісів дещо інша. Зокрема, якщо у Законі №1268-ХІІ є окремі розділи для суб'єктів регулювання (наприклад ради, особливе місце серед яких, як законодавчий орган, займає ВРУ), суб'єктів управління, у ЛК України вказані групи суб'єктів, об'єднані в одному розділі. Якщо повноваження громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища не зрозуміло з яких причин розміщено у розділі, присвяченому повноваженням *органів управління*, у ЛК України про громадські природоохоронні організації у сфері лісових відносин йдеться у главі, присвяченій контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Загалом аналіз змісту положень ЛК України дозволяє виокремити органи, які здійснюють:

1) *державне регулювання та управління у сфері лісових відносин* (Глава 3 ЛК України відноситься до них: ВРУ (ст. 26), КМУ (ст. 27), ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства (ст. 28), ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (ст. 28-1), ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 29), ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 29-1), ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього при-

родного середовища (ст. 29-2), ВР АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні ради (ст. 30), РМ АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ст. 31), районні державні адміністрації (ст. 32), сільські, селищні, міські ради (ст. 33) тощо);

2) *охорону і захист лісів* (Глава 16 ЛК України відносить до них: а) власників лісів (ч. 2 ст. 86); б) постійних лісокористувачів (ч. 2 ст. 86). Саме на цьому етапі знаходять свою реалізацію регулюючі норми, які приймаються тими суб'єктами, які є суб'єктами державного управління та регулювання лісових відносин, адже власники та постійні лісокористувачі мають розробляти та проводити комплекс протипожежних та інших заходів щодо збереження, охорони та захисту лісів, перелік та вимоги щодо складання планів яких визначаються ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства та органи місцевого самоврядування. Також безпосереднє відношення до охорони та захисту лісів (а не лише реалізація регулюючої функції) має ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства та органи місцевого самоврядування, адже, відповідно до ч. 5 ст. 86 ЛК України, на них (так само як і на власників лісів і постійних лісокористувачів) покладається забезпечення охорони та захисту лісів. З питаннями охорони та захисту пов'язані і надані у ст. 88 ЛК України повноваження органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо встановлення заборони на користування лісами (відвідування лісів, проведення певних видів робіт на період пожежної небезпеки, проведення заходів боротьби зі шкідниками тощо). Щодо побудови останнього положення у ЛК України, слід зазначити, що узагальнене формулювання «органи виконавчої влади» навряд чи можна визнати вдалим, адже є неконкретним, створює враження, що будь-які органи виконавчої влади, а їх чимало, наділяються такими повноваженнями. Враховуючи, що положення ЛК України розраховані й на пересічних громадян-лісокористувачів, які не завжди є достатньо обізнаними щодо компетенції тих чи інших органів виконавчої влади, подібні формулювання дещо ускладнюють сприйняття змісту відповідних норм); в) державну лісову охорону, яка діє у складі ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органу виконавчої влади АРК з питань лісового господарства та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління (ст. 89 ЛК України). Слід зазначити, що виходячи зі змісту ст. 90 ЛК України, у цього суб'єкта подвійна місія. З одного боку, він є суб'єктом здійснення контролю за додержанням лісового законодавства, з іншого, – на нього покладається і функції із забезпечення: охорони лісів від пожеж, незаконних рубок; захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу. Виходячи з тих завдань, які на нього покладають норми ЛК України (ст. 90), він є одним із суб'єктів, які наділяються повноваженнями щодо складення протоколів та роз-

гляду справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів (п. 3 ч. 1 ст. 91 ЛК України); г) лісова охорона (інших постійних лісокористувачів і власників лісів (ст. 89 ЛК України) тощо);

3) *контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів* (Глава 17 ЛК України відносить до них: КМУ; ЦОВВ, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органи виконавчої влади АРК з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища, інші органи виконавчої влади у межах їх повноважень. Вказані органи ЛК України відносить до органів державного контролю (ст. 94 ЛК України), виокремлюючи також і громадський контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, який можуть здійснювати громадські інспектори охорони навколишнього природного середовища (ст. 95 ЛК України). Також слід вказати, що у ст. 96 ЛК згадуються й такі суб'єкти, як громадські природоохоронні організації, контрольна функція яких полягає лише у можливості брати участь у розробці певних програм, планів щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів; внесення пропозицій щодо розроблення або внесення змін до відповідних нормативно-правових актів та щодо можливості отримання певної інформації. Вбачається, що навряд чи контроль може полягати у можливості внесення пропозицій чи то розроблення програм і планів. Остання, на наш погляд, пов'язана із *результатами* контролю. Натомість вказана функція є такою важливою, що може бути критерієм класифікації суб'єктів у галузі лісового господарства.

Як вже зазначалось, у ст. 86 ЛК України серед суб'єктів, які здійснюють комплекс заходів з охорони та захисту лісів, виокремлено чотири їх групи, дві з яких наділені відповідними *владними* повноваженнями, дві інші – ні: 1) ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства; 2) органи місцевого самоврядування; 3) власники лісів; 4) постійні лісокористувачі. Аналіз вказаної норми дозволяє зробити висновок, що останні два суб'єкти зобов'язані розробляти та проводити відповідний комплекс заходів, перелік яких, вимоги щодо складання планів їх проведення визначається двома іншими групами відповідних суб'єктів. Крім цього, на ЦОВВ, що забезпечує формування політики у сфері лісового господарства, покладається також визначення зони авіаційної охорони і захисту лісів.

Оскільки ліси України можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, *власниками лісів можуть бути*: 1) держава (в особі КМУ, РМ АРК, місцевих державних адміністрацій); 2) територіальні громади (безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування);

3) громадяни; 4) юридичні особи України (ст. ст. 7, 8, 9, 10 ЛК України).

Постійними лісокористувачами є: 1) спеціалізовані державні лісогосподарські підприємства, інші державні підприємства, установи, організації, в яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи; 2) спеціалізовані комунальні лісогосподарські підприємства, інші комунальні підприємства, установи, організації, в яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи (ст. 17 ЛК України). Слід зазначити, що у ст. 86 ЛК України не йдеться про тимчасових користувачів, хоча серед обов'язків тимчасових лісокористувачів незалежно від умов користування (довгострокове чи короткострокове) у ЛК України закріплено обов'язки вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення лісів, охорони типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу (п. 4 ч. 2 ст. 20; п. 2 ч. 2 ст. 21 ЛК України). Отже, у цій частині зазначених суб'єктів з певною мірою умовності можна визнати суб'єктами захисту лісового фонду.

ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері лісового господарства, є Державне агентство лісових ресурсів (далі – Держлісагентство), що діє на підставі Положення, затвердженого Постановою КМУ від 08.10.2014 р. № 521. Стосовно питань охорони та захисту лісового фонду, забезпечення його безпеки, Держлісагентство має повноваження щодо: 1) внесення пропозицій з питань як загальнодержавних, так і місцевих програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів (п. 2 Розділу 4 Положення); 2) забезпечення функціонування, координації діяльності державної лісової охорони, постійних лісокористувачів, власників лісів; часткове забезпечення реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки тощо (п. 22 Розділу 4 Положення); 3) забезпечення здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, інших порушень лісового законодавства, захист лісу від шкідників і хвороб та іншого шкідливого впливу на території лісового фонду юридичних осіб, що належать до сфери його управління (п. 23 Розділу 4 Положення); 4) організації виконання протипожежних, лісозахисних, інших лісоохоронних заходів в юридичних особах, що належать до сфери його управління (п. 24 Розділу 4 Положення); 5) вирішення спорів з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів, що перебувають у державній власності (п. 33 Розділу 4 Положення) тощо. На офіційному сайті Держлісагентства у Розділі «Структура галузі», підрозділі «Територіальні органи» зазначено ряд його територіальних органів, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм; наведено інформацію про юридичні особи, які безпосереднього йому підпорядковані.

Органом, практично вся безпосередня діяльність якого пов'язана з охороною лісів, є державна лісова

охорона, яка діє на підставі ст.ст. 82-92 ЛК України та Положення, затвердженого Постановою КМУ від 16.09.2009 р. № 976. На відміну від Держлісагентства, яке є ЦОВВ, відтак здійснює здебільшого координаційну та регулюючу функцію, державна лісова охорона є правоохоронним органом, і саме на нього покладається основне навантаження щодо охоронних та захисних функцій. Крім державної лісової охорони, яка діє у складі Дежлісагентства, органу виконавчої влади АРК з питань лісового господарства та юридичних осіб, що належать до їх сфери управління, як вбачається зі змісту ст. 89 ЛК України, охорону і захист лісів здійснює також лісова охорона інших постійних лісокористувачів і власників лісів.

Орган, через керівника якого КМУ спрямовує та координує діяльність Дежлісагентства, є Міністерство аграрної політики та продовольства (далі – Мінагрополітики). Згідно із Положенням, затвердженим Постановою КМУ від 25.11.2015 р. № 1119, Мінагрополітики є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує, зокрема, формування та реалізацію державної політики у сфері лісового господарства (абз. 4 п. 1; пп. 2 п. 3 Положення); розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих, інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів (пп. 34 п. 4 Положення).

Іншим ЦОВВ є Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди). Аналіз норм Положення про вказане міністерство, затвердженого Постановою КМУ від 21.01.2015 р. № 32, свідчить, що Мінприроди є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, а стосовно питань, пов'язаних із лісовими відносинами, має повноваження щодо: 1) затвердження нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів, затвердження розрахункових лісосік (пп. 37 п. 4); 2) здійснення погодження ліміту використання лісових ресурсів під час здійснення побічних лісових користувань та лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів (пп. 38 п. 4); 3) затвердження нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів та розрахункових лісосік заготівлі деревини, погодження матеріалів лісовпорядкування (пп. 41 п. 4); 4) здійснення погодження поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок (пп. 42 п. 4); 5) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів (пп. 62 п. 4).

ЦОВВ, діяльність якого має безпосереднє відношення до державного контролю у сфері лісових відносин, є Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція), Положення про яке затверджене Постановою КМУ від 19.04.2017 р. № 275, яке реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природ-

них ресурсів. Щодо питань, пов'язаних із лісовими відносинами, у вказаному Положенні йдеться про: 1) завдання Держекоінспекції, серед яких – державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства щодо охорони, захисту, використання, відтворення лісів (п. 2 Розділу 3); 2) конкретні функції, пов'язані з виконанням цього завдання, і при цьому нагляду (контролю) підлягають, як суб'єкти владних повноважень (зокрема, ЦОВВ та їх територіальні органи, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування), так і суб'єкти, не наділені владними повноваженнями (фізичні та юридичні особи), а стосується він дотримання вказаними суб'єктами вимог законодавства у сферах: екологічної та радіаційної безпеки (у частині здійснення лісомеліоративних заходів); охорони, захисту, використання та відтворення лісів (низка конкретних сфер контролю, вичерпний перелік яких наведено у пп. «г» п. 2 Розділу 4 Положення).

Щодо всіх зазначених вище міністерств та інших ЦОВВ, слід вказати, що на офіційному сайті ВРУ, крім означених вище постанов КМУ, є й чинні за статусом Укази Президента України, якими затверджено Положення про: Мінприроди (від 13.04.2011 р. № 452/2011), Мінагрополітики (від 23.04.2011 р. № 500/2011), Держлісагентство (від 13.04.2011 р. № 458/2011), Держекоінспекцію (від 13.04.2011 р. № 454/2011). Щодо цього «подвійного врегулювання» статусу відповідних суб'єктів учені-юристи неодноразово зазначали на необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» або іншого, спрямованого на врегулювання питань, пов'язаних із набранням чинності, припиненням дії, вирішенням колізій, закріпленням механізму скасування нормативно-правових актів.

Аналіз змісту Закону України від 09.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» свідчить, що місцеві державні адміністрації мають: 1) певні контрольні функції щодо використання та охорони лісів на відповідних територіях (п. 3 ч. 1 ст. 16); 2) окремі повноваження в галузі використання та охорони лісів (розробка, забезпечення виконання програм раціонального використання лісів, що перебувають у державній власності, п. 1 ч. 1 ст. 21).

Аналіз змісту Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», свідчить про: 1) наявність у виконавчих органів сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень щодо здійснення контролю за відтворенням лісів (пп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону); 2) наділення повноваженнями щодо прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захисності, про поділ лісів за розрядами такс (обласні ради – ч. 3 ст. 43); 3) делегування районними, обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям повноважень зі здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) відповідних земельних ділянок (п. 17 ч. 1 ст. 44); 4) делегування обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям повноважень з підготовки проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, про поділ лісів за розрядами такс (п. 3 ч. 2 ст. 44).

страціям повноважень з підготовки проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, про поділ лісів за розрядами такс (п. 3 ч. 2 ст. 44).

Щодо органів та посадових осіб, до підвідомчості яких віднесено розгляд справ про адміністративні правопорушення, ними є: 1) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (ст. 241 КУпАП – за адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 49, 63, 64, 65, 65-1, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 75, 77). Посадовими особами, які наділяються повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень, є: керівник цього органу, його заступники, головні лісничі, старші інженери та інженери, командири авіаланок, старші льотчики-спостерігачі та льотчики-спостерігачі баз авіаційної охорони лісів, лісничі, помічники лісничих, майстри лісу (ч. 2 ст. ст. 241 КУпАП); 2) Державна екологічна інспекція України (ст. 242-1 КУпАП – за адміністративні правопорушення, передбачені ст. 53 (у частині знищення або пошкодження захисних лісонасаджень), ст.ст. 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77). Посадовими особами, які наділяються повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень, є: Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища, його заступники, старші державні та державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, головні державні інспектори з цих питань АРК, областей, міст Києва і Севастополя, їх заступники, головні державні інспектори з цих питань Чорного і Азовського морів та їх заступники, старші державні інспектори, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій; 3) Органи Національної поліції (ст. 222 КУпАП – за адміністративні правопорушення, передбачені ч. 2 ст. 109 КУпАП (у частині пошкодження захисних лісонасаджень) та ст. 116-2 (у частині порушення порядку влаштування та обладнання запаней і лісових гаваней)). Наявність декількох різних суб'єктів, які наділяються повноваженнями щодо розгляду справ та притягнення до адміністративної відповідальності, дає підстави для виокремлення відповідного критерію класифікації суб'єктів владних повноважень у сфері лісових правовідносин. Такі суб'єкти контролю, як громадські інспектори, з'явилися після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо охорони тваринного світу», згодом з'явилися відповідні Положення про цих суб'єктів.

Висновки. Отже, аналіз норм вітчизняного законодавства, пов'язаних із врегулюванням правового статусу, повноважень у сфері лісового господарства відповідних суб'єктів, дозволив виявити окремі недоліки законодавчого формулювання, пов'язані із: 1) нечітким формулюванням окремих норм; 2) наявністю подвійного нормативного врегулювання правового статусу частини відповідних суб'єктів нормативно-правовими актами різної юридичної сили, що є одночасно чинними (необхідність

розроблення механізму скасування раніше прийнятих Указів Президента та залишення чинними лише пізніше прийнятих постанов КМУ, якими затверджено нові Положення про ці ж ЦОВВ); 3) відсутністю уніфікованого підходу законодавця до місця окремих суб'єктів у системі суб'єктів регулювання, управління, охорони, захисту, контролю за охороною та захистом лісового фонду. До суб'єктів у сфері лісових правовідносин, належать: ВРУ (є загальним щодо будь-якої сфери правового регулювання, адже є законодавчим органом, завдяки якому врегульовуються права та обов'язки у сфері лісового господарства, встановлюється адміністративна відповідальність за правопорушення у цій сфері тощо); КМУ (затверджує Положення про конкретні ЦОВВ, повноваження яких мають відношення до сфери лісового господарства, здійснює регулюючу функцію); 3) ЦОВВ, повноваження яких повністю або част-

ково пов'язані із охороною та захистом лісів (Мінагрополітики, Мінприроди, Держлісагентство тощо); 4) підпорядковані цим органам державні підприємства; 5) місцеві органи виконавчої влади (державні адміністрації); 6) органи місцевого самоврядування; 6) державна лісова охорона (правоохоронний орган); 7) лісова охорона власників та постійних лісокористувачів; 8) громадські інспектори. Неузгодженими у різних щодо регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища та лісових відносин нормативно-правових актів є питання щодо місця у системі цих органів громадських організацій, які, в одному випадку (законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища), законодавець «бачить» серед органів управління, а в інших (законодавство у сфері лісових відносин) – серед органів контролю за охороною та захистом, використанням та відтворенням лісів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95-101.
2. Гетьман А. П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 119-128.
3. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 19 с.
4. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... доктора наук з державного управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2004. 36 с. URL: <http://nbuv.gov.ua>.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 354.1/314.1

Бортник Н. П.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

Дніпров О. С.,

*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

PROBLEMS OF ASSESSING THE QUALITY AND EFFICIENCY OF ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES

У статті проаналізовано основні методи та підходи до оцінки ефективності діяльності органів державного управління. Цілісний розгляд проблеми оцінки ефективності діяльності органів державного управління має ґрунтуватися на побудові взаємопов'язаної системи оцінок, що повинна містити такі критерії, як комплексність, багатofакторність, пріоритетність, безперервність і надійність. Наголошено, що ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або, навпаки, невдалої управлінської діяльності в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату.

Ключові слова: державне управління, держава, ефективна держава, ефективність державного управління, органи влади, ефективність, діяльність.

В статье проанализированы основные методы и подходы к оценке эффективности деятельности органов государственного управления. Целостное рассмотрение проблемы оценки эффективности деятельности органов государственного управления должно основываться на построении взаимосвязанной системы оценок, которая должна включать такие критерии, как комплексность, многофакторность, приоритетность, непрерывность и надежность. Отмечено, что эффективность является одним из основных комплексных критериев определения успешной или, наоборот, неудачной управленческой деятельности в любой сфере жизнедеятельности общества и государства, а также степени успеха применения соответствующего теоретико-методологического аппарата.

Ключевые слова: государственное управление, государство, эффективное государство, эффективность государственного управления, органы власти, эффективность, деятельность.

The article analyzes the main methods and approaches to assessing the effectiveness of government agencies. The holistic consideration of the problem of evaluating the effectiveness of public administration activities should be based on the construction of an interrelated system of assessments, which should include such criteria as complexity, multifactority, priority, continuity and reliability. It is emphasized that efficiency is one of the main complex criteria for determining successful or vice versa unsuccessful management activity in any sphere of life of the society and the state, as well as the degree of success of the application of the corresponding theoretical and methodological apparatus.

Key words: state administration, state, effective state, efficiency of public administration, authorities, efficiency, activity.

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення та розвитку України як правової й соціальної держави найактуальнішими є питання ефективності системи державного управління та органів виконавчої влади, насамперед у контексті якості послуг, що надаються населенню. У цьому зв'язку на порядку денному гостро стоять питання оцінки якості та ефективності як самих послуг, так і діяльності зазначених органів влади загалом.

В Україні сьогодні склалась досить небезпечна ситуація – у країні майже відсутня критеріальна система оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади щодо надання послуг населенню та якості й ефективності самих послуг, що є

неприпустимим для країни, яка прагне стати повноправним партнером розвинених європейських країн і зайняти відповідне, гідне місце в європейському співтоваристві.

В основі проблеми лежать суперечності, що виникають під час застосування дієвої методики моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади за чинними затвердженими узагальненими показниками оцінювання, що не відбивають специфічних особливостей функціонування територій і не враховують усіх граней управління в комплексі.

Діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою. Основною метою органів місцевої влади щодо населення має бути надання

якісних послуг з оптимальними витратами за прозорістю діяльності та чіткої відповідальності [1, с. 1].

Реальний стан системи державного управління свідчить про наявність у ній низки дисфункцій: дублювання функцій і повноважень, надмірна бюрократизація, закритість, нездатність швидко реагувати на зміни в зовнішньому середовищі. В обстановці бюрократичної ізоляції органів державної влади від зовнішнього середовища, за прискореної зміни останньої система державного управління втрачає будь-які можливості задовольняти суспільні потреби та сприяти сталому економічному розвитку країни. З огляду на зазначене створення ефективної системи державного управління – одне з основних завдань, що стоїть сьогодні перед політичним керівництвом України.

До того ж формування такої системи повинно брати до уваги як перспективний досвід побудови таких систем, що існує в розвинених країнах, так і сучасні тенденції глобалізації та інформатизації, які чинять істотний вплив на соціальні відносини в сучасному українському суспільстві. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми статті [2, с. 275].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним питанням оцінювання, а також проблемі оцінювання ефективності діяльності органів влади, проблемам управління державною владою в науковій літературі присвячено численні дослідження, зокрема роботи В. Авер'янова, О. Берданова, В. Вакуленко, М. Василенко, О. Галацан, В. Кравченко, В. Дзюндзюка, А. Дегтяра, О. Єгорова, Д. Карамішева, В. Керецмана, В. Кузьомко, М. Латініна та інших учених.

Виклад основного матеріалу. Питання щодо підвищення ефективності державного управління, зокрема управління у сфері виконавчої влади, впродовж останніх років є одним із найбільш дискусійних серед представників вітчизняної та зарубіжної юридичної науки. З цього приводу слушно зауважує Б. Гаврилишин, що від ступеня ефективності управлінської діяльності безпосередньо залежить не лише добробут людини, а врешті-решт й ефективність суспільної системи [3, с. 216]. Як вважає В. Цветков, поняття ефективності здебільшого у сфері державного управління системи органів виконавчої влади ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки. Причина цьому – складність і багатогранність проблеми, а головне – важко визначувані критерії оцінки ефективності управлінської діяльності [4, с. 4].

Як відзначають більшість сучасних дослідників, ефективність як інтегральна та структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організувати та яким треба управляти [5–8]. До того ж оцінка ефективності для всіх сучасних публічних організацій (органів державної влади та місцевого самоврядування) має бути безперервним процесом, що повинен передбачати вибір системи показників ефективності, розроблення стандартів (нормативів і процедур) ефективності, вимірювання показників ефективності, зіставлення фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів [9].

Тим часом, на думку Д. Олійника, для розуміння внутрішньої сутності оцінки й ефективного її застосування необхідно розрізняти оцінку як функцію, оцінку як процес та оцінку як результат [2, с. 276].

У зв'язку з цим для того, щоб підвищити ефективність функціонування того чи іншого органу влади, його структурного підрозділу, потрібно діяльність «прописати» у вигляді процесів, кожний із яких складається з таких етапів:

- вхід (надходження ресурсів: матеріально-технічних, людських, інформаційних, фінансових, часових);
- внутрішній процес (перетворення ресурсів у продукти – товари чи послуги);
- вихід (ступінь відповідності отриманих результатів діяльності задекларованій меті та визначеним цілям);

– ефект (задоволеність населення від споживання виробленого продукту та реалізації управлінських рішень органами влади). Тобто утворюється єдиний ланцюжок «вхідні ресурси – ефективність (продуктивність)», що складається з множини взаємозалежних елементів і врахування специфіки діяльності. Водночас практика проведення аудитів адміністративної діяльності, оцінювання ефективності та результативності показує, що існує небезпека змішування кількох елементів цього ланцюжка: видів діяльності, якості та кількості різних (за значимістю) продуктів, кінцевого результату. Це пов'язано з тим дисфункціональним ефектом, що виникає внаслідок суттєвого впливу суб'єктивних думок і позначається як на якості проведення оцінювання, так і безпосередньо на самій діяльності. Тому розроблення методики системи оцінювання потребує досконалого вивчення всього ланцюжка «мета – вхідні ресурси – внутрішній процес – ефективність (продуктивність)», повного уявлення та розподілу його на складові елементи. [10, с. 5].

Для підвищення якості роботи органів державного управління з погляду потреб споживачів почалося розроблення ефективної системи управління якістю (далі – СУЯ) та впровадження її стандартів ISO в діяльність державних структур.

Отже, завданням побудови системи управління якістю в органах державної влади є створення умов, що гарантують належну якість послуг, які цей орган надає різним категоріям споживачів.

Основними ознаками ефективності державного управління у сфері надання послуг є такі:

- орієнтація на споживача;
- провідна роль керівників;
- зацікавленість службовців у досягненні кінцевого результату;
- процесний підхід, системний підхід;
- ухвалення обґрунтованих рішень.

Система управління якістю державної структури базується на стандарті ISO 9001:2001. Розробником сімейства стандарту ISO 9001:2001 є міжнародна організація із стандартизації ISO (International Organization for Standardization). Україна входить до ISO з 2004 р. Основним завданням ISO, створеної в

1946 р., є підтримка розроблення міжнародних стандартів, тестування та сертифікації, спрямованих на розвиток міжнародної торгівлі якісними продуктами та послугами [11, с. 327].

Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2001, ефективно функціонує в органах державного управління більшості держав-членів ЄС. В Японії СУЯ запроваджена майже в 90 % муніципальних органів.

Досвід розвинених країн свідчить, що впровадження стандарту якості ISO 9001:2001 дає змогу домогтися виняткових результатів. Наприклад, у Канаді після впровадження стандарту якості кожний долар, вкладений у розвиток органів місцевого самоврядування, генерує чотириразове повернення у вигляді приросту сукупного обсягу виробництва у вартісному виразі в рамках відповідного адміністративного утворення. До впровадження стандарту, у середині 90-х років минулого століття, витрати на розвиток органів місцевого самоврядування, що трактувалося досить розпливчато, практично не давали помітних результатів, що відображаються в природі суспільного виробництва [11, с. 327].

Отже, цілісний розгляд проблеми оцінки ефективності діяльності органів державного управління має ґрунтуватися на побудові взаємопов'язаної системи оцінок, що повинна містити такі критерії, як комплексність, багатofакторність, пріоритетність, безперервність і надійність. Розглянемо їх детальніше.

1. *Комплексність*. Оскільки багато явищ та процесів і в економіці, і в політиці, і в соціальній сфері характеризуються складним переплетінням і взаємодією великої кількості чинників й умов, під час оцінки ефективності діяльності повинно враховуватися, як певне рішення вплине на пов'язані сектори. Також доцільно зазначити, що найбільш об'єктивна оцінка управлінської діяльності може бути досягнута за умови всебічного їх розгляду з декількох позицій: економічних і соціальних, кількісних та якісних, поточних і перспективних тощо.

2. *Багатofакторність*. Зазначимо, що проблема оцінки ефективності діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язана з оцінкою ефективності цієї діяльності як самими державними службовцями, так і суспільством. З огляду на це дослідниками виділяється декілька якісних показників ефективності роботи органів державного управління:

- результативність рішень, що приймаються;
- орієнтація на споживачів;
- рівень координації роботи;
- використання інформаційних технологій;
- швидкість роботи;
- якість послуг і доступність їх для громадян

[12].

Що стосується кількісних показників, то оцінку проводять за рівнем витрат (чисельність персоналу, витрати на здійснення управлінської діяльності, кількість наданих послуг, кількість осіб, які отримали послуги тощо).

3. *Пріоритетність*. Даючи всебічну оцінку різним аспектам управлінської діяльності, необхідно водночас виділяти й акцентувати увагу на головних її моментах, які мають визначальний вплив на інші. Такими моментами можуть бути стиль управління, стратегічні рішення або рішення, які впливають на значну кількість соціальних груп.

4. *Постійність*. Оцінка повинна здійснюватися не періодично (раз на рік чи раз на квартал), а постійно. Це дає змогу проводити аналіз, виявляти зміни, своєчасно приймати необхідні управлінські рішення або коригувати їх.

5. *Надійність*. Методи оцінки, що використовуються, повинні вірогідно характеризувати явища та процеси, що досліджуються, бути перевіреними та верифікованими [2, с. 277].

Загалом, аналіз та оцінка як складові частини процесу вдосконалення управлінської діяльності мають бути строго визначеними за часом, формами, процедурами, наслідками. Системність і надійність мають вивести оцінку за межі суб'єктивного свавілля й надати їй характер діючої управлінської *технології* як комплексу алгоритмів реалізації управлінських рішень, що спрямовані на вдосконалення соціально-економічних процесів.

Технологія як цілісна динамічна система містить засоби, операції та процедури діяльності, управління цією діяльністю, необхідні для цього інформацію та знання, ресурси, а також сукупність наслідків, що певним чином впливають і змінюють середовище цієї системи [2, с. 277].

Усі країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), розробили цілісну систему критеріїв оцінки діяльності органів влади (далі – критерії оцінки) й на національному рівні мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки цієї системи.

Для оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади в країнах світу Світовим банком використовуються такі критерії:

- врахування думки населення та підзвітність державних органів;
 - політична стабільність і відсутність насилля.
- Цей критерій дає змогу оцінити наявні міркування щодо ймовірності дестабілізації та відсторонення уряду неконституційними методами чи із застосуванням насилля, зокрема тероризму;
- ефективність роботи уряду. По суті, це передбачає оцінювання якості роботи державних службовців, рівня незалежності державних службовців від політичного тиску, якості розроблення та реалізації політики, надійності, відданості уряду заявленій політиці;
 - якість законодавства;
 - верховенство закону;

– боротьба з корупцією. Цей критерій вимагає оцінювання рівня поширеності використання державної влади з корисною метою, включно з дрібними та великими формами корупції, а також рівня «врахування» державою інтересів еліти й приватних підприємців [13, с. 319]. Оцінювання ефективності

діяльності центральних органів виконавчої влади за наведеними критеріями здійснюється Світовим банком на основі використання великих обсягів інформації, що одержується зі значної кількості різноманітних її джерел, із метою здійснення порівняльного аналізу в розрізі різних країн.

Своєю чергою, за словами А. Гука, оцінку стану організації та функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління. Для цього слугує група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) діяльності органів виконавчої влади. До таких критеріїв, як вважає автор, належать: 1) цілеорієнтованість організації та функціонування системи виконавчої влади, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через міру відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно ґрунтуються на їхній ролі та місця в суспільстві; 2) витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку та проходження управлінської інформації від «входу» до «виходу» в системі органів виконавчої влади загалом (в державному апараті), відповідних підсистемах, організаційних структурах та об'єктах управління, тобто до отримання заздалегідь визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників мети) результату; 3) стиль функціонування органів виконавчої влади. Йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб, прийоми, методи, способи функціонування органів влади, їхніх посадових осіб, але треба зважати на зміст їхньої діяльності, роль і вплив [14, с. 24].

Отже, ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або, навпаки, невдалої управлінської діяльності в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату. Необхідною складовою будь-якої методики оцінки ефективності, зокрема діяльності центральних органів виконавчої влади, є процедура обґрунтування системи критеріїв і показників (індикаторів) оцінки, визначення серед них головного критерію, встановлення часткових критеріїв і взаємозв'язків між ними, розроблення процедур формування інтегрованого критерію на основі часткових тощо [15, с. 35].

На думку В. Журавльова, до основних критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади варто віднести такі: 1) дієвість виконання поставлених завдань; 2) належний рівень нормативно-правового забезпечення; 3) достатність фінансування; 4) модернізація організаційної структури; 5) стабільність політичної системи; 6) високий професійний рівень кадрового забезпечення; 7) стимулювання праці державних службовців;

8) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування центральних органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи виконавчої влади, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їхнього життєвого рівня.

Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо діяльності центральних органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління [16, с. 54].

Крім того, більшість трансформацій в окресленій сфері мають поверхневий характер, зводяться до не виправдано частих реорганізацій державних інституцій.

Об'єктивні потреби у вдосконаленні системи центральних органів виконавчої влади зумовлюють необхідність розроблення та впровадження механізмів, що сприяють підвищенню керованості та ефективності їхньої діяльності [15, с. 36].

Основними принципами управління якістю є такі:

1. *Орієнтація на споживача.* Стратегічна орієнтація на споживача відповідним чином забезпечується організаційно, методично й технічно, життєво потрібна кожній організації та кожному підприємству, що функціонує в умовах конкурентного ринку.

2. *Велика роль керівництва.* Кожен керівник повинен створити умови, необхідні для успішної реалізації всіх принципів системного управління якістю. Залучення персоналу, відмова від ідеї покарання.

3. *Залучення працівників.* Кожен працівник має бути залучений у діяльність з управління якістю. До того ж украй важливим є створення в кожного внутрішньої потреби в покращенні своєї діяльності.

4. *Технологізація управління.* Усі види діяльності розглядаються як процес, логічно впорядкована послідовність кроків (алгоритмів, методів, процедур), спрямованих на досягнення певної мети.

5. *Системність.* Зазначений принцип вимагає координації всіх аспектів діяльності організації, постійного планування й доведення планів до кожного державного службовця. Цей принцип передбачає розгляд організації як системи взаємодіючих процесів, нерозривно пов'язаних із системою збалансованих результатів.

6. *Раціональність.* Усі рішення мають ухвалюватися на основі аналізу фактів і на підставі логічно побудованих висновків. Реалізація цього принципу повинна виключити необґрунтовані (так звані вольові, емоційні) рішення.

7. *Безперервність поліпшення.* Найважливіший аспект – безперервне вдосконалення персоналу органів державної влади [17].

Сьогодні існують різні моделі управління якістю. Наприклад, модель «Якість роботи», розроблена Європейським фондом, акцентує увагу під час оцінки управлінської діяльності на організаційних можливостях і результатах. Особливістю цієї моделі є створення системи стимулювання підвищення якості державних послуг на основі самооцінки та незалежного аудиту. Оцінка діяльності органів державного управління в межах цієї моделі містить десять критеріїв: наявність чітких стандартів послуг, відкритість і повнота інформації про послуги, наявність зворотного зв'язку з населенням, можливість вибору і доступність послуг, корисність послуг і повага прав громадян, можливість скарг та апеляцій в разі не досить якісних послуг, ефективне використання ресурсів, запровадження інновацій і постійне вдосконалення послуг, спільна робота з безпосередніми надавачами послуг, рівень задоволеності споживачів послуг [2, с. 279].

Висновки. Отже, запропонована система критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади є структурною складовою системи антикризового державного управління, спрямованої, насамперед, на з'ясування причин виникнення кризових ситуацій, комплексний аналіз соціально-економічного та політичного становища

системи державного управління, вдосконалення фінансового та кадрового забезпечення центральних органів виконавчої влади, планування та реалізацію антикризових заходів, контроль за їхнім виконанням [15, с. 36].

Розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження критеріїв оцінки результативності діяльності органів виконавчої влади на кожному етапі процесу прийняття рішень і нових технологій оцінювання якості надання послуг населенню та самих послуг.

З метою прискорення запровадження та підвищення рівня ефективності запровадження системи управління якістю в Україні необхідно вжити таких заходів:

- формування більш чіткої правової бази;
 - збільшення фінансування на розроблення системи якості, оплати консультативних послуг, навчання персоналу тощо;
 - стимулювання діяльності органів влади із впровадження системи управління якістю шляхом запровадження нагород і відзнак у галузі якості;
 - організація навчання керівників і працівників.
- Впровадження вищезазначених критеріїв оцінки – необхідна умова не тільки забезпечення якості функціонування органів місцевої влади та послуг, що надаються ними, а й позитивного іміджу України на світовій арені як справді правової, соціальної та демократичної держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Машкаров Ю., Орлов О. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. Теорія та практика державного управління. 2016. № 3(54). С. 1–6.
2. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. Збірник наукових праць: «Ефективність державного управління». 2013. Вип. 34. С. 275–283.
3. Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє: до ефективніших суспільств. Доповідь Римському клубові / Пер. з англ. К.: Основи, 1993. 238 с.
4. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 164 с.
5. Атаманчук Г., Василенко Г. Теория государственного управления. М.: Омега, 2004. 384 с.
6. The Enduring Challenges in Public Management / G. Bouckaert, A. Halachmi (eds.). San Francisco: Jossey Bass, 1995. 497 p.
7. Holzer M. Government at Work: Best Practice. London: Sage, 2007. 391 p.
8. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison Wesley, 1992. 369 p.
9. Дзюндзюк В. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Х.: Ви-дво ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
10. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання URL: https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis
11. Лавроненко К., Филиппенко Т. Проблеми та перспективи впровадження системи управління якістю в діяльності органів державної влади України. Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку регіону. 2010. С. 327–330.
12. Walsh K. Public Services and Market Mechanisms. London: Macmillan, 1995. 284 p.
13. Державне управління: підручник / За ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання, 2009. 582 с.
14. Гук А. Шляхи та напрями підвищення ефективності державного управління. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2011. № 3. С. 20–26.
15. Журавльов В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. № 2 (2). 2012. С. 30–38.
16. Западничук О. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. Державне управління: теорія та практика. 2011. № 1. С. 47–56.
17. Адлер Ю. Восемь принципов, которые меняют мир. Стандарты и качество. 2001. № 5/6. С. 49–61.

Дорохіна Ю. А.,
доктор юридичних наук, доцент,
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: НОВЕЛИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

CASSIFICATION IN THE ADMINISTRATIVE COURT: NOVELS AND PERSPECTIVES

Проаналізовано новели касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України на підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України, який викладено в новій редакції, що набрав чинності 15 грудня 2017 року.

Ключові слова: адміністративне судочинство, касаційне провадження, наукові дослідження.

Проанализированы новеллы кассационного обжалования в административном судопроизводстве Украины на основании анализа Кодекса административного судопроизводства Украины, который изложен в новой редакции, что вступила в силу 15 декабря 2017 года.

Ключевые слова: административное судопроизводство, кассационное производство, научные исследования.

The article analyzes the stories of the cassation appeal in the administrative court of Ukraine on the basis of the analysis of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine, which is set out in the new wording, which entered into force on December 15, 2017.

Key words: administrative justice, cassation proceedings, scientific researches.

Постановка проблеми. Протягом останнього часу вітчизняне судочинство зазнало однієї з найбільших реформ із часів набуття незалежності України. Уперше до лав Верховного Суду в процесі конкурсного відбору було обрано представників адвокатури, науки та суддів із судів нижчих інстанцій, що дають підстави очікувати народження та функціонування якісно нового ландшафту правосуддя в Україні.

Доцільно підкреслити, що адміністративне судочинство є єдиним видом судочинства України, мета якого закріплена безпосередньо в Конституції України. Зокрема, ч. 5 ст. 125 Основного закону визначає, що саме з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Відповідно, дата 15 грудня 2017 року відкрила нову сторінку в історії вітчизняного судочинства. Офіційно в цей день припинили свою роботу вищі спеціалізовані суди, серед яких і Вищий адміністративний суд. Тому 15 грудня можна офіційно вважати датою імплементації конституційних змін щодо запровадження триланкової системи судоустрою. У зв'язку з цим тепер єдиним судом касаційної інстанції є Верховний Суд.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємною частиною реформи судочинства стало викладення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) в новій редакції, який набрав чинності 15 грудня 2017 року та підлягає застосуванню з цієї дати щодо більшості його положень.

Варто зазначити, що новий Кодекс є процедурно більш вимогливим до учасників процесу, порівняно з його попередньою редакцією, що перетворює закон в ефективний механізм захисту порушених прав чи інтересів особи.

У будь-якому разі остаточно дати оцінку Кодексу можна буде вже з розвитком більш потужної практики його застосування в судах. Утім, вже сьогодні можна впевнено сказати, що саме в дусі захисту прав, свобод та інтересів особи в публічних відносинах, як це передбачено Конституцією України, застосовується новий процесуальний кодекс і діють адміністративні суди на чолі з новоствореним Верховним Судом.

Чинний КАС України запроваджує нові правила судового процесу в адміністративному судочинстві. Зокрема, розширюються способи судового захисту та засоби доказування в судовому процесі, забезпечують його відкритість і прозорість, добросовісність користування процесуальними правами, компенсацію судових витрат, розумні строки розгляду справ і правову визначеність, передбачено запровадження системи «електронного суду» тощо.

Переходячи до основної проблематики статті, хотілося б зазначити, що відповідно до ст. 327 КАС України судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд. Ст. 328 КАС України закріплює право на касаційне оскарження, а саме:

1. Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених цим Кодексом.

2. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені в п.п. 3, 4, 5, 12, 13, 17, 20 ч. 1 ст. 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку.

3. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову в роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або винятковими обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали.

Сьогодні в касаційних судах у складі Верховного Суду України є понад 72 тисячі справ, які очікують на розгляд. Найбільше їх у Касаційному адміністративному суді – понад 38 тисяч. Безперечно, це досить сильне навантаження на суди касаційної інстанції.

Відповідно, треба вказати, що саме на розвантаження останніх спрямовані положення Конституції України (п. 8 ч. 2 ст. 129) та Закону від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII, яким внесено зміни до процесуальних кодексів. Саме вони закріплюють можливість касаційного оскарження судових рішень у передбачених законом випадках.

Зокрема, вирішенню проблеми надмірної завантаженості найвищого судового органу сприяють положення КАС України, а саме п. 5 ст. 328 КАС України, що визначає перелік судових рішень, які касаційному оскарженню не підлягають, зокрема:

1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення в яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом;

2) судові рішення у справах незначної складності, крім випадків, якщо:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;

б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, за розгляду іншої справи;

в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;

г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Також касаційний суд зможе зупинити дію оскаржуваного рішення з власної ініціативи або за заявою учасника справи, що досить важливо, наприклад, для податкових спорів. Тобто в разі оскарження податкового повідомлення-рішення у платника буде можливість не сплачувати грошове зобов'язання до закінчення касаційного провадження, оскільки в разі зупинення рішення апеляції зобов'язання буде залишатись неузгодженим.

Підсумовуючи все вищенаведене, варто наголосити, що Кодекс закріпив суттєві зміни до порядку касацій-

ного оскарження. Законодавець нарешті відмовився від інституту «обов'язкової» касації всіх без винятку рішень, зазначивши лише про можливість здійснення касаційного розгляду певної категорії справ. Це означає, що, з одного боку, суд касаційної інстанції вирішуватиме тільки найважливіші та найскладніші справи, зокрема, із можливістю розгляду зазначених справ колегією, палатою, об'єднаною палатою та / або Великою Палатою Верховного Суду, а з іншого – рішення суду апеляційної інстанції здебільшого буде остаточним у справі. Це, звісно, перекладає більший тягар відповідальності за законність та обґрунтованість рішень саме на суд апеляційної інстанції.

Тобто розгляд певних справ завершується на рівні апеляції, лише більш складних – на рівні касації. На цьому ставиться крапка в судовому розгляді справи, що скорочує шлях до остаточного судового рішення.

Далі хотілося б зупинитися й на інших не менш вагомих новелах касаційного провадження. Зокрема, до таких доцільно віднести питання щодо:

- порядку розгляду касаційних скарг;
- зразкової справи в касаційному провадженні;
- питання присічних строків для звернення з касаційною скаргою, заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами;
- процесуальних фільтрів для оскарження ухвал суду в процесі касаційного оскарження судових рішень;
- інституту приєднання до касаційної скарги.

Наприклад, ст. 336 КАС України закріплює право учасників справи, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, у будь-який час до початку касаційного розгляду приєднатися до касаційної скарги, підтримавши її вимоги. До заяви про приєднання до касаційної скарги додається документ про сплату судового збору та докази надсилання копії заяви іншим учасникам справи. Заява про приєднання до касаційної скарги може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі в судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Одне з питань, пов'язаних із сучасною реформою, яке доцільно виокремити, – питання так званих «процесуальних фільтрів» для оскарження ухвал суду в процесі касаційного оскарження судових рішень.

Перш за все, новий КАС України, як я вже вказувала раніше, передбачає категорію справ, які взагалі не можуть бути предметом розгляду в касаційному порядку. Тому доцільно зробити висновок, що це такий процесуальний «фільтр», який спрямований на виокремлення з усього ряду справ, які вирішуються в судах адміністративної юрисдикції, тих спорів, що з урахуванням їхньої складності, важливості для формування єдиної практики чи, наприклад, суспільного інтересу, можуть бути розглянуті в суді касаційної інстанції.

Абсолютно позитивно оцінюючи таке нововведення, доцільно вказати, що, з одного боку, суд

касаційної інстанції не має бути перенавантажений справами, а повинен виконувати функцію забезпечення однорідного застосування норм права судами першої та апеляційної інстанцій. З іншого боку, фактично будь-який скаржник, належним чином обґрунтувавши свою касаційну скаргу, наприклад, у контексті винятковості значення справи для нього, врешті-решт не позбавляється права на касаційне оскарження.

Також чинний КАС України передбачає додатковий «фільтр» для певної категорії справ вже на етапі відкриття провадження у справі, зокрема, суд може відмовити у відкритті касаційного провадження в разі, якщо Верховний Суд вже викладав свою позицію стосовно правильного застосування норми права або правильне застосування норми права є очевидним і не викликає розумних сумнівів щодо її застосування чи тлумачення. Так, за відсутності перелічених вище підстав Верховний Суд постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження. Крім того, Кодекс передбачає, що до відкриття касаційного провадження учасники справи мають право подати заперечення проти відкриття касаційного провадження.

Ще однією новелою є те, що функцію суду касаційної інстанції може виконувати й Велика Палата. На виконання цього законодавчого положення новим КАС України, зокрема, встановлюється перелік підстав для передачі справи на її розгляд. Так, справа може бути передана на розгляд Великої Палати судом, який розглядає справу в касаційному порядку (колегією суддів, палатою або об'єднаною палатою Верховного Суду), якщо:

1) відповідний суд вважає необхідним відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні іншого касаційного суду або Великої Палати;

2) відповідний суд дійде висновку, що справа містить виключно правову проблему, і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики;

3) учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної чи суб'єктної юрисдикції (ч. 3–6 ст. 346).

Вказане цілком узгоджується з тим, що згідно із Законом «Про судоустрій та статус суддів» Велика Палата діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами, оскільки, як видно з вищевказаних положень, справа передається на розгляд Великої Палати у всіх випадках, коли під загрозу може бути поставлене однакове застосування норм права касаційними судами.

Наступне, про що хотілося б згадати, – це те, що в КАС України закріплено нове поняття – типові адміністративні справи, тобто справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень, спір у яких виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

До таких справ можна віднести, наприклад, справи про перерахунок пенсій після прийняття нового нормативно-правового акта, справи соціального забезпечення тощо.

У разі якщо в провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває 10 або більше типових адміністративних справ, суду надано право звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з типових справ Верховним Судом як судом першої інстанції. Після прийняття Верховним Судом такої справи до провадження вона набуває статусу зразкової, а провадження з інших типових справ може бути зупинене до вирішення зразкової.

За результатом розгляду зразкової справи Верховний Суд приймає зразкове рішення. Під час розгляду інших типових справ суди повинні враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Доцільно підкреслити, що вказаний інститут дієво працює в багатьох європейських країнах.

Переходячи до питання повноважень Касаційного адміністративного суду за наслідками розгляду касаційної скарги, варто вказати, що, окрім вже добре відомих прав скасувати судові рішення та змінити або прийняти нове судові рішення, направити справу на новий розгляд тощо, новий КАС України додатково передбачає, що Касаційний адміністративний суд має право у визначених законом випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) та прийняти одне з рішень за наслідками розгляду касаційної скарги (п. 7 ч. 1 ст. 349).

Зазначені новели позитивно відображаються на процесі, оскільки дають змогу Верховному Суду виправляти помилки, які могли мати місце на етапі первісного розгляду справи.

Водночас запропонований механізм реалізації Касаційним адміністративним судом зазначеного повноваження не є оптимальним. Так, проект передбачає, що за результатами розгляду касаційної скарги, яка надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи, суд приймає постанову. До того ж за наявності підстав раніше прийняту постанову суду касаційної інстанції може бути скасовано (ч. 3 ст. 357). Водночас якщо розглянути ситуацію, коли Касаційний адміністративний суд спочатку вирішив направити справу на новий розгляд, а потім скасував цю постанову та прийняв нове рішення, то постає питання, що має робити суд, який розпочав новий розгляд справи. Новий КАС України відповіді на це питання не дає.

Також залишається нез'ясованим питання, що в наведеній вище ситуації робити із судовим рішенням, прийнятим за наслідками нового розгляду справи, і як таке судові рішення співвідноситься з постановою Касаційного адміністративного суду, яка прийнята за наслідками розгляду касаційної скарги, що надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду.

Задля сприяння розвитку та єдності правової позиції вищої судової інстанції України в КАС України закріплено спеціальний порядок зміни правової

позиції Верховного Суду з того чи іншого проблемного питання. Зокрема, колегії Верховного Суду, що розглядає справу в касаційному порядку, надано право передати справу на розгляд палати, об'єднаної палати чи Великої Палати Верховного Суду, якщо суд, що розглядатиме справу в касаційній інстанції, вважатиме за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні палати, об'єднаної палати чи Великої Палати Верховного Суду.

Окрім того, передбачена аналогічна процедура передачі справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо суд, що розглядатиме справу в касаційній інстанції, дійде висновку, що справа містить виключно правову проблему й така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики.

Якщо звернутися до інших змін, що стосуються цього питання, то доцільно вказати, що КАС України закріплюється можливість врахування судом висновків щодо застосування норм права, що викладені в постановках Верховного Суду, зокрема, за вибору й застосування норми права до спірних правовідносин. Це положення міститься в новій редакції КАС України у ст. 242 КАС України, що вкотре підкреслює мету закріплення зазначених положень та основне завдання діяльності Верховного Суду.

Щодо питання неврахування таких висновків і правових наслідків, то хотілося б зазначити, що конкретні наслідки визначені лише в одному випадку – у змінах до Кодексу адміністративного судочинства, де передбачено, що неврахування правового висновку в зразковій справі є самостійною підставою для оскарження рішення в типовій справі. Натомість для будь-яких інших справ це не є окремою підставою для оскарження рішення. Тому постає питання, як Верховний Суд має діяти в разі, коли він виявив відхід від свого правового висновку, але справа не підлягає касаційному оскарженню.

Ще одне питання, яке б хотілося підняти, – це питання щодо особливостей подання касаційної скарги. Зокрема, з 1 січня 2017 р. касаційні скарги мають подаватися виключно адвокатом. За загальним правилом судові рішення в малозначних справах не підлягають касаційному оскарженню, крім виняткових випадків. Доцільно звернути увагу, що в разі подання касаційної скарги в малозначній справі з тієї підстави, що суд першої інстанції відніс справу

до категорії малозначних помилково, касаційну скаргу має подавати адвокат.

Наступна новела – питання процесуальних строків за новим КАС України. Зокрема, строк для касаційного оскарження було збільшено з 20 до 30 днів, строк для розгляду касаційної скарги на рішення судів збільшився з 30 до 60 днів. Строк касаційного перегляду ухвал судів не змінився та складає 30 днів.

Зміни зазнали й ставки судового збору за подання касаційних скарг, який було підвищено. Зокрема, за подання касаційної скарги судовий збір підвищено зі 120 % до 200 % ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви в розмірі оспорюваної суми.

Також збільшено максимальний розмір судового збору, який може сплачуватись юридичною особою за подання позовної заяви майнового характеру. Тепер він не може бути більший ніж 350 розмірів прожиткового мінімуму, проте власне розмір судового збору, як і раніше, залишився на рівні 1,5 % ціни позову.

Водночас судовий збір тепер сплачуватиметься за подання заяви про видачу судового наказу в розмірі 0,1 прожиткового мінімуму та за подання заяви про скасування судового наказу – 0,05 розміру прожиткового мінімуму. При цьому за видачу дублікату судового наказу та виконавчого листа, за роздрукування технічного запису судового засідання судовий збір тепер не справлятиметься. Також у Законі «Про судовий збір» конкретизовано, кому та за яких умов суд має право відстрочити або розстрочити сплату судового збору.

Із впровадженням електронного суду подавати позови можна буде онлайн, як і сплачувати судовий збір. Передбачено, що в разі подання позовів за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка має запрацювати з 2019 року, застосовуватиметься коефіцієнт 0,8 для пониження відповідного розміру ставки судового збору.

Висновки. Підбиваючи певні підсумки, доцільно вказати, що загалом, якщо проаналізувати положення нового КАС України, який регулює перегляд Верховним Судом справ у касаційному порядку, не можна не відзначити позитивні зрушення. Так, закон не ідеальний, і в ньому є окремі питання, які не мають остаточної відповіді, утім, є впевненість у тому, що вони будуть усунені на етапі доопрацювання нового КАС України, і в майбутньому ми будемо мати закон, який буде оптимально працювати та забезпечувати розвиток адміністративного судочинства.

Дуліба Є. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права і правосуддя
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'ячука

ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПОДАТКОВО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА ЯК ІНСТИТУЦІЙНОЇ УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ

ON THE BASIC PRINCIPLES OF SECURITY AND TAX BUSINESS ENTITIES AS INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE TAX FUNCTION IN UKRAINE

У статті розглянуто деякі основні засади податково-забезпечувальної діяльності суб'єктів підприємництва як інституційної умови реалізації податкової функції в Україні. Розглянуто окремі фіскальні прийоми, засоби та заходи, які, на погляд автора, позитивно можуть вплинути на оптимізацію суспільних відносин у сфері оподаткування на рівні окремого об'єкта оподаткування. Виокремлено деякі основні засади податково-забезпечувальної діяльності вітчизняних суб'єктів підприємництва.

Ключові слова: оподаткування, податки, податково-забезпечувальна діяльність, суб'єкт підприємництва.

В статье рассмотрены некоторые основные принципы налогово-обеспечительной деятельности субъектов предпринимательства как институциональное условие реализации налоговой функции в Украине. Рассмотрены отдельные фискальные приемы, средства и меры, которые, на взгляд автора, положительно могут повлиять на оптимизацию общественных отношений в сфере налогообложения на уровне отдельного объекта налогообложения. Выделены некоторые основные принципы налогово-обеспечительной деятельности отечественных субъектов предпринимательства.

Ключевые слова: налогообложение, налоги, налогово-обеспечительная деятельность, субъект предпринимательства.

The article considers some basic principles of tax-support activity of business entities as an institutional condition for the realization of the tax function in Ukraine. We consider separate fiscal methods, tools and measures that, in the opinion of the author, can positively influence the optimization of public relations in the sphere of taxation at the level of a separate object of taxation. Some basic principles of tax-support activity of domestic business entities are singled out.

Key words: taxation, taxes, tax-support activity, business entity.

Постановка проблеми. Позитивний державний вплив на економіку, її основу – підприємництво та розвиток різноманіття господарюючих суб'єктів нині відбувається, зокрема, завдяки гнучкості та вмінню застосовувати інноваційні складові системи державного управління (або регулювання). Найважливішим і найдієвішим напрямом цього впливу є податкове регулювання, яке, на жаль, є постійним об'єктом небезпідставної критики в нашій країні.

Тому метою статті є спроба з'ясування суті деяких основних засад податково-забезпечувальної діяльності суб'єктів підприємництва як інституційної умови реалізації податкової функції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як у правовій [1–6], так і в економічній [7–9] науковій літературі знаходять відображення розвиток форм і методів державного, насамперед податкового, регулювання соціально-економічних процесів, серед яких найбільш часто вчені виділяють такі варіанти:

- ліберальні (неоліберальні) форми та методи податкового регулювання;
- командно-адміністративні;
- форми та методи, що властиві прискореному розвитку, які можуть мати ознаки двох вищезгаданих моделей податкового регулювання.

Досвід більшості країн із перехідною економікою, здобутий на межі ХХ–ХХІ століть, свід-

чить, що вибір між ліберальною (неоліберальною) моделлю, яку часто називають «шоковою терапією», та моделлю командно-адміністративною (моделлю «градуалізма») є досить умовним. Хоча все більше й більше дослідників розвитку економіки та підприємництва віддають перевагу неоліберальній парадигмі розвитку [10, с. 28–47]. Так, стратегія «шокової терапії», зосереджуючи увагу на фінансових і цінових питаннях, є лише першим кроком у тривалому процесі перетворень і потребує подальшого розвитку. Так само навіть найрадикальніші реформи обов'язково використовують елементи стратегії «градуалізму». Відповідно, треба підтримати думку тих учених [8, с. 575–576], які стверджують, що діалектика державних і ринкових регуляторів економічного оновлення в Україні на сучасному етапі потребує посилення регулюючої ролі держави з огляду на системну перебудову економіки, поглиблення її ринкової трансформації. Зі зміцненням ринкових структур і механізмів, забезпеченням їх автономного функціонування та соціальної спрямованості змінюватимуться характер і межі державного втручання. Але поки що утвердження в Україні моделі економічного зростання, заснованої на активному стимулюванні всебічного розвитку ринкових відносин і використанні регульованих державою механізмів, є однією з базових позицій економічної стратегії.

Реалізація податкової функції держави завжди відображає завдання та глибину державного втручання в економіку (підприємництво тощо), представляючи собою систему заходів і засобів держави у сфері оподаткування. Податкова тактика суб'єкта підприємництва передбачає вирішення поточних завдань, які пов'язані з плануванням і реалізацією податкового навантаження і податкових платежів у поточному періоді, виявлення та оцінку податкових ризиків, аналіз наслідків застосування податкового інструментарію, а також розроблення організаційно-правових схем податкового обліку та деякі інших. Водночас податкова стратегія повинна бути спрямована на формування дієвої економічної політики для перспективних цілей оподаткування на майбутнє, на науково обгрунтоване податкове планування та прогнозування тощо.

Взаємозумовленість податкової стратегії й тактики в сучасній системі оподаткування дає можливість розробити ефективну систему заходів і реалізувати її з обгрунтованими мінімізованими фінансовими втратами, з незначними фінансовими ризиками тощо.

Безумовно, що лише всебічний аналіз фінансово-господарської діяльності вітчизняного бізнесу дає змогу судити про ефективність реалізації податкової функції. Але дещо умовно та спрощено можна представити, що податкова тактика суб'єктів підприємництва реалізується із двома основними завданнями.

Перше завдання пов'язане з фінансовими розрахунками, аналізом і безпосереднім управлінням оподатковуваними базами по групах податків, які об'єднані за тими або іншими ознаками, і формуванням на цій основі середньострокових і короткострокових планів податкових платежів. Це є одним з основних напрямів податкової політики. Для цього податки потрібно диференціювати та згрупувати за певними ознаками. Як правило, формування податків відбувається за джерелами їх сплати, що тягне за собою вплив на ціну продукції, собівартість, прибуток суб'єктів підприємництва тощо.

Більш дієвим є метод диференціації податків за однаковою або подібною податковою базою, що приймається за основу. Цей метод значно спрощує процедуру традиційних фінансових розрахунків, а значить, і процеси аналізу та регулювання. На підставі цього методу можна виокремити кілька податкових груп. Основними базами, прийнятими за вихідну основу розрахунків, як відомо, є такі: прибуток, обсяг виручки від реалізованої продукції (робіт, послуг), вартість майна (всього або окремої його частини), фонд оплати праці. Усередині податкової групи визначення бази оподаткування за кожним конкретним податком, як правило, відбувається за правилом «від простого – до складного», а між групами фіксуються прямі та непрямі зв'язки. Проводиться аналіз складу податкових баз по кожному податку з метою регулювання величин елементів, що входять у бази оподаткування, та розмірів податків тощо. Правило «від простого – до складного» передбачає поетапний розрахунок податків однієї

групи залежно від ускладнення їхньої оподаткованої бази. Далі встановлюється та фіксується зв'язок між оподатковуваними базами та групами податків. Взаємний вплив податків і податкових баз необхідно належним чином оцінити, тобто визначити, на яку величину змінюється кожен податок під час збільшення (зменшення) тієї або іншої бази оподаткування та як ці зміни в результаті впливають на розмір загального податкового навантаження та суму чистого прибутку суб'єкта підприємства. Усередині групи аналізується склад податкових баз по кожному податку з метою регулювання величин елементів, що входять у податкові бази, та розмірів податків тощо. Цей спосіб передбачає також аналіз наданих законодавством податкових пільг та оцінку ефективності їх застосування, визначення оптимальних варіантів податкового та бухгалтерського обліку. На основі розрахунку податкових баз складаються конкретні плани податкових платежів.

Одним з основних завдань під час складання податкового календаря суб'єктів підприємництва є формування сталого прогнозу грошових сум сплати податків по конкретних датах. Якщо для середньострокового планування логічні укрупнені розрахункові показники, то для місячного плану, яким є календар, необхідні точні, вивірені дані, що підлягають майже щоденному уточненню. На цьому етапі першочергове значення набуває контроль своєчасності сплати податків до державного та місцевого бюджетів, оскільки порушення термінів їх перерахувань неминуче тягне за собою фінансові штрафні санкції.

Друге завдання податкової тактики суб'єкта підприємництва – правильний за чинним законодавством і найбільш прийнятний для суб'єкта підприємництва розрахунок та обчислювання різноманітних податкових варіантів під час розгляду та прийняття тих чи інших господарсько-управлінських рішень і визначення чинників, за якими обирається оптимальний варіант стягнення податків. Це дуже важливий елемент податково-забезпечувальної діяльності, якому часто не приділяється належна увага суб'єктами підприємництва. Як правило, спочатку приймається не завжди обгрунтоване рішення, здійснюються певні організаційні дії, необхідні матеріальні вкладення й лише потім, у момент безпосередньої сплати податків, з'ясовується, які податки, в якому розмірі та на яку адресу сплачуються і, відповідно, аналізується, які при цьому могли бути альтернативні варіанти стягнення податків.

Лише розгляд усіх можливих варіантів із застосуванням комп'ютерних технологій та аналізу подібних попередніх процесів оподаткування, оцінка цих варіантів із точки зору податкових наслідків з урахуванням дисконтування грошових потоків та обрання на цій основі найбільш оптимального варіанту вже на початковій стадії роботи над новим податковим господарсько-управлінським рішенням можуть забезпечити позитивне його впровадження та подальше використання в практиці застосування та стягнення податків.

У здійсненні підприємництва податково-забезпечувальна діяльність суб'єктів підприємництва повинна передбачати проведення всебічного аналізу всіх умов договорів на стадії їх оформлення, оскільки від того, як укладені ті чи інші умови угоди, багато в чому залежить величина виникаючих при цьому податкових зобов'язань. У цьому контексті представляється логічним така пропозиція щодо здійснення податково-забезпечувальної діяльності суб'єктів підприємництва, а саме: за наявності постійних або однотипних фінансових операцій доцільно розробити уніфіковані форми типових підприємницьких договорів, інших необхідних рекомендаційних документів (додатків). Можливо, у практиці суб'єктів підприємництва також будуть корисними рекомендовані види типових бухгалтерських проводок, а також реєстри податкового обліку, до того ж в їхньому розробленні повинні брати участь одночасно як виробничі, так і фінансові, юридичні та бухгалтерські служби (або фахівці) конкретного суб'єкта підприємництва.

Обов'язково податкова тактика повинна містити оцінку наслідків спрямування інвестицій суб'єкта підприємництва, розміщення його прибутку та активів, визначення найбільш раціональних подальших шляхів підприємницької діяльності тощо. За таких умов необхідно враховувати дві обставини: по-перше, види та розміри наданих пільг із тих чи інших напрямів інвестицій; по-друге, різні можливі варіанти оподаткування під час отримання доходів від конкретних капіталовкладень.

Безсумнівно, що будь-яке планування безглузде без порівняння отриманих результатів із запланованими, тому завершальною дією податково-забезпечувальної діяльності суб'єктів підприємництва повинна бути правова та фінансово-економічна оцінка її ефективності.

Висновки. З врахуванням основних засад податкового законодавства [11, ст. 4] податково-забезпечувальна діяльність суб'єктів підприємництва, на наш погляд, повинна ґрунтуватися на таких основних засадах, які умовно можна розділити на правові та організаційно-економічні, і які в певній мірі природно співвідносяться із загально визначеними основами податкового планування (як одної з форм та одного з методів податково-забезпечувальної діяльності суб'єктів підприємництва).

Серед правових засад можна виокремити такі:

– насамперед, законність, що полягає в неухильному дотриманні суб'єктом підприємництва вимог чинного законодавства під час нарахування та сплати податків;

– правова відповідність. Ці засади полягають у неприпустимості побудови схем «оптимізації» оподаткування, які засновані на колізіях або прогалинах у нормативних актах. Якщо окремі положення законодавства є спірними та можуть трактуватися як на користь платника податків, так і на користь держави, є ймовірність виникнення в майбутньому судових розглядів або необхідності доопрацювання окремого нормативного акта. Що ж стосується тих питань,

які нормативно належним чином не врегульовані, то, безумовно, такі прогалини повинні бути як найшвидше ліквідовані законодавцем (можливо, навіть не завжди так, як хотілося б суб'єктам підприємництва). Основний ризик у цьому контексті пов'язаний із тим, що ці незаплановані витрати можуть привести до порушення принципу адекватності витрат;

– правослухняність. Правослухняність суб'єкта підприємництва в податково-забезпечувальній діяльності означає точне та неухильне виконання нормативних приписів. Застосування некоректних і нечесних податкових схем, які ґрунтуються або на прогалинах у податковому законодавстві, або на непорядності керівників і працівників суб'єкта підприємництва, повинно мати тільки один правовий наслідок – застосування податкових штрафних санкцій із боку держави;

– нормативна обґрунтованість. Оскільки в ролі окремого важливого елемента податкових відносин установлено право держави на проведення заходів податкового контролю, будь-які дії в межах податково-забезпечувальної діяльності суб'єктів підприємництва повинні розроблятися так, щоб згодом можна було з легкістю обґрунтувати їхні правомірність і доцільність перед посадовою особою ДФС України та в разі потреби – перед судом. Доцільність, правомірність та наслідки будь-якого заходу, що здійснюється в процесі економічної діяльності, повинні бути усвідомлені, насамперед, самим господарюючим суб'єктом;

– законодавча обізнаність. Податково-забезпечувальна діяльність суб'єкта підприємництва повинна своєчасно коректуватися з урахуванням усіх змін у чинному законодавстві, насамперед у системі оподаткування. Причому уточнюватися повинні не тільки основні напрями податково-забезпечувальної діяльності суб'єкта підприємництва, а й види господарських операцій, а в окремих випадках – і напрями господарської діяльності суб'єкта підприємництва. Без оперативного спостереження за процесом законотворчості в країні та врахування його результатів у стратегічних і поточних планах суб'єкту підприємництва важко буде керувати власними фінансами. У зв'язку з цим господарюючому суб'єкту необхідно враховувати такий фактор, як податкові ризики. Податкові ризики можуть бути пов'язані зі змінами в державній податковій політиці, появою нових форм оподаткування, збільшенням або зниженням податкових ставок, введенням нових податків і зборів, скасуванням податкових пільг та іншим. Засади законодавчої обізнаності передбачають врахування не тільки змін зовнішнього впливу на господарську діяльність, а й уявлень суб'єкта підприємництва щодо власних внутрішніх пріоритетів, цінностей і можливостей.

До організаційно-економічних засад належать такі:

– податкова сумлінність. Ці засади характеризуються, насамперед, тим, що процес створення та збереження суб'єктом підприємництва іміджу сумлінного платника податків і в нашій країні посту-

пово набуває помітного значення, що давно властиво закордонним податковим системам [1; 2; 6; 12];

– раціональність. Такі засади полягають у тому, що вигода, яка одержується від реалізації напряму податково-забезпечувальної діяльності суб'єкта підприємництва, повинна перевершувати витрати, які необхідно здійснити для реалізації певного господарсько-управлінського рішення. Допустиме співвідношення витрат на створену систему оптимізації оподаткування суб'єкта підприємництва та її обслуговування до суми економії податкових витрат має індивідуальну межу, яка може залежати й від ступеня ризику, пов'язаного з цією податковою схемою, і від певних індивідуальних, наприклад психологічних, характеристик певного суб'єкта підприємництва, деяких суб'єктивних часових, місцевих та інших чинників тощо. Треба також пам'ятати й про те, що більшість податкових схем (крім певних витрат на їх створення та обслуговування) вимагають і певних витрат на їх ліквідацію. При цьому ліквідаційні витрати можуть значно перевищувати початкові витрати суб'єкта підприємництва. Важливо, що вигоду від податкової оптимізації можна оцінювати не тільки сумами зменшених податків, а й з точки зору зменшення можливих збитків і витрат, які були б неминучі при веденні підприємництва без урахування існуючих особливостей оподаткування. У цьому контексті враховувати треба як прямі грошові виплати суб'єкта підприємництва, так і непрямі – ризики настання певних несприятливих наслідків (наприклад, у разі пред'явлення податкових претензій, сплати адміністративних стягнень, втрати ділової репутації, зниження котирувань акцій та іншого), а також різні приховані витрати з організації та підтримки працездатності конкретної податкової схеми та їхньої вартісної оцінки тощо;

– податкова економія. За змістом ці засади означають те, що, обравши метод зниження будь-якого податку, суб'єкту підприємництва треба перевірити, чи не призведе його застосування до збільшення інших податкових платежів;

– коректне документальне оформлення. Недбалість в оформленні або відсутність необхідних документів можуть послужити формальною підставою для не зарахування (або перекваліфікації) органами ДФС України всієї операції і, як наслідок, призвести до застосування більш обтяжливого для суб'єкта підприємництва порядку оподаткування;

– конфіденційність, що характерна лише для певного кола суб'єктів підприємництва. Характеризуючи ці засади, треба підкреслити, що доступ до інформації про фактичне призначення та наслідки проведених трансакцій має бути максимально обмежений. На практиці це означає, що, по-перше, окремі виконавці та структурні одиниці, які беруть участь у загальному ланцюжку сплати податків, не обов'язково повинні уявляти собі стан податково-забезпечувальної діяльності суб'єкта підприємництва загалом, а лише повинні керуватися тільки певними інструкціями корпоративного характеру. По-друге, посадові особи та власники суб'єкта підприємництва повинні уникати віддавати розпорядження та намагатися належним чином зберігати загальні плани суб'єкта підприємництва з використанням засобів особистої ідентифікації (підписи, печатки, почерк та інше);

– індивідуальність. Суть цих засад полягає в тому, що, тільки вивчивши всі особливості господарської діяльності конкретного суб'єкта підприємництва, можна рекомендувати та використовувати ті чи інші форми та методи податково-забезпечувальної діяльності. Механічно переносити одну і ту саму схему з діяльності одного суб'єкта підприємництва на інший не варто.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Саніахметова Н.О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. О., 1998. 403 с.
2. Баклан О.В. Адміністративно-правове регулювання в сфері підприємництва України (теоретико-прикладний аспект): дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2013. 457 с.
3. Ластовецький А.С. Організаційно-правові засади підприємницької діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К.: Київський юридичний ін-т, 2005. 220 с.
4. Добровольська В.В. Правові засади регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04. Донецьк: Ін-т екон.-прав. досл. НАН України, 2007. 215 с.
5. Ковальова М.В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2007. 197 с.
6. Позняков С.П. Адміністративно-правовий режим детінізації відносин у сфері погашення податкового боргу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь: Б.в., 2007. 21 с.
7. Фещенко В.М. Дослідження проблем становлення та розвитку ринкового господарства в працях економістів України другої половини XIX – початку XX ст.: монографія. К.: КНЕУ, 2003. 187 с.
8. Бодров В.Г. Трансформаційні процеси в перехідній економіці. Політична економія / за ред. проф. В.О. Рибалкіна, проф. В.Г. Бодрова. К.: Академвидав, 2004. – 671 с.
9. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З.С. Варналія. К.: НІСД, 2007. 768 с.
10. Єщенко П.С., Арсєнко А.Г. Нова парадигма розвитку економіки – настійливе веління нашого часу. Економіка і прогнозування. 2011. № 2. С. 28–47.
11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI: станом на 19.04.2018 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
12. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2009. 205 с.

Іванов С. В.,
здобувач докторантури
Харківського національного університету внутрішніх справ

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

PURPOSE AND GOAL OF STATE CUSTOMS POLICY IN UKRAINE

В статті доведено, що метою державної митної політики є забезпечення прав і свобод людини, забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України, створення умов для сталого розвитку національної економіки, охорона митного інтересу держави, інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу. Характерною (основною) метою державної митної політики, яка визначає специфіку останньої є охорона митних інтересів держави. На підставі наукових позицій вчених та нормативно закріплених положень сформульовано завдання державної митної політики в Україні та здійснено класифікацію останніх.

Ключові слова: державна митна політика, митний інтерес, національна безпека, мета, завдання.

В статье доказано, что целью государственной таможенной политики является обеспечение прав и свобод человека, обеспечение высокого уровня качества жизни людей на всей территории Украины, создание условий для устойчивого развития национальной экономики, охрана таможенного интереса государства, интеграция в таможенное сообщество Европейского Союза. Характерной (основной) целью государственной таможенной политики, которая определяет специфику последней является охрана таможенных интересов государства. На основании научных позиций учёных и нормативно закреплённых положений сформулированы задачи государственной таможенной политики в Украине и осуществлена классификация последних.

Ключевые слова: государственная таможенная политика, таможенный интерес, национальная безопасность, цель, задачи.

The article proves that the purpose of the state customs policy is to ensure human rights and freedoms, ensure a high level of quality of life for people throughout Ukraine, create conditions for sustainable development of the national economy, protect the customs interests of the state, and integrate into the customs community of the European Union. The characteristic (main) goal of the state customs policy (that determined by the specifics of the latter) is the protection of the customs interests of the state. On the basis of scientific positions of scientists and normatively fixed provisions, the tasks of the state customs policy in Ukraine are formulated and the classification of the latter is carried out.

Key words: state customs policy, customs interest, national security, purpose, tasks.

Постановка проблеми. Подальший європейський рух Української держави вимагає зміни багатьох підходів до управління державним апаратом, формування та реалізації державної політики в цілому та в окремих її сферах. Не є виключенням і державна митна політика. Після революції гідності, яка відбулась у 2014 році, пройшло майже чотири роки, але й досі відсутня сформована та нормативно закріплена державна митна політика Української держави. Відсутність останньої тягне безліч не вирішених питань, серед яких слід навести наступні: 1) низький рівень валового внутрішнього продукту, який є основним показником стану економіки; 2) незахищеність митних інтересів; 3) відсутність довгострокового планування економічного зростання, в тому числі і коштом митних надходжень; 4) невирішеність питання щодо реальної боротьби із контрабандою та криміналізацією цього явища на теренах нашої держави; 5) постійна зміна назв та структури митних органів, що в цілому також має негативний вплив; 6) недосконала нормативно-правова база, навіть в частині визначення базових категорій та ряд інших. Все вищенаведене є підґрунтям для того, щоб на науковому рівні порушити питання щодо формування мети та завдань державної митної політики із подальшою можливістю закріплення останніх на законодавчому рівні.

Аналіз останніх досліджень. Дана проблематика в рамках науки адміністративного права до

цього часу представлена в працях таких вчених як: К.В. Бережна «Митно-правовий режим транзиту в Україні» (2003 р.), І.О. Бондаренко «Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи» (2006 р.), Ю.М. Дьомін «Правові засади організації та здійснення митного контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми» (2006 р.), А.І. Калініченко «Систематизація митного законодавства: сутність та форми» (2015 р.), Ю.Д. Кунев «Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи» (2010 р.), В.Я. Настюк «Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні» (2005 р.), В.Т. Комзюк «Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи» (2003 р.), Д.В. Приймаченко «Митна політика держави та її реалізація митними органами» (монографія 2006 р.) та ряд інших робіт, в яких також порушуються окремі питання митної політики. Праці зазначених авторів є для нас добрим науковим підґрунтям для формування науково-обґрунтованого, авторського підходу щодо формування мети митної політики та її задач, оскільки від останніх залежить стратегічний та поточний курс держави до заможної, європейської країни. Однак наголосимо на тому факті, що на сьогодні відсутнє монографічне дослідження де б порушувалось питання саме формування та реалізації митної політики, її задач та мети.

Виклад основного матеріалу. З початку звернемося до розуміння категорії «мета», які містяться в юридичних словниках та на шпальтах наукових видань. Так, мета або ціль – це стан в майбутньому, котрий можливо змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягти [1]; або мета – «як те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти» [2, с. 788]; те, що хтось намагається досягнути, здобути, до чого прямує людина [3]; це кінцевий стан або результат, що державні органи прагнуть досягти і саме вони характеризують наміри та спрямованість політики [4, с. 29]; є необхідною складовою моделі структури діяльності [5, с. 21]. Зазначені визначення в більшості випадків збігаються, однак, на нашу думку, не містять такої обов'язкової характеристики цього явища як: свідомо діяльність, яка спрямована на задоволення певних потреб. Цікавим вбачається підхід, який був запропонований Д.В. Приймаченко щодо визначення ознак, які характеризують цю категорію: 1) відіграє роль рушійної сили, яка спонукає до діяльності; 2) є не тільки катализатором діяльності, а й фактором, що існує та впливає на весь хід діяльності; 3) мета активно впливає на організацію та структуру діяльності; 4) спонукає до пошуку найбільш оптимальних засобів та способів діяльності; 5) виконує функцію керівних засад, що упорядковують та регулюють діяльність [4, с. 91]. В цілому ми погоджуємось із позицією вченого, але вважаємо, що останні сформульовані із врахуванням управлінського підходу сутності держави.

Отже на підставі вищенаведеного сформулюємо визначення категорії «мета». Мета – це свідомий, бажаний результат, якого треба досягти за визначений проміжок часу для задоволення певних потреб (людини, держави, громадянського суспільства). До того ж наголосимо, що потреби повинні кореспондуватися та не суперечити одна одній. Формулювання мети це – складний розумовий процес, який повинен враховувати безліч вимог, серед яких доцільно виділити наступні: 1) визначення потреб, які треба задовольнити; 2) чіткість та осяжність; 3) реалістичність; 4) позитивний характер (правовий); 5) узгодженість; 6) поєднання інтересів зацікавлених сторін; 7) розуміння щодо засобів, за допомогою яких остання може бути реалізована.

Трансформуючи вищенаведене на предмет нашого наукового дослідження, наголосимо на тому, що на сьогодні на законодавчому рівні закріплена тільки мета державної регіональної політики. Так, під останньою законодавець пропонує розуміти створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [6]. Відразу наголосимо, що питання визначення мети митної політики є на сьогодні складним питанням, оскільки навіть законодавець в Митному Кодексі України [7] в ст. 5 дає визначення митної політики; в ч. 1. ст. 7 говорить про державну політику у сфері

державної митної справи; в ч. 4 цієї ж статті мова йде про державну податкову та митну політику. Виникає питання: як співвідносяться дані категорії? Визначення мети митної політики є першим та необхідним кроком на шляху побудови нової заможної країни та відповіддю на поставлене питання.

Звернемося до теоретичних напрацювань, щодо визначення мети митної політики держави. О.В. Коломоець наголошує на тому, що державна митна політика має на меті створення сприятливих умов для зовнішньоекономічної діяльності в сучасній державі, у зв'язку з чим вона безпосередньо зумовлює способи, методи та механізми реалізації митної функції держави [8, с. 63]. Таке визначення є занадто вузьким і не відображає людиноцентриську концепцію розвитку держави. М.М. Дуран, визначаючи значення митної політики, окреслює мету зовнішньоторговельної політики України, яка, на його думку, полягає в створенні та підтримці конкурентоспроможних на світовому рівні галузей економіки та забезпечення найсприятливіших умов для розвитку їх експортного потенціалу, підтримки експортної діяльності усіма можливими напрямками, оскільки історія та практика розвитку світової економіки та економік окремих держав свідчить, що найбільшого рівня добробуту та багатства країни досягають насамперед шляхом створення конкурентоспроможних галузей економіки та підтримки експортної діяльності у світовому масштабі [9, с. 189]. Дане визначення є цікавим, але не позбавленим дискусійності. Б.А. Кормич, даючи визначення митної політики, наголошує, що метою останньої є захист національних інтересів, національної безпеки й економічного суверенітету [10, с. 9]. Д.В. Приймаченко говорить, що мета митної політики знаходить своє відображення в меті правового регулювання здійснення митної діяльності і в Кодексі має бути закріплена саме вона [4, с. 22]. Ми погоджуємось із відомим вченим, що мета митної політики повинна мати законодавче закріплення. Також дослідник наголошує на тому, що митна політика є власне метою нижчого порядку і одночасно засобом реалізації мети вищого порядку – економічної політики [4, с. 31]. З даним твердженням ми не погоджуємось, оскільки митна політика не може бути метою, оскільки метою завжди є конкретний результат, якого прагнуть виконавці. Вірогідно, вчений хотів наголосити, що митна політика є вторинною і спрямована на виконання мети економічної політики держави тощо. А.І. Калініченко виокремлює основні цілі митної політики, серед яких називає: забезпечення найбільш ефективного використання інструментів митного контролю і регулювання товарообміну на митній території України, участь у реалізації торгово-політичних заходів щодо захисту українського ринку, стимулювання розвитку національної економіки, сприяння структурній перебудові та реалізації інших завдань економічної політики України [11, с. 14; 12]. Під час формулювання цілей митної політики України дослідниця бере за основу визначення, яке закріплено в ч. 2 ст. 1 Митному кодексі Республіки Біло-

русь. На нашу думку, під час формулювання мети будь-якої державної політики не можна використовувати інструментальний підхід, оскільки інструменти (правові засоби) є вторинними і визначаються з урахуванням тих цілей, яких планується досягти. Також не доцільно оперувати оціночними категоріями, такими як «ефективні інструменти». Зауважимо, що на сьогодні законодавче закріплення цілей (мети) митної політики має місце в таких державах як: Білорусь, Азербайджан, Казахстан, що є прогресивним кроком.

У свою чергу Ю.Д. Кунев наголошує на тому, що мета митної політики повинна розглядатись через потребу захисту прав і свобод громадян. Вчений наголошує, що цілі митної діяльності на даному етапі визначаються рівнем розвитку суспільства й держави, державної та митної політики, митної діяльності. Ця мета охоплює коло інтересів захисту прав і свобод різних суб'єктів у декількох напрямках: захист інтересів усіх громадян держави від незаконного міждержавного обігу товарів, предметів, інформації, ідеології тощо; захист інтересів власного виробника; захист інтересів осіб, діяльність яких пов'язана з переміщенням товарів та інших предметів через митний контроль [5, с. 24–26]. Аналізуючи даний підхід, необхідно наголосити на тому, що в основі створення та функціонування будь-якої держави знаходиться людина, її права та свободи. Про це прямо прописано в Конституції України, тобто з метою забезпечення прав і свобод людини держава бере на себе ряд зобов'язань, які вимагають виконання ряду функцій, в тому числі і митної функції держави. Отже основна мета будь-якої державної діяльності – це створення дієвого правового механізму реалізації прав і свобод людини і громадянина. Не є виключенням і митна політика держави. Наступною складовою будь-якої державної діяльності, в тому числі і митної політики держави, є забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України. Про це прямо наголошено в Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», в якій зазначено, що в Україні впроваджуються європейські стандарти життя та вихід України на провідні позиції у світі [13]. До мети митної політики також доцільно віднести створення умов для сталого розвитку національної економіки, оскільки митна політика є частиною як зовнішньої, так внутрішньої економічної політики держави, та передбачає досягнення економічного суверенітету шляхом можливих параметрів економічного зростання як окремого індивідуума так і держави в цілому. Наступною складовою частиною мети митної політики, на нашу думку, є охоронна митних інтересів, які є частиною економічних інтересів держави та становлять невіддільну частину національних інтересів та полягають у виконанні фіскальної, регулятивної та захисної функцій у митній діяльності. Також серед цілей державної митної політики доцільно виокремити інтеграцію в митну спільноту Європейського Союзу. Ця мета прямо впливає із Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [13], в якій визначено вектори

розвитку держави та пріоритетні реформи, які необхідно здійснити для досягнення поставлених цілей. Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту ЄС визначені одними з найважливіших. Між митними стандартами України та стандартами ЄС існують розбіжності, які повинні бути усунуті для прискорення інтеграційних процесів в Україні з метою наближення до європейських норм [14]. Зауважимо, що перелік сформульованих нами цілей державної митної політики є взаємозалежним та взаємообумовленим. В деяких випадках вони впливають або поглинаються одна одною, але водночас визначають вектор руху держави до певного результату з метою задоволення потреб всіх учасників відповідних відносин.

На підставі вищевказаного, можна зазначити, що метою державної митної політики є забезпечення прав і свобод людини, забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України, створення умов для сталого розвитку національної економіки, охорона митного інтересу держави, інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу. Проте наголосимо, що характерною (основною) метою державної митної політики, яка визначає специфіку останньої, є охоронна митних інтересів держави.

Зауважимо, що мета як правове явище в процесі своєї реалізації трансформується (поділяється) на певні сегменти, виконання яких є необхідною умовою досягнення загальної мети. Тому зупинимось на розгляді категорії «завдання державної митної політики». Але спочатку визначимось, із розумінням категорії «завдання». Для цього проаналізуємо наявні напрацювання щодо цього аспекту. Так, під завданням розуміють:

- 1) проблемну ситуацію з чітко визначеною метою, якої необхідно досягти [15];
- 2) це конкретизація шляхів вирішення проблемної ситуації. Завдання завжди виходять з мети і є засобом реалізації. Завдання наближають суб'єкта до мети як кінцевого результату їх діяльності [16];
- 3) це вибір шляхів і засобів для досягнення мети відповідно до висунутої гіпотези. Завдання найкраще формулювати у вигляді твердження того, що необхідно зробити, щоб мета була досягнута [17].

Таким чином, категорія «завдання» є похідною від категорії «мета» та передбачає відповідь на питання: «що треба зробити, щоб отримати (досягти) бажаний результат у майбутньому?».

Проаналізуємо наявні підходи щодо визначення завдань державної митної політики. Так, М.М. Дуран наводить позицію Е.Е. Курасової, яка стверджує, що до завдань митної політики належать: а) забезпечення найбільш ефективного використання інструментів митного контролю і регулювання товарообміну на митній території України; б) участь у реалізації торгово-політичних завдань щодо захисту українського ринку, стимулювання розвитку національної економіки, сприяння в проведенні структурної перебудови й інших завдань економічної політики України; в) інші завдання, обумовлені Верховною Радою, Президентом й Урядом відповідно до чин-

ного кодексу та інших законодавчих актів України [18, с. 11; 9, с. 186]. У свою чергу Д.В. Приймаченко, спираючись на аналіз нормативно-правових актів, формулює завдання, виконання яких здійснюється митними органами в процесі впровадження в життя митної політики держави. Зокрема, він зазначає такі завдання: 1) вирішення економічних завдань, що досягається через участь митних органів у захисті в межах своєї компетенції економічних інтересів держави; 2) регулювання митної діяльності, що досягається шляхом організації застосування та вдосконалення засобів митного регулювання з урахуванням пріоритетів розвитку економіки держави; 3) здійснення контролю за додержанням законодавства у сфері митної діяльності, що досягається шляхом здійснення контролю за дотриманням суб'єктами господарської діяльності та громадянами порядку переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України, митного контролю, митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; 4) вирішення правоохоронних завдань, що досягається шляхом здійснення запобіжних заходів, спрямованих на профілактику митних правопорушень [4, с. 63–64]. На думку І.А. Гуцула, основними завданнями реалізації сучасної митної політики України є: сприяння модернізації економіки через спрощення доступу українських компаній до передових зарубіжних технологій; стимулювання конкурентоспроможних на внутрішньому і світовому ринках виробництв, оновлення зовнішньоекономічної спеціалізації країни; створення сприятливих для виробництв умов, необхідних для підтримки зайнятості, забезпечення економічної безпеки країни; підтримка міжнародної виробничо-технологічної кооперації у наукоємних галузях; залучення прямих іноземних інвестицій у перспективні галузі промисловості; оптимізація географічної структури імпорту; забезпечення збалансованості та ефективної конкуренції на внутрішньому ринку; уніфікація митного тарифу та інших інструментів митної політики [19, с. 234]. В цілому не заперечуючи такому підходу, зауважимо, що наведений перелік завдань митної політики держави скоріше характеризує саме специфіку економічної політики держави і лише частково відноситься до митної. П.В. Пашко наголошує на тому, що митна політика сприяє забезпеченню та реалізації зовнішньоекономічних завдань та інтересів держави [20, с. 10]. О.А. Мосякіна виокремлює функціональні завдання митної політики держави, які полягають у забезпеченні захисту національних інтересів і національної безпеки України в політичній, економічній, соціальній, екологічній та інших сферах [21].

Такий підхід дослідників не дає змогу сформулювати уявлення саме про специфіку (особливості) завдань митної політики, оскільки державні інтереси охоплюють всі сфери і напрямки функціонування останньої.

На сьогодні існують й інші підходи щодо формулювання завдань митної політики через аналіз завдань, які стоять перед органами, що реалізують

цю політику. Перелік цих завдань визначений ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України та налічує біля 20 [7]. Аналіз закріплених завдань містить ряд положень, які характеризують внутрішньо-управлінську діяльність органів доходів та зборів, а саме: здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав; впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі; автоматизація митних процедур; надання підприємствам послуг електронного цифрового підпису; кінологічне забезпечення діяльності органів доходів і зборів; управління об'єктами інфраструктури органів доходів і зборів; розбудова митного кордону тощо. [7]. І.С. Шулатова пропонує зазначені завдання поділити на три групи: 1) завдання, що належать до управління процесом наповнення державного бюджету; 2) завдання, спрямовані на підвищення рівня обізнаності населення під час застосування ними норм законодавства у сфері оподаткування; 3) забезпечення контролю за додержанням положень чинного податкового законодавства України [22, с. 171]. Запропонована класифікація є новаторською, але такою, що в повному обсязі не розкриває мету державної митної політики. Висловлюючи власну позицію з цього приводу, зазначимо, що ототожнювати завдання державної митної політики із завданнями, які законодавчо закріплені за відповідними органами, що безпосередньо реалізують митну політику є не доречним, оскільки останні мають більш детальну конкретизацію та визначають спрямованість діяльності останніх. Звісно, завдання, які закріплені за відповідними органами, що реалізують державну митну політику прямо впливають із мети та завдань політики, оскільки останні є першоосновою створення механізму реалізації відповідної функції держави в митній сфері.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведені теоретичні викладки та нормативно закріплені положення, спробуємо сформулювати завдання державної митної політики України. Так, до останніх доцільно віднести:

- регулювання зовнішньої торгівлі;
- захист внутрішнього ринку,
- розвиток економіки України та її інтеграції до світової економіки;
- наповнення державного бюджету;
- запобігання та протидія митним правопорушенням та контрабанді;
- виконання зобов'язань передбачених міжнародними договорами України, які стосуються переміщення товарів через митну територію;
- контроль за дотриманням митного законодавства всіма учасниками відповідних правовідносин (щодо захисту інтелектуальної власності; переміщення валютних цінностей, захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку);

- захист інтересів власного товаровиробника;
- здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України;
- здійснення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України;
- створення сприятливого правового клімату щодо надання митних послуг;
- аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю;
- здійснення державного експортного контролю в межах чинного законодавства;
- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;
- запобігання та протидія корупції в митній сфері;
- захист громадського порядку та безпеки, суспільної моралі;
- охорона здоров'я та життя людей і тварин, навколишнього природного середовища, захист прав споживачів товарів, що ввозяться в Україну, а також охорона національної культурної та історичної спадщини.

Зазначені завдання можна об'єднати у певні класифікаційні групи: а) за функціональним критерієм (фіскальні, контрольні, сервісні, правоохоронні, регуляторні); б) за змістом (основні, комплексні, додат-

кові); в) за часом (поточні та перспективні); г) за інституціональним критерієм (органи доходів і зборів, митниці, митні пости, Служба безпеки України, Національна поліція); г) в залежності від складової частини мети митної політики держави (завдання, які спрямовані на охорону митних інтересів; забезпечення прав і свобод людини і громадянина; створення умов для сталого розвитку національної економіки; інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу.); д) за інструментальним критерієм, тобто, які методи використовуються для досягнення поставленого завдання митної політики (заходи тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, квоти, дозволи, верифікація та ряд інших).

Таким чином, митна політика держави є ефективною тільки в тому разі, коли чітко сформульовані цілі останньої та визначені завдання, які необхідно вирішити для досягнення бажаного результату – побудова заможної, європейської країни. Отже основною метою державної митної політики є охорона митних інтересів. Водночас остання спрямована також на забезпечення прав і свобод людини, забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України, створення умов для сталого розвитку національної економіки, інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мета. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Мета_a.
2. Новий тлумачний словник української мови: у чотирьох томах / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. К.: АКОНІТ, 1998. Т. 4. 941 с.
3. Новий тлумачний словник української мови: в 3-х т. 2-е вид., випр. К.: Вид-во Аконіт, 2001. Т. 1: А-К. 926 с.
4. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. 332 с.
5. Кунев Ю.Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. 242 с.
6. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
7. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4495-17>.
8. Коломоєць О.В. Митна політика сучасної держави в структурі державної політики. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 4. Т. 2. С. 60–64.
9. Дуран М.М. Значення митної політики в системі державного регулювання міжнародної економічної інтеграції України та її регіонів. Науковий вісник НЛТУ України. 2009. Вип. 19.1. С. 184–190.
10. Кормич Б.А. Державно-правовий механізм митної політики України: монографія. О.: Астропринт, 2000. 180 с.
11. Калініченко А.І. Митна безпека як складова національної безпеки України. Право та інновації. 2015. № 2 (10). С. 14-18.
12. Таможенний кодекс республіки Беларусь от 04.07.2007 № 204-3 URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ru/by/by031ru.pdf>.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
14. Про схвалення Концепції залучення компаній (радників) до реформування митниць Державної фіскальної служби: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 267-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248954123>.
15. Завдання URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Завдання>.
16. Чим відрізняється мета від завдання? URL: <http://moyaosvita.com.ua/biznes/chim-vidriznyayetsya-meta-vid-zavdannya/>
17. Мета і завдання наукового дослідження URL: http://lyceum198.edukit.kiev.ua/informaciya_pro_zaklad/olimpiadi_ta_konkursi/seksiya_kompyuternih_nauk/meta_i_zavdannya_n.
18. Курасова Е.Е. Теоретико-методологічні підходи до визначення поняття «митна політика». Вісник Академії митної служби України. 2003. № 2. С. 9–15.
19. Гуцул І.А. Митна політика у фіскальному просторі України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. 2015. Вип. 10. С. 232–234.
20. Пашко П.В. Реалізація функцій митної політики в умовах глобалізації. Вісник КНТЕУ. 2009. № 4. С. 5–12 URL: <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2009/04/2.pdf>.
21. Мосякіна О.А. Системний підхід до поняття сутності митної політики та її генези. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/25.pdf.
22. Шулагова І.С. Державна фіскальна служба України: напрямки діяльності та місце у державному механізмі. Наше право. 2015. № 4. С. 168–174.

Іванцов В. В.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАКОНОДАВЧЕ ТА ПІДЗАКОННЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

LEGISLATIVE AND SUB-LEGAL REGULATION OF PUBLIC INVOLVEMENT IN ANTI-CORRUPTION MEASURES

У статті проаналізовано законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Наголошено на фрагментарності правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Обґрунтовано, що сьогодні постало нагальне питання прийняття Положення «Про порядок залучення громадськості до заходів із запобігання корупції»; визначено, які ключові аспекти повинні бути відображені у вказаному нормативно-правовому акті.

Ключові слова: правове регулювання, закон, підзаконний нормативно-правовий акт, залучення громадськості, запобігання корупції.

В статье проанализировано законодательное и подзаконное правовое регулирование привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. Отмечена фрагментарность правового регулирования привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. Обосновано, что на сегодня встал насущный вопрос о принятии Положения «О порядке привлечения общественности к мероприятиям по предотвращению коррупции»; определено, какие ключевые аспекты должны быть отражены в указанном нормативно-правовом акте.

Ключевые слова: правовое регулирование, закон, подзаконный нормативно-правовой акт, привлечение общественности, предотвращение коррупции.

The article analyzes legislative and sub-legal regulation of public involvement in anti-corruption measures. The fragmentation of the legal regulation of the involvement of the public in anti-corruption measures is emphasized. It is substantiated that today the urgent issue was the adoption of the Regulation “On the Procedure of Involving the Public in Anti-Corruption Measures”, which defines the key aspects to be reflected in the specified regulatory act.

Key words: legal regulation, law, subordinate normative-legal act, involvement of the public, counteraction to corruption.

Постановка проблеми. Проблема запобігання корупції не є новою, вона постійно була д полі зору науковців, а тому багато аспектів цього явища є досить повно дослідженими. Однак із запровадження чисельних реформ у сфері запобігання корупції в нашій державі актуальності набувають дослідження, присвячені проблемам участі громадськості в запобіганні корупції. Варто відзначити, що цій проблемі прямо чи опосередковано приділялась увага у працях ряду науковців як на рівні докторських і кандидатських дисертацій, так і на рівні статей і тез-доповідей на науково-практичних конференціях. Особлива увага науковцями приділялась питанню законодавчого регулювання запобігання корупції. Адже сьогодні правовим регулюванням, як слушно підкреслює В.М. Селіванов, охоплюються дедалі більш різноманітні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші комплекси суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової наповненості. У цьому плані спеціальні юридичні знання про особливості та вияви права, правового регулювання, що досягаються правознавством, дають змогу свідомо й точніше розібратися в тих соціальних процесах, які піддаються юридичному впливу з боку держави та вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [1, с. 14].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що питанню вдосконалення правового регулювання запобігання корупції приділяли увагу у своїх наукових працях такі вчені, як Є.В. Невмержицький, В.Ю. Захарченко, О.Ю. Бусол, А.Л. Тінков, О.Г. Бондарчук і С.А. Задорожній, Є.В. Глушко, П.В. Прилуцький, Ю.К. Качуренко, та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, питання законодавчого регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції практично залишилось поза увагою вчених.

Метою статті є розглянути законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, треба зазначити, що закон – це нормативно-правовий акт, прийнятий в особливому порядку органом законодавчої влади або на референдумі, який володіє вищою юридичною силою та регулює найбільш важливі суспільні відносини [2]. О.В. Зайчук і Н.М. Оніщенко зазначають, що основними ознаками закону є такі: 1) приймається органом законодавчої влади – парламентом, уповноваженою громадською організацією або на референдумі; 2) порядок його підготовки й видання визначаються конституцією країни та регламентом парламенту; 3) володіє вищою юридичною силою, відповідно, всі підзаконні акти повинні відповідати йому та ні в

чому не суперечити; 4) регулює найбільш важливі, ключові, суспільні відносини: основи суспільного та державного ладу, права, свободи й обов'язки громадян, форму держави, повноваження органів державної влади тощо. Саме ці ознаки, як зазначають науковці, і виділяють закон у системі інших правових актів, додаючи йому якість верховенства. Змінити або скасувати закон має право тільки той орган, який його прийняв, до того ж у чітко встановленому порядку. Згідно із ст. 85 Конституції України закони приймає Верховна Рада України [2]. Варто підкреслити, що Конституція України також є законом, однак вона має вищу юридичну силу, а всі інші нормативно-правові акти приймаються відповідно до неї. А відтак у контексті роботи ми приділимо увагу звичайним законам, тобто актам чинного законодавства, що присвячені регулюванню різних сторін соціально-економічного, політичного та духовного життя суспільства [2].

Розглядаючи закони України, перш за все, варто вказати Закон України «Про запобігання Корупції» від 14 жовтня 2014 р. [3], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Зазначеним нормативно-правовим актом було визначено права громадських об'єднань, їхніх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян у діяльності щодо запобігання корупції [3]. Водночас треба відзначити, що Законом визначається, що громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їхньої діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів і проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах [3]. Взагалі ж надаючи позитивну оцінку вказаному нормативно-правову акту, варто відзначити і його недосконалість саме в частині залучення громадськості до заходів щодо протидії, адже в Законі не визначено порядок і процедуру залучення громадськості. Крім того, поряд із правами громадськості варто було визначити її обов'язки за участі в заходах щодо запобігання корупції.

Наступним варто вказати Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [4]. Метою зазначеної Стратегії було створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ із питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки в подоланні корупції [4]. Визначаючи заходи, які необхідно здійснити для зниження рівня корупції в Україні, законодавець значну увагу приділив участі громадськості в цих заходах. Наприклад, відповідно до вказаного вище нормативно правового акта такими заходами є [4]: 1) визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства, та на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції: а) підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; б) аналіз стану справ із питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру; в) моніторинг і координація виконання антикорупційної програми; г) контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів і декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру; г) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; д) поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції; 2) розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах; 4) проводити щорічні слухання у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ із питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом із питань антикорупційної політики, та оприлюднювати звіт разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань; 5) забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у

процесі прийняття рішень, який ухвалений конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р., та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог і партнерство; 6) проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у запобіганні корупції [4]. Отже, Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» законодавець не лише визнав що участь громадськості є невід’ємною складовою реалізації заходів щодо запобігання корупції, він фактично визначив її як невід’ємний суб’єкт такої діяльності. Крім того, прийняття вказаного вище нормативно-правового акта було спрямовано на підвищення рівня довіри населення до антикорупційних органів і держави взагалі, а також сприяло налагодженню своєрідного діалогу «суспільство-держава».

Безумовно, вказані вище нормативно-правові акти є одними із ключових у контексті представленої наукової праці, однак варто також вказати й інші закони, у яких прямо чи опосередковано визначено правові засади залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції:

– Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» [5], яким було визначено засади взаємодії громадськості та Національного бюро. Зокрема, варто вказати статтю 31 про раду громадського контролю при Національному бюро, яка була створена з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю: при Національному бюро утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого курсу [5].

– Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі», норми якого спрямовано на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання виявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Законом також наголошується на важливості співробітництва громадськими організаціями щодо запобігання виявам корупції у сфері закупівель [6].

– Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [7].

Разом із вказаними вище нормативно-правовими актами було прийнято Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [8], Закон України від 18 квітня 2013 р. № 221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [9] тощо.

Отже на рівні законів України визначаються основні засади залучення громадян до заходів щодо запобігання корупції. Фактично саме на законодавчому рівні визначається важливість і необхідність залучення громадськості до цих заходів. Однак варто підкреслити, що більш детально це питання повинно регламентуватись на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Підзаконний – це такий нормативний юридичний акт компетентного органу, який заснований на законі та закону не суперечить. Учений зазначає, що факт існування терміна підзаконний нормативно-правовий зумовлений вимогою верховенства закону. В умовах суворой законності всі юридичні акти (нормативні та індивідуальні) поділяються на дві супідрядні групи – закони та підзаконні акти. Це реальна гарантія високого демократизму всієї системи правових актів, неухильного проведення в ній загальних принципів права. Поняття «підзаконні акти», як зазначає С.С. Алексєєв, відображає одну загальну рису їхнього змісту – те, що вони базуються на законі, а також одну загальну особливість їхньої юридичної сили – те, що вони закону не суперечать. В іншому акти розглядуваної групи багато в чому розрізняються між собою, мають суттєві особливості як за змістом, так і за юридичною силою. До того ж останній з означених критеріїв стосовно підзаконних актів береться у зв’язку з двома ознаками – компетенцією правотворчого органу і сферою дії акта. За цими ознаками всі підзаконні нормативні акти можуть бути поділені на чотири основні групи: загальні, місцеві, відомчі, локальні (внутрішньо-організаційні) [10, с. 227–228]. Варто підкреслити, що підзаконність нормативно-правового акта не означає, що їхні норми не є обов’язковими для виконання. Серед підзаконних нормативно-правових актів у зазначеній сфері треба вказати такі:

– Указ Президента України від 5 жовтня 2011 р. № 964/2011 «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»» [11];

– постанову Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» [12];

– постанову Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.» [13];

– наказ Мін’юсту України від 11 січня 2012 р. № 39/5 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» [14].

Аналіз вказаних вище підзаконних нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок про те, що на підзаконному рівні правового регулювання залучення громадськості до заходів запобігання корупції існує суттєва прогалина. На нашу думку, сьогодні постало нагальне питання прийняття *Положення «Про порядок залучення громадськості до заходів із запобігання корупції»*. У вказаному нормативно-правовому акті, на наше переконання, перш за все, необхідно визначити:

- яких саме представників громадськості можна залучати до відповідних заходів;
- порядок відбору представників громадськості;
- порядок їх залучення;
- детально розкрити зміст прав та обов'язків громадськості в зазначеній сфері;
- встановити взаємну відповідальність громадян та органів державної влади за неналежне виконання своїх завдань і функцій;
- тощо.

Висновок. Насамкінець, варто підкреслити фрагментарність правового регулювання залучення громадськості до заходів запобігання корупції. Суттєвою прогалиною є те, що більшість проблемних питань у зазначеній сфері є не досить врегульованими нормами чинного законодавства, що, у свою чергу, викликає

низку запитань, особливо зважаючи на той факт, що законодавець сам визнає необхідною участь громадськості у відповідних заходах. Неврегульованість зазначеної сфери суспільних відносин настановує на запитання: Чи дійсно держава зацікавлена в тому, щоб громадськість брала активну участь у реалізації заходів щодо запобігання корупції? Чи не є це просто гарним гаслом для передвиборної кампанії? У підсумку ж відзначимо, що, безумовно, саме норми адміністративного права відіграють ключову роль у правовому регулюванні правовідносин, що виникають у процесі залучення громадськості до заходів запобігання корупції, адже саме за їхньою допомогою вбачається можливим упорядкувати та врегулювати відносини між органами державної влади та громадськістю, а також забезпечити ефективну взаємодію між ними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Селіванов В.М. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «Верховенство права» і «Верховенство закону». Право України. 1997. № 6. С. 13–19.
2. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv/print1525200024778996>
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/conv>
5. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/conv/print1525200024778996>
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/conv/print1525195154743837>
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 18 квітня 2013 р. № 221-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/221-18>
10. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. 360 с.
11. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: Указ Президента України від 5 жовтня 2011 р. № 964/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964/2011>
12. Питання запобігання та виявлення корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-п>
13. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-п>
14. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення: наказ Мін'юсту України від 11 січня 2012 р. № 39/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0028-12>

Когутич І. І.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ І ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

THE ESSENCE AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL GUARANTEES OF NOTARY ACTIVITY

У статті аналізуються наукові підходи до розуміння сутності юридичних гарантій, досліджується зміст таких категорій, як «засоби», «умови», «способи», «чинники», «фактори», «принципи», «норми», «діяльність», і на основі проведеного дослідження обґрунтовується авторська дефініція адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правові гарантії, вимоги, гарантії, діяльність, засоби, заходи, механізм захисту, норми, нотаріус, соціальні структури, способи, умови, фактори.

В статье анализируются научные подходы к пониманию сущности юридических гарантий, исследуется содержание таких категорий, как «средства», «условия», «способы», «факторы», «факторы», «принципы», «нормы», «деятельность», и на основе проведенного исследования обосновывается авторская дефиниция административно-правовых гарантий нотариальной деятельности.

Ключевые слова: административно-правовые гарантии, требования, гарантии, деятельность, средства, меры, механизм защиты, нормы, нотариус, социальные структуры, способы, условия, факторы.

The article analyzes scientific approaches to understanding the essence of legal guarantees, examines the content of such categories as “means”, “conditions”, “methods”, “factors”, “factors”, “principles”, “norms”, “activities”, and on the basis of the conducted research author’s definition of administrative and legal guarantees of notary activity is justified.

Key words: administrative and legal guarantees, requirements, guarantees, activities, means, measures, protection mechanism, norms, notary, social structures, methods, conditions, factors.

Постановка проблеми. Питання визначення сутності та змісту юридичних гарантій – одне з найбільш складних у теорії права, а тому його вирішення вимагає застосування комплексного наукового підходу, у рамках якого, передусім, необхідно проаналізувати етимологічне походження та загальнотеоретичне трактування цієї правової категорії в енциклопедичних виданнях та у спеціальній літературі.

Як нам вдалося з’ясувати, слово «гарантія» походить від французького “garantie”, що дослівно означає «забезпечення», «порука», «запорука» [1]. Практично в усіх енциклопедичних словниках і загальнотеоретичній літературі воно тлумачиться максимально наближено до значення слова, від якого походить, тобто як «умова, що забезпечує успіх чогонебудь» [2, с. 173].

Універсальний характер і широкий зміст терміна «гарантія» призвели до того, що він почав використовуватись у найрізноманітніших сферах суспільного буття. І юриспруденція не стала винятком. Сьогодні навряд чи знайдеться галузь юридичної науки, у якій би цей термін не був наповнений власним, оригінальним змістом. Звісно, у рамках однієї наукової статті проаналізувати всі обґрунтовані в літературі підходи неможливо (та й не доцільно). Саме тому пропонуємо розглянути лише ті, що будуть покладені в основу розуміння сутності та змісту адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності.

Метою статті є дослідження наукових підходів до розуміння сутності та змісту юридичних гарантій

і формулювання на основі проведеного дослідження авторської дефініції адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Деякі науковці, намагаючись підкреслити універсальний характер юридичних гарантій, визначають їх як будь-який правовий феномен, який сприяє втіленню основних прав і свобод у життя [3, с. 41]. Зважаючи на таке розуміння, В.М. Коркунов юридичні гарантії визначає як «усе те, що тією чи іншою мірою сприяє досягненню певних результатів або забезпечує певний стан, <...> тому що сприяє діяльності, захищає стан, тобто гарантує їх» [4, с. 59].

На нашу думку, незважаючи на зовнішню простоту та лаконічність, такий підхід не може бути покладений в основу визначення адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності, оскільки не дає змоги отримати навіть приблизного уявлення про їхню сутність і правову природу.

На противагу такому широкому підходу в юридичній літературі обґрунтовуються й більш вузькі трактування правових гарантій. В їхній основі лежить, як правило, лише одна ключова категорія, за допомогою якої науковці намагаються розкрити їхній зміст і зовнішню форму вираження. До того ж, як свідчить проведений нами аналіз юридичної літератури, для визначення юридичних гарантій найбільш часто за основу беруться такі правові категорії: «засоби», «умови», «способи», «чинники», «фактори», «принципи», «норми», «діяльність» тощо. Розглянемо зазначені підходи більш детально.

1) Засоби. В основі більшості визначень юридичних гарантій, які обґрунтовані в сучасній юридичній літературі, лежить категорія «засоби». Зокрема, юридичні гарантії трактують як:

– «передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини й громадянина» [5, с. 40];

– «сукупність передбачених і допустимих правом засобів, які забезпечують здійснення конституційних норм, що закріплюють основи правового статусу...» [6, с. 286];

– «засоби матеріально-правового та процесуального характеру, призначені для реалізації та захисту закріплених у Конституції й законодавстві суб'єктивних прав» [7, с. 47] тощо.

Як бачимо, аналізований підхід до визначення юридичних гарантій є дуже популярним, що зумовлено широким змістом та універсальним характером категорії «засоби», яка лежить в його основі. Наприклад, більшість енциклопедичних видань визначають її як «знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності» [1, с. 96] або ж як «спеціальну дію, яка дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось» [2, с. 326].

Енциклопедичне трактування терміна «засоби» береться за основу науковцями для позначення змісту такої категорії, як «правові засоби», яка водночас у межах традиційної аналітичної юриспруденції теж має широкий діапазон трактувань. Узагальнивши найбільш популярні наукові підходи, ми дійшли висновку, що «правові засоби» найбільш доцільно використовувати для позначення інституціональних явищ правової дійсності. Виконуючи роль інструментів юридичного впливу, правові засоби забезпечують досягнення цілей правового регулювання, а тому саме їх необхідно розглядати як основу адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності.

Популярним зазначений підхід є також серед дослідників нотаріальної діяльності. Його серед інших відстоє М.В. Бондарева, яка під гарантіями нотаріальної діяльності пропонує розуміти «правові засоби, які в сукупності (системі) забезпечують належну реалізацію наданих прав і виконання обов'язків усіма суб'єктами нотаріальних правовідносин» [8, с. 80].

Загалом, ми підтримуємо зазначений підхід і вважаємо, що визначення юридичних гарантій нотаріальної діяльності через правові засоби є цілком обґрунтованим. Саме завдяки правовим засобам створюються загальні, гарантовані державою й суспільством можливості для здійснення нотаріальної діяльності та реалізації нотаріусами наданих їм повноважень; забезпечуються інтереси всіх сторін нотаріального процесу; досягаються загальні цілі функціонування нотаріату як правозахисного інституту.

2) Способи. Іноді для позначення змісту юридичних гарантій науковці використовують таку категорію, як «способи». Наприклад, автори юридичного словника-довідника за редакцією Ю.С. Шемшученка, коли визначають «способи захисту цивільних прав» як «передбачені законом гарантії цих прав [9, с. 617].

Основною причиною популярності такого підходу серед учених-юристів, на нашу думку, є синонімічна тотожність понять «способи» й «засоби», яку можна зустріти в багатьох енциклопедичних виданнях. Наприклад, упорядники «Нового тлумачного словника української мови» за редакцією В.В. Яременка, О.М. Сліпущка серед інших варіантів пояснення слова «засіб» наводять таке: «спосіб, прийом, захід, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щось» [1, с. 96].

Водночас очевидно, що з юридичного погляду аналізовані поняття мають різний зміст і смислове навантаження, а тому їх ототожнення є помилковим. Категорія «способи», на нашу думку, є похідною від категорії «засоби», оскільки позначає конкретні дії (порядок, процес, процедуру), які забезпечують реалізацію тих чи інших адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності. При цьому відразу ж зауважимо, що обґрунтований нами вище підхід до розмежування термінів «засоби» та «способи» не варто розглядати як універсальний, оскільки він зберігає свій дійсний зміст лише в цьому науковому дослідженні.

3) Умови. Окрім «способів», категорію «засоби» ототожнюють з «умовами», що також є наслідком її широкого пояснення в енциклопедичних виданнях. Зокрема, «засоби» досить часто визначаються як «матеріальні та духовні умови, необхідні для досягнення поставлених цілей» [10, с. 50].

Імплементация зазначеного підходу в юриспруденцію призвела до того, що дедалі більша кількість науковців в основу визначення юридичних гарантій кладе таку категорію, як «умови». Наприклад, Е.С. Регушевський конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина визначає як «правові умови, що встановлені державою для забезпечення та реалізації прав і свобод особи, їх охорони й захисту засобами та способами, визначеними Конституцією, законами України та іншими нормативними актами, які ґрунтуються на економічних, політичних, соціальних, культурних та інших факторах суспільного життя» [11, с. 28]. Іноді гарантії визначають як «надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, необхідним для того, щоб кожна людина могла скористатися особистими правами й свободами» [12, с. 177].

На нашу думку, визначення адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності через категорію «умови» є цілком обґрунтованим і логічним. На користь такого висновку можна навести кілька аргументів.

По-перше, як ми уже зазначали вище, терміни «умови» та «засоби» мають схожий зміст, а іноді навіть ототожнюються чи лежать в основі пояснення змісту один одного, або ж взаємодоповнюють один одного, переходять одне в одного. Наприклад, більшість словників української мови термін «умови» визначають як «обставини, особливості реальної дійсності, за яких відбувається або здійснюється що-небудь»; «правила, які існують або встановлені в тій чи іншій галузі життя, діяльності, які забезпечу-

ють нормальну роботу чого-небудь» [13]; «необхідні, обов'язкові обставини, передумови, що визначають, зумовлюють існування, здійснення чого-небудь» [14, с. 278] тощо.

По-друге, наведені вище енциклопедичні пояснення терміна «умови» дають змогу стверджувати, що в найбільш загальному розумінні він використовується для позначення зовнішнього середовища (обстановки), у якому виникають, існують і розвиваються ті чи інші явища або процеси. Саме завдяки «умовам» ті чи інші властивості речі перетворюються із можливості в реальність. Тобто «умови» створюють відповідні можливості для їх функціонування.

По-третє, такий універсальний зміст терміна «умови» став причиною того, що в сучасній юридичній літературі він набув дуже широкого поширення. Завдяки своєму комплексному характеру він використовується для позначення найрізноманітніших правових явищ і категорій, а також часто вживається в законодавстві.

Ці та інші аргументи свідчать на користь висловленого нами вище припущення про доцільність використання категорії «умови» для пояснення змісту адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності. Це дасть змогу не лише врахувати процес реалізації нотаріусами наданих їм повноважень, але також визначити можливість і міру їх реалізації, наявність необхідних для цього обставин, можливостей, ресурсів і реальних ситуацій.

4) Фактори. Досить часто для позначення змісту юридичних гарантій науковці за основу беруть таку категорію, як «фактор». Наприклад, на думку В.В. Молдован і В.Ф. Мелашенко, «гарантії прав і свобод громадян України – це фактори, які забезпечують їх реальне (фактичне) здійснення» [15, с. 174]. О.В. Зайчук і Н.М. Оніщенко також розглядають гарантії як «систему узгоджених факторів, що забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод» [16, с. 35].

На нашу думку, популярність наведених вище підходів можна пояснити синонімічною тотожністю понять «умови» та «фактори», яку можна зустріти в багатьох енциклопедичних виданнях. Так, слово «фактор» походить від латинського *factor* (чинник; той що робить) і дослівно означає рушійну силу, причину, вагому (суттєву) обставину в будь-якому процесі, одну з його необхідних умов, що визначає його характер чи окремі риси [17, с. 38]. До речі, термін «умова» також досить часто пояснюється за допомогою терміна «фактор»: «умова – це фактор, рушійна сила, причина будь-якого процесу» [18].

На нашу думку, незважаючи на етимологічну спорідненість аналізованих категорій, в юриспруденції їх заміщення один одним є недоцільним. Як справедливо з цього приводу зауважується у спеціальній літературі, термін «фактори» характеризується певною випадковістю і більшою мірою означає характер явищ, чинників; на противагу йому термін «умови» використовується для позначення правил, які постійно існують або встановлені в певній галузі

життя, діяльності, яка спрямована на ефективне забезпечення та реалізацію прав і свобод людини й громадянина» [11, с. 20].

Викладене вище свідчить про недоцільність використання терміна «фактор» для пояснення змісту адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності.

5) Чинники. Близьким за змістом до категорії «фактори» є категорія «чинники», а тому деякі науковці беруть його за основу, пояснюючи сутність і зміст адміністративно-правових гарантій. Зокрема, саме такого підходу дотримуються упорядники однієї з юридичних енциклопедій, на думку яких, під «гарантіями» необхідно розуміти «сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення» [19, с. 555].

Однак, як ми вже пояснили вище, ані категорію «фактори», ані похідну від неї категорію «чинники» не доцільно брати за основу, пояснюючи сутність і зміст адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності. Термін «чинники» традиційно пов'язується зі зміною стану будь-якої системи та позначає рушійні сили, що безпосередньо впливають на розвиток будь-якого процесу чи явища. Термін «гарантії», навпаки, характеризується стійкістю, забезпечуючи в такий спосіб реалізацію такої важливої риси адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності, як стабільність.

6) Заходи. Інколи для пояснення сутності гарантій науковці використовують термін «заходи». Такої думки, зокрема, дотримується О.І. Радченко, який в основу сформульованого ним визначення юридичних гарантій кладе категорію «заходи», визначаючи їх як «систему спеціальних заходів соціально-економічного, політичного, організаційно-інформаційного та особистого характеру, передбачених державою у відповідних нормативно-правових актах, за допомогою яких створюються належні умови для безперешкодної реалізації <...> повноважень у повному обсязі» [20, с. 45].

На нашу думку, під час визначення сутності адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності використання терміна «заходи» є недоцільним і необґрунтованим, оскільки він не дає змоги розкрити їхній зміст, а лише вказує на конкретний шлях реалізації.

7) Діяльність. Зауваження, яке ми зробили в попередньому підпункті, повною мірою стосується також тих підходів до визначення юридичних гарантій, в основу яких покладено категорію «діяльність». Його прихильники основну увагу акцентують на процесуальних властивостях юридичних гарантій, їхній спрямованості на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права.

Наприклад, А.В. Міцкевич гарантії прав і свобод ототожнює з «об'єктивними закономірностями суспільного життя», зводячи їх до «багатогранної організаційної діяльності держави, громадських організацій, спрямованої на всебічне використання й

реалізацію таких закономірностей в інтересах особи та суспільства» [21, с. 25].

Водночас очевидно, що діяльність сама по собі не може гарантувати належні умови реалізації нотаріусами наданих їм повноважень. Необхідною передумовою їх здійснення завжди виступають правові норми, у яких гарантії об'єктивуються, тобто отримують своє офіційне закріплення.

Отож викладене вище ще раз підтверджує висловлене нами припущення із приводу недоцільності пояснення сутності адміністративно-правових гарантій через таку категорію, як «діяльність».

8) Механізм захисту. Незважаючи на той факт, що відмінність між «гарантіями» та «механізмом захисту» є очевидною, сьогодні значна кількість науковців взаємопов'язує ці категорії.

При цьому одна група вчених їх ототожнює. Наприклад, К.І. Чижмарь під гарантіями нотаріальної діяльності розуміє «юридично значущий механізм забезпечення цієї діяльності, що неухильно реалізується на основі конституційного закріплення права громадянина на кваліфіковану юридичну допомогу як на законодавчому, так і на правозастосовному рівні» [22, с. 62].

Друга група науковців співвідносять їх як ціле та частину. Наприклад, на думку О.А. Вівчаренко, гарантії є «підпорядкованим, невід'ємним явищем механізму правового регулювання» [23, с. 14]. Як складову частину конституційно-правового механізму захисту людиною своїх прав юридичні гарантії розглядає Т.М. Затворченко [24, с. 26].

На нашу думку, ототожнення юридичних гарантій із механізмом захисту є необґрунтованим і недоцільним. Вказані правові категорії мають різне смислове навантаження, виконують різні функції та мають абсолютно різні сфери застосування.

У сучасній юридичній літературі останнім часом дедалі більшої популярності набувають **комплексні підходи до розуміння сутності адміністративно-правових гарантій**. В їхній основі лежить не одна, а відразу декілька проаналізованих нами вище категорій. На жаль, обмежений обсяг статті не дає змоги приділити достатню увагу їх аналізу, а тому наведемо лише найбільш популярні з них.

– **Гарантії – це засоби та способи**, «що забезпечують усім і на кожному рівні правові можливості для придбання та реального здійснення своїх прав і свобод...» [25, с. 22].

– **Гарантії – це засоби й заходи**, «що покликані забезпечити всім суб'єктам нотаріальних правовідносин можливість користуватися надані їм права та виконувати покладені на них обов'язки» [26, с. 298].

– **Гарантії – це засоби та фактори**, «що створюють умови для безперешкодного й ефективного виконання посадовою особою своїх повноважень» [27, с. 95].

– **Гарантії – це умови та способи**, «які забезпечують їх реальне існування» [28, с. 34].

– **Гарантії – це норми та інститути**, які забезпечують можливість безперешкодного здійс-

нення прав, їх охорону, а в разі протиправних посягань – захист і поновлення» [19, с. 555].

Як бачимо, сьогодні в літературі можна зустріти надзвичайно велику кількість підходів до пояснення змісту адміністративно-правових гарантій». Однак, незважаючи на таку різноманітність, більшість науковців, визначаючи юридичні гарантії, **за основу бере такі категорії, як «умови» та «засоби»**.

Наприклад, свого часу ще М.В. Вітрук доводила, що гарантії прав і свобод людини необхідно визначати як «умови і засоби, які забезпечують їх фактичну реалізацію та надійну охорону (захист) для кожної людини» [29, с. 78].

Схожі визначення з деякими доповненнями та уточненнями у своїх дослідженнях обґрунтовували й інші науковці, визначаючи юридичні гарантії як:

– відповідні умови й засоби, що сприяють втіленню в життя (реалізації) проголошених прав, свобод та обов'язків [30, с. 29];

– закріплені конституційними нормами та принципами юридичні умови й засоби реалізації прав, свобод та обов'язків [31, с. 270];

– сукупність умов і засобів, що дають змогу безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами та виконувати юридичні обов'язки [32, с. 293];

– систему соціальних умов і спеціально-юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється життя в суспільстві [33, с. 128];

– сукупність (систему) умов і засобів, що сприяють реалізації прав, свобод та обов'язків [34, с. 56].

Досить часто, окрім «умов» і «засобів», для пояснення сутності юридичних гарантій науковці використовують ще й категорію «**способи**». Наприклад, О.Ф. Скакун під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини й громадянина розуміє «систему соціально-економічних, моральних, політичних, юридичних умов, засобів і способів, які забезпечують їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист» [35, с. 203]. Подібний підхід до визначення юридичних гарантій відстоюють також інші науковці.

Також гарантії визначають як «систему **правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог**, за допомогою яких здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина» [24, с. 33]; або як «систему **норм, принципів, умов і вимог**, що забезпечують у своїй сукупності дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян» [36, с. 179.].

Вище ми проаналізували лише незначну частину наукових підходів до пояснення сутності та змісту юридичних гарантій, які обґрунтовані в сучасній літературі. Не всі вони, на нашу думку, є досить повними, виваженими та змістовними. Однак у своїй сукупності всі вони складають міцну основу для системного аналізу проблем гарантування нотаріальної діяльності, оскільки розкривають ті ознаки, властивості й особливості, які характерні для юридичних гарантій загалом та адміністративно-правових гарантій зокрема.

Висновки. Отже, не заперечуючи наукової цінності обґрунтованих у літературі підходів, нижче

спробуємо вибудувати власну дефініцію адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності, яка б максимально повно відображала їхню сутність і зміст. До того ж в обов'язковому порядку необхідно взяти до уваги такі моменти:

По-перше, у загальній теорії права, так само як у теорії адміністративного права та процесу, питання щодо сутності гарантій, як було доведено вище, не можна вважати вирішеним. Ця категорія динамічна та перебуває на активній стадії свого становлення й розвитку. Саме тому сьогодні в юридичній літературі представлено різні точки зору на правову природу, соціальне призначення та зміст юридичних гарантій, які розкривають їхні найрізноманітніші сторони та властивості.

По-друге, з метою уникнення викривленого уявлення про сутність і зміст адміністративно-

правових гарантій нотаріальної діяльності їх обов'язково необхідно розглядати у взаємозв'язку з більш складним об'єктом дослідження – власне нотаріальною діяльністю. Остання слугує орієнтиром, межею та своєрідним фільтром процесу пізнання гарантій.

Отже, **адміністративно-правові гарантії нотаріальної діяльності необхідно визначати як систему закріплених у Конституції України та інших законодавчих актах загальних умов і спеціальних (юридичних) засобів, спрямованих на забезпечення належної, повної та ефективної реалізації нотаріусом покладених на нього повноважень, їх охорону, захист та відновлення, а також створення умов для безперешкодного та ефективного виконання основних завдань нотаріальної діяльності.**

ЛІТЕРАТУРА:

1. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. К.: Аконіт, 2008. Т. 1. 926 с.; Т. 2. 911 с.; Т. 4. 941 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Юридические гарантии конституционных прав и свобод в социалистическом обществе / под. ред. Л.Д. Воеводина. – М.: Московский университет, 1987. 343 с.
4. Корнуков В.М. Теоретические и правовые основы положения личности в уголовном судопроизводстве: дисс. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1988. 410 с.
5. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. К.: Ін Юре, 1997. 52 с.
6. Борденюк В.І. Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування. Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентів України. К., 1999. Вип.1. С. 285–288.
7. Шаповал Т.В. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав. Вісник національної академії прокуратури України. 2010. № 2. С. 35–40.
8. Бондарєва М.В. Гарантії нотаріальної діяльності. Університетські наукові записки. 2010. № 2 (34). С. 79–82.
9. Юридичний словник-довідник / За ред. Академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: Феміна, 1996. 696 с.
10. Ропаків Н.І. Категорія цели: проблеми дослідження. М.: Мысль, 1980. 127 с.
11. Регушевський Є.Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. К., 2004. 229 с.
12. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.
13. Словник української мови / Відп. ред. П.П. Доценко, Л.А. Юрчук. Т. 2. К., «Наукова думка», 1971. 550 с.
14. Короткий тлумачний словник української мови / За ред. Д.Г. Гричишина. К.: Рад.школа. 1988. 320 с.
15. Молдаван В.В., Мелашенко В.Ф. Конституційне право: опорні конспекти: навч. посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Юмана, 1996. 272 с.
16. Теорія держави та права: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 416 с.
17. Петряєва З.Ф. Організація і методика економічного аналізу: навч. посібник. Частина 1. / З.Ф. Петряєва, Г.Г. Хмеленко. Харків: Вид. ХНЕУ, 2008. 308 с.
18. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. 2-е вид., перероб. і доп. К.: Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1986. 768 с.
19. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 1: А–Г. 1998. 733 с.; Т. 2: Д–Й. К., 1998. С. 668; Т. 3. 789 с.; Т. 5: П–С, 2003. 736 с.
20. Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Х., 2005. 194 с.
21. Мицкевич А.В. Организация прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве. Сов. государство и право. 1963. № 8. С. 23–29.
22. Чижмарь К.І. Гарантії нотаріальної діяльності: деякі питання теорії і практики. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Вип. № 4. С. 61–65.
23. Вівчаренко О.А. Гарантії права власності на землю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К.: НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2005. 199 с.
24. Затворченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. К.: НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. 222 с.
25. Трофименко В.М. Кримінально-процесуальні гарантії особистості в стадії судового розгляду: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків. 2000. 188 с.
26. Баранкова В.В. Гарантії нотаріальної діяльності. Проблеми цивільного права та процесу: мат-ли наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. А.А. Пушкіна (м. Харків, 22 травня 2010 р.). Харків. Нац. унів. внутр. справ. 2010. С. 297–299.
27. Сивов В.А. Статус советского депутата. Л.: Лениздат, 1973. 127 с.
28. Шульга А.М. Теория государства и права: учеб. пособие. Х.: Изд-во: Нац. ун-тета внутр. дел, 2003. 125 с.
29. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. 229 с.

30. Князев В.С. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. Право України. 1998. № 11. С. 29–31.
31. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підручник. К.: Всеукр. асоц. видав. «Правова єдність», 2008. 350 с.
32. Комаров С.А. Общая теория государства и права. М.: Юрайт, 1998. 357 с.
33. Погребной И.М., Шульга А.М. Теория права: учеб. пособие. Харьков: Ун-т внутр. дел, 1998. 148 с.
34. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К.: Національна академія наук України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2005. 213 с.
35. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с. С. 125, 198, 203–206, 240, 297, 466–468, 483.
36. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія / Відп. ред. В.Ф. Погорілко. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. 652 с. (Нормативні документи та коментарі).

Корнякова Т. В.,

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
завідувач кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Хрідочкін А. В.,

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри загально-правових дисциплін
Дніпровського гуманітарного університету*

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

TO CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF INTELLECTUAL PROPERTY

Наведено характеристику адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністрування правовідносин у сфері інтелектуальної власності та визначено шляхи вдосконалення їх функціонування.

Ключові слова: *Державна служба інтелектуальної власності України, Державне підприємство «Український інститут промислової власності», «Українське агентство з авторських і суміжних прав».*

Осуществлена характеристика административно-правового статуса субъектов администрирования правоотношений в сфере интеллектуальной собственности и определены пути усовершенствования их функционирования.

Ключевые слова: *Государственная служба интеллектуальной собственности Украины, Государственное предприятие «Украинский институт промышленной собственности», «Украинское агентство авторских и смежных прав».*

It is performed the characterization of administrative and legal status of central executive power bodies of Ukraine in the sphere of protection the rights of intellectual property and the ways to improve its functioning.

Key words: *Public service intellectual property of Ukraine, State Enterprise "Ukrainian Institute of Industrial Property", "Ukrainian Agency of Copyright and Related Rights".*

Постановка проблеми. Можливість реалізації гарантованого ст. 54 Конституції України права громадянам свободи літературної, художньої, наукової та технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності, залежить від наявності в державі сучасної системи охорони права інтелектуальної власності. Її складовими елементами виступають, з одного боку, сукупність нормативно-правових актів у цій галузі, а з іншого – відповідним чином структурована ієрархія органів правової охорони інтелектуальної власності. Досвід формування такої системи в Україні та інших державах переконливо свідчить про складність і динамічність цього процесу, що пояснюється динамічністю та складністю власне об'єкта правового регулювання, яким, без сумніву, є правовідносини у сфері інтелектуальної власності. Про актуальність дослідження проблем системи правової охорони інтелектуальної власності свідчить наявність чисельних наукових публікацій у фахових вітчизняних виданнях [1; 2; 3; 4; 5 та інші]. Але їхньою особливістю є зосередження уваги дослідників головним чином на питаннях еволюції, перспективах систематизації та кодифікації законодавчих актів [6; 7; 8; 9; 10 та інші]. А отже, поза увагою вчених, як правило, зали-

шаються проблеми функціонування системи органів охорони інтелектуальної власності в Україні. Водночас саме чітке визначення адміністративно-правового статусу цих органів сприятиме оптимізації їхньої діяльності, попередженню можливих порушень прав інтелектуальної власності та усуненню причин, що їх породжують.

Метою статті є характеристика адміністративно-правового статусу системи органів охорони інтелектуальної власності в Україні та визначення перспектив їх реформування.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняну систему суб'єктів адміністрування правовідносин у сфері інтелектуальної власності складають державні органи та громадські організації. Функцію адміністративно-правової охорони інтелектуальної власності покладено на державні органи виконавчої влади, які очолює Міністерство освіти та науки України – головний центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію політики у сфері інтелектуальної власності. У структурі міністерства замість Департаменту інтелектуальної власності (що функціонував з 2000 р.) у квітні 2011 р. була створена Державна служба інтелектуальної власності (далі – ДСІВ) – урядовий орган державного управління, який виконує завдання з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності та внесення на розгляд міністра освіти і науки Укра-

їни пропозицій щодо формування державної політики у цій сфері. Відповідно до покладених на неї завдань ДСІВ: узагальнює практику застосування законодавства за питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів і в установленому порядку подає їх міністру; організовує експертизу об'єктів права інтелектуальної власності та видає охоронні документи на них; здійснює державну реєстрацію та ведення обліку об'єктів права інтелектуальної власності, проводить реєстрацію договорів про передачу прав на них, а також ліцензійних договорів; визначає уповноважені заклади експертизи та доручає їм проведення експертизи заявок, веде відповідні державні реєстри; організовує проведення перевірок суб'єктів господарювання на предмет дотримання законодавства у сфері інтелектуальної власності, аналізує стан такого дотримання; здійснює міжнародне співробітництво у сфері правової охорони інтелектуальної власності та представляє інтереси України у відповідних питаннях у міжнародних організаціях; організовує інформаційну та видавничу діяльність, видає офіційні бюлетені з питань інтелектуальної власності; організовує роботу з підготовки та перепідготовки спеціалістів, здійснює атестацію представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених); здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на ДСІВ Президентом України.

Крім того, з метою організації своєї діяльності ДСІВ: забезпечує здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті ДСІВ, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління; здійснює добір кадрів, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців і працівників; організовує планово-фінансову роботу, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; організовує розгляд звернень громадян; забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті ДСІВ; забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави; організовує ведення діловодства та архіву в апараті ДСІВ.

Для виконання покладених на неї завдань ДСІВ має право: залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, зокрема, на договірній основі, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади; одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їхніх посадових осіб; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку та комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

У складі ДСІВ, відповідно до Указу Президента України від 27 квітня 2001 р. «Про заходи щодо охо-

рони інтелектуальної власності в Україні», Кабінет Міністрів України 17 травня 2002 р. затвердив Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності. Воно регламентує діяльність державних інспекторів, їхні права та обов'язки під час виконання функцій державного контролю, оскільки основним завданням державного інспектора є саме здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання незалежно від форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, а також у сфері виробництва, експорту, імпорту дисків для лазерних систем зчитування. Державні інспектори є посадовими особами ДСІВ, нею призначаються та звільняються. Інспектору видається посвідчення, яке підтверджує його повноваження. Крім того, ДСІВ зобов'язана створити для інспекторів умови роботи, зокрема надати робочі приміщення. З метою недопущення порушення прав інтелектуальної власності державний інспектор здійснює постійний контроль на підприємствах суб'єктів господарювання, що виробляють диски, де за рішенням ДСІВ створено постійний пост нагляду за укладенням угод на виробництво дисків із дотриманням прав інтелектуальної власності. Державні інспектори наділені досить широким колом прав. Наприклад, інспектор, який виявив ознаки адміністративного порушення, складає протокол і передає його на розгляд уповноваженого органу (суду) для притягнення винних до відповідальності. Такі адміністративні правопорушення передбачені ст. 152-2 (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності), ст. 164-9 (незаконне розповсюдження примірників аудіовізуальних творів і фонограм) та ст. 164-13 (порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування) Кодексу України про адміністративні правопорушення. Якщо ж інспектор виявив порушення законодавства, які містять ознаки злочину, він негайно повідомляє про це відповідні правоохоронні органи. Рішення державного інспектора про усунення виявлених порушень права інтелектуальної власності можуть бути оскаржені в ДСІВ або в суді в порядку, визначеному законодавством.

Важливе місце у структурі ДСІВ належить Апеляційній палаті – органу, який створений для розгляду заперечень проти рішень ДСІВ щодо набуття прав на об'єкти інтелектуальної власності та інших питань, віднесених законом до її компетенції. Заперечення подаються до Апеляційної палати в порядку, встановленому законодавством та на його основі регламентом Апеляційної палати, затвердженим ДСІВ. Якщо у строки, передбачені для подання заперечення, не сплачено збір, заперечення вважають неподаним, про що особу, яка подала заперечення, повідомляють письмово. Заперечення розглядаються згідно з регламентом Апеляційної палати. При цьому: заперечення будь-якої особи проти державної реєстрації права на винахід розглядають протягом 4-х місяців від дати одержання Апеляційною палатою заперечення та документа про сплату збору за подання заперечення; заперечення проти державної реєстрації права на корисну модель розглядають протягом 4-х місяців від дати надходження до Апеляцій-

ної палати заперечення, документа про сплату збору та експертного висновку за результатами проведення експертизи запатентованого винаходу корисної моделі на відповідність критеріям придатності для набуття прав на нього; заперечення проти державної реєстрації права на промисловий зразок розглядають протягом 2-х місяців від дати одержання Апеляційною палатою заперечення та документа про сплату збору за надання заперечення в межах мотивів, викладених заявником у запереченні та під час його розгляду. Строк розгляду заперечення можна продовжити за ініціативою особи, яка його подала, але не більше як на 2 місяці, якщо до вичерпання строку буде подано відповідне клопотання та сплачено збір за його подання. Заперечення розглядають у межах мотивів, викладених у ньому та під час його розгляду. У разі подання будь-якою особою заперечення проти державної реєстрації права на винахід, корисну модель, промисловий зразок особа, якій належать майнові права на об'єкт патентного права, повинна бути ознайомлена із запереченням. За результатами розгляду заперечення Апеляційна палата приймає мотивоване рішення, яке затверджує наказ ДСІВ, після чого його надсилають особі, яка подала заперечення. У разі повного задоволення заперечення збір за подання заперечення підлягає поверненню. До затвердження рішення Апеляційної палати, у місячний строк від дати його прийняття, голова Апеляційної палати може внести мотивований письмовий протест на це рішення, який має бути розглянутий протягом місяця. Рішення Апеляційної палати, прийняте за цим протестом, є остаточним і може бути скасоване лише судом. Особа, яка подала заперечення, може оскаржити затверджене ДСІВ рішення Апеляційної палати в судовому порядку протягом 2-х місяців від дати одержання рішення.

ДСІВ підпорядковуються Державне підприємство «Український інститут промислової власності» (далі – Укрпатент) та «Українське агентство з авторських і суміжних прав» (далі – УААСП).

Серед зазначених органів Укрпатент є єдиним в Україні, який здійснює експертизу заявок на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, інші результати науково-технічної творчості та комерційні позначення на відповідність умовам надання правової охорони, виносить рішення щодо видачі охоронних документів, забезпечує здійснення державної реєстрації об'єктів промислової власності та офіційної публікації відомостей про них. Головними завданнями Укрпатенту є такі: приймання заявок на видачу охоронних документів на результати науково-технічної діяльності, проведення експертизи заявок на результати науково-технічної діяльності на відповідність їх умовам надання правової охорони, забезпечення здійснення державної реєстрації об'єктів промислової власності та змін їхнього правового статусу та офіційної публікації відповідних відомостей; участь у розробленні пропозицій формування державної політики у сфері охорони промислової власності, заходів щодо її реалізації та здійснення цих заходів; участь у розробленні пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері охорони промислової власності; забезпечення в межах своїх повноважень виконання міжнародних зобов'язань України

у сфері охорони промислової власності, участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів України з питань охорони промислової власності; участь в організації підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів із питань охорони промислової власності; забезпечення здійснення державної реєстрації договорів про передачу права власності на результати науково-технічної діяльності, що охороняються в Україні, та договорів про видачу дозволу (ліцензійних договорів) на їх використання; забезпечення виконання завдань Державної програми інформатизації України в частині, що стосується промислової власності; інформаційне забезпечення функціонування державної системи охорони промислової власності: створення, актуалізація та забезпечення функціонування патентно-інформаційної бази, необхідної для проведення експертизи та довідково-пошукового апарату; забезпечення фізичних і юридичних осіб інформацією про результати науково-технічної діяльності; забезпечення формування фондів національної патентної документації в органах державної системи науково-технічної інформації в Україні; проведення науково-дослідних робіт і підготовка пропозицій щодо вдосконалення методології проведення експертизи, підвищення її якості, юридичного та технологічного забезпечення; участь у судових справах стосовно об'єктів промислової власності; матеріально-технічне та методологічне забезпечення у сфері охорони промислової власності.

Філією Державного підприємства «Українського інституту промислової власності є «Український центр інноватики та патентно-інформаційних послуг» (УкрЦІПП). Метою його створення є забезпечення реальних механізмів сприяння винахідницькій та інноваційній діяльності. Діяльність центру полягає в наданні патентно-інформаційних послуг. Зокрема, він здійснює пошук інформації щодо винаходів, корисних моделей, промислових зразків тощо; патентні дослідження щодо виявлення порушення прав власників чинних охоронних документів; патентні дослідження для визначення тенденцій розвитку об'єктів господарської діяльності; переклад патентних документів; ведення Фонду патентної документації громадського користування (ФГК) тощо.

«Українське агентство з авторських і суміжних прав» (далі – УААСП) було створено в 1992 р. на базі Українського республіканського агентства з авторських і суміжних прав. Завданнями УААСП є такі: участь у розробленні пропозицій щодо формування державної політики у сфері авторських і суміжних прав, заходів щодо її реалізації та здійснення цих заходів; забезпечення охорони відповідно до чинного законодавства авторських і суміжних прав правовласників України та правовласників інших країн та їхніх правонаступників на території України та поза її межами; участь у розробленні пропозицій, пов'язаних з удосконаленням законодавства України у сфері авторських і суміжних прав; забезпечення здійснення державної реєстрації прав авторів на твори науки, літератури та мистецтва; забезпечення формування та ведення Реєстру суб'єктів авторських і суміжних прав; сприяння

розширенню міжнародного наукового й культурного співробітництва, обміну духовними цінностями, залучення громадян України до надбань світової культури; забезпечення в межах своїх повноважень виконання міжнародних зобов'язань України у сфері авторських і суміжних прав, участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів України з питань охорони авторських і суміжних прав; участь в організації підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів із питань охорони авторських і суміжних прав; забезпечення фізичних та юридичних осіб інформацією про об'єкти авторських і суміжних прав; методологічне забезпечення функціонування державної системи охорони авторських і суміжних прав; управління майновими правами авторів або їхніх правонаступників на колективній основі у випадках, коли існують перешкоди в їхньому практичному здійсненні в індивідуальному порядку (публічне виконання і таке інше); надання допомоги авторам та іншим правовласникам авторських і суміжних прав в управлінні їхніми майновими правами; забезпечення обслуговування правовласників та їхніх правонаступників на основі використання нової техніки та передових технологій.

До громадських організацій, що опікуються питаннями охорони інтелектуальної власності, належать Всеукраїнська асоціація патентних повірених, Всеукраїнська організація інтелектуальної власності, Всеукраїнська асоціація авторських і суміжних прав, Товариство винахідників і раціоналізаторів України, Українська асоціація власників товарних знаків та інші громадські організації, які є представниками у справах інтелектуальної власності. Насамперед, це стосується членів Асоціації патентних повірених – фахівців, обов'язком яких є виконання за фізичних та юридичних осіб дій, пов'язаних із поданням заявок та одержанням охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності у своїй країні та за кордоном, а також представництво їхніх інтересів у патентних відомствах, судових та інших інстанціях. Патентний повірений повинен бути громадянином України та постійно проживати на її території; мати вищу освіту,

а також повну вищу освіту у сфері охорони інтелектуальної власності; мати не менше як 5 років досвіду практичної роботи у сфері охорони інтелектуальної власності; мати необхідні знання у сфері інтелектуальної власності в обсязі, визначеному Укрпатентом; бути у встановленому порядку внесеним до Державного реєстру представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених). Патентні повірені можуть спеціалізуватися у сферах набуття прав на винаходи, корисні моделі та промислові зразки; набуття прав на знаки для товарів і послуг; набуття прав на селекційні досягнення; судового, арбітражного та іншого захисту прав патентовласників, власників об'єктів інтелектуальної власності. Патентний повірений діє за дорученням особи, яку він представляє. Це доручення засвідчується договором, довіреністю або іншим документом, що підтверджує його повноваження відповідно до законодавства. Він має право займатись своєю діяльністю індивідуально або разом з іншими патентними повіреними, створювати патентні агентства, фірми, бюро, контори тощо з правами юридичної особи, а також працювати за наймом. Треба зауважити, що іноземці та інші особи, які проживають за межами України або мають своє місцеперебування за її межами, можуть реалізовувати свої права не просто через будь-якого представника, а через тих представників, що зареєстровані згідно з Положенням про представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених), які атестовані та мають відповідне свідоцтво. Цікаво, що аналогічні положення містять і закони іноземних держав [11. с. 63].

Висновки. Отже, функціонуюча в Україні система суб'єктів адміністрування правовідносин у сфері інтелектуальної власності свідчить про її досить високий рівень. Водночас очевидно, що вона потребує подальшого вдосконалення, пов'язаного з уточненням адміністративно-правового статусу відповідних центральних органів виконавчої влади та створенням системи регіональних і місцевих органів, які б забезпечували ефективну охорону права інтелектуальної власності в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Денисюк О. Проблеми і перспективи розвитку охорони інтелектуальної власності. Адвокат. 2009. № 7. С. 38–41.
2. Римарчук Г. Державне регулювання у сфері забезпечення прав громадян на об'єкти інтелектуальної власності. Держава та регіони. Серія: Право та державне управління. 2012. № 3. С. 187–191.
3. Романюк І. Етапи становлення системи охорони права інтелектуальної власності. Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ: Юридичні науки. 2011. № 2. С. 213–222.
4. Гончаренко К. «Охорона інтелектуальної власності у часі й просторі». Інтелектуальна власність. 2010. № 10. С. 50–54.
5. Красовська А. Сучасний стан правової охорони об'єктів інтелектуальної власності в Україні. Інтелектуальна власність. 2007. № 1. С. 4–8.
6. Гареев Є. Розвиток вітчизняного патентного законодавства в дорадянські часи. Актуальні проблеми держави і права. 2010. Вип. 53. С. 132–140.
7. Харченко В. Ще раз до проблеми систематизації кримінально-правової охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності. Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки. 2009. № 2. С. 127–136.
8. Жаров В. Стан та перспективи розвитку законодавства України у сфері інтелектуальної власності. Інтелектуальна власність. 2004. № 10. С. 8–10.
9. Орлюк О. Проблеми і перспективи систематизації законодавства у сфері інтелектуальної власності. Інтелектуальна власність. 2010. № 6. С. 8–13.
10. Крижна В. Варіанти кодифікації законодавства у сфері інтелектуальної власності. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2010. № 1. С. 110–115.
11. Тверезенко О. Правове регулювання атестації патентних повірених. Інтелектуальна власність. 2008. № 2. С. 62–64.

Кригіна Д. Г.,
аспірант кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИПИ ВСТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ МАЙНОВИХ ПОДАТКІВ

PRINCIPLES FOR THE ESTABLISHMENT OF LOCAL LOAN TAXES

Стаття присвячена принципам права, їхньому значенню в системі нормативних регуляторів суспільних відносин. Досліджено важливу роль принципів права у встановленні місцевих податків і зборів. Автором було розглянуто розмежування таких категорій, як «принципи встановлення місцевих податків і зборів» і «принципи встановлення місцевих майнових податків».

Ключові слова: принцип права, податок, майнові податки, місцеві майнові податки, місцеве самоврядування.

Стаття посвячена принципам права, их значению в системе нормативных регуляторов общественных отношений. Исследована важная роль принципов права в установлении местных налогов и сборов. Автором было рассмотрено разграничение таких категорий, как «принципы установления местных налогов и сборов» и «принципы установления местных имущественных налогов».

Ключевые слова: принцип права, налог, имущественные налоги, местные имущественные налоги, местное самоуправление.

The article is devoted to the principles of law, their significance in the system of regulatory regulators of social relations. The important role of the principles of law in the establishment of local taxes and fees is investigated. The author examined the delineation of such categories as “the principles of establishing local taxes and fees” and “the principles of establishing local property taxes”.

Key words: principle of law, tax, property taxes, local property taxes, local self-government.

Суспільний прогрес, який отримує свій вияв, мабуть, у всіх сферах суспільного життя, має своїм наслідком модернізацію положень чинного законодавства. Відповідні трансформаційні процеси у сфері чинного законодавства мають значний позитивний вплив на забезпечення належної рефлексії між реаліями об'єктивної дійсності та нормативною системою, що сприяє належному процесу розвитку суспільних відносин. У цьому випадку варто відзначити, що, незважаючи на перманентно триваючий процес внесення змін до положень чинного законодавства, існують нормативні приписи, яким властива найвища міра стійкості, – принципи права. Саме принципи права формують той фундамент, на основі якого вибудовується міцний і надійний «каркас» правового регулювання. Вихідні положення права являють собою векторально-орієнтаційну основу як нормотворчої, так і правозастосовної діяльності. До того ж треба зауважити, що неабияку роль принципи права відіграють також у встановленні місцевих податків і зборів.

Значення принципів права в системі нормативних регуляторів суспільних відносин складно переоцінити. Як слушно зауважує О.Ф. Скакун, значення вихідних положень права полягає в нормативному закріпленні загальних засад суспільного ладу; сприянні однотипному та послідовному закріпленню нормативних положень; забезпеченні регламентації суспільних відносин шляхом закріплення відповідних принципів у межах приписів чинного законодавства [1, с. 276].

Для забезпечення послідовності здійснення подальшого дослідження вбачається за доцільне визначити змістовне наповнення такого поняття, як принципи права. Так, із загальнотеоретичної точки зору аналіз такої категорії, як «принцип», потрібно розпочинати зважаючи на її етимологічні основи.

Слово «принцип» (від лат. “principium”) в римському праві детермінувалося як ідея керівного характеру, основа суспільного устрою, визначальне, первісне положення конкретного процесу чи явища.

Що ж стосується доктринальних підходів із приводу визначення такого поняття, як «принципи права», то, мабуть, найбільш повне та чітко сформульоване визначення цієї категорії було надано С.П. Погребняком. Науковець детермінує принципи права як системи імперативних за своїм характером загальних і стабільних вимог, що отримують своє формалізоване закріплення в рамках джерел права та являють собою вихідні, основоположні, змістовні риси та цінності, які притаманні всій системі права та детермінують як її характер, так і орієнтири подальшого розвитку відповідної системи [2].

Як слушно зауважує А.М. Колодій, принципи права є правовими явищами, що забезпечують консолідацію як правотворчості, так і правосуддя, забезпечують зміцнення законності та формують основи правопорядку, визначають основоположні вимоги, які висуваються до громадської дисципліни, надають інтегральну цілісність чинній правовій системі, обумовлюють системну єдність нормотворчого процесу, його охорони та реалізації, виступають гарантіями дієвої реалізації прав та інтересів учасників суспільних відносин [3, с. 5].

Потрібно зазначити, що коли йдеться про принципи встановлення місцевих майнових податків, то їм властива певного роду специфіка форми їхнього нормативного закріплення. Загалом, проблематика закріплення принципів права має загальнотеоретичне значення. Так, низка вчених-правників стоїть на позиціях щодо необхідності здійснення розмежування вихідних положень права, ґрунтуючись на специфіці форми їх закріплення: а) прямо закріпленні принципи (принципи права, які отримали

своє безпосереднє (подекуди дефінітивно визначене) текстуальне закріплення); б) принципи непрямой (опосередкованої) формалізації (принципи права, що можуть бути визначені в процесі здійснення системної аналітичної діяльності з опрацювання приписів чинного законодавства) [4]. У цьому випадку потрібно зауважити, що місцевим майновим податкам властива саме непряма форма їх закріплення.

Треба зазначити, що станом на сьогодні існують різні підходи до визначення системи принципів встановлення місцевих податків і зборів. Зокрема, можна виділити існування двох рівнів систем принципів встановлення відповідних місцевих податкових платежів податкового характеру. Так, зокрема, інституціями Ради Європи було сформовано систему вихідних положень встановлення місцевих податків і зборів, яка має слугувати орієнтаційною основою для європейських держав. До відповідної міжнародної (загальноєвропейської) системи принципів було включено такі вихідні положення:

- принцип справедливого розподілу тягаря місцевих податків і зборів із взяттям до уваги платоспроможності зобов'язаних учасників податкових відносин і вигоди, яку такі платники отримують від послуг, які надаються муніципальними інституціями;
- принцип транспарентності податкового тягаря, який покладається на платників податків, що створює умови для ефективного розподілу ресурсів;
- принцип гарантування права органів місцевого самоврядування в разі виникнення потреби змінювати в порядку, визначеному національним законодавством, обсяг місцевих податків і зборів;
- принцип вирівнювання, відповідно до якого різниця між обсягом місцевих податків, що акумулюються муніципальними інституціями різних адміністративно-територіальних одиниць, не повинна бути значною, за винятком випадків, коли це обумовлюється різним рівнем надаваних / отримуваних послуг;
- принцип «невтручання», який означає, що місцеві податки та збори не повинні призводити до яких-небудь значних економічних (мінімальний вплив на економічну кон'юнктуру місця локалізації територіальної громади), демографічних (неспричинення демографічних втрат у вигляді міграції місцевих жителів) і соціальних (запобігання погіршенню поточного становища соціальних груп) наслідків;
- принцип еластичності, що має своїм спрянням забезпечити коригування обсягу податкових надходжень залежно від об'єктивно обумовлених змін рівня витрат [5].

Треба зауважити, що вищезазначені принципи встановлення місцевих податків і зборів мають рекомендаційний характер. Такого роду стан справ обумовлюється, насамперед, джерелом їх закріплення – міжнародним актом рекомендаційного характеру. Відповідно до зазначеного вище відповідні принципи являють собою вихідні положення «м'якого» права, тобто такого, що не має обов'язкового до імплементації та застосування характеру. До того ж значення відповідної системи принципів не можна применшувати, оскільки вона

може слугувати орієнтаційною основою для модернізації національних систем принципів встановлення місцевих податків і зборів.

Що ж стосується вітчизняних доктринальних підходів до визначення системи принципів встановлення місцевих податків і зборів, то вони, зокрема, отримали своє втілення в роботах Л.В. Товкун. Так, науковець зазначає, що місцеві загальнообов'язкові платежі податкового характеру функціонують на основі вихідних положень, що отримали своє закріплення в межах ст. 4 Податкового кодексу України. До відповідних принципів автор відносить:

- принцип загальності оподаткування – кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені Податковим кодексом України, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є;
- принцип рівності всіх платників податків перед законом, недопущення будь-яких виявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної належності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;
- принцип соціальної справедливості – встановлення податків і зборів відповідно до платоспроможності платників податків;
- принцип єдиного підходу до встановлення податків і зборів – визначення на законодавчому рівні всіх обов'язкових елементів податку [6].

У цьому випадку науковець фактично перетрансформував (пристосував) загальні принципи податкового законодавства до цілей встановлення місцевих податків і зборів. За таких умов до уваги не було взято специфічні, самотутні принципи встановлення місцевих загальнообов'язкових платежів податкового характеру, які також отримали своє, хоча й не пряме, проте опосередковане, закріплення в межах нормативних положень чинного податкового законодавства. Не заперечуючи вплив загальних принципів податкового законодавства на встановлення місцевих податків і зборів, ми все ж таки наполягаємо на необхідності виокремлення спеціальних принципів встановлення відповідних податків і зборів. Такого роду підхід обумовлюється, насамперед, тим, що навряд чи загальні принципи податкового законодавства спроможні викристалізувати всю специфіку варіативних виявів місцевого оподаткування.

У Конституції України отримало своє формалізоване закріплення право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. До того ж відповідне право могло б виступати звичайною декларацією, якби Конституцією України та низкою інших нормативно-правових актів муніципального права не були б передбачені гарантії реалізації місцевого самоврядування. Наприклад, положеннями ч. 1 ст. 142 Конституції України закріплюється така категорія, як «фінансова основа місцевого самоврядування», інтегративним складником якої є доходи місцевих бюджетів, вагому частку яких формують надходження від сплати місцевих податків і зборів. Основним законом гарантується право

територіальних громад згідно з приписами чинного законодавства встановлювати місцеві податки та збори (ч. 1 ст. 143 Конституції України) [7].

У положеннях ч. 1 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування визначається, що «принципнаймі частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за кошт місцевих податків і зборів» [8]. При цьому в межах вищезазначених нормативно-правових актів закріплюється виключно матеріальна основа (права, гарантії, принципи), на основі якої відбувається формування фінансових ресурсів територіальної громади. Що ж стосується процедурних механізмів встановлення місцевими радами місцевих податків і зборів, то вони визначаються нормативними приписами Податкового кодексу України. Такого роду підхід міжгалузевої інтеграції нормативних приписів обумовлюється комплексним характером самої галузі муніципального права.

Відповідні податкові процедури установчого характеру (процедури з приводу встановлення місцевими радами місцевих податків і зборів) отримують свою безпосередню формалізацію в межах приписів ст. 10 та п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України. З-поміж вищезазначених процедурних нормативних положень можна виокремити низку опосередковано закріплених принципів встановлення місцевих майнових податків. Про існування в межах Податкового кодексу України опосередковано закріплених принципів права говорить також М.П. Кучерявенко. Учений детермінує опосередковано закріплені принципи податкового права як «принципи, що впливають із норм права» [9, с. 253]. А.М. Котенко визначає їх як «непоіменовані принципи» [10]. При цьому ми повинні чітко усвідомлювати, що специфіка форми закріплення відповідних вихідних положень податкового права в жодному разі не повинна применшувати їхньої правореалізаційної ролі.

Шляхом системного аналізу приписів податкового законодавства можна виокремити такі принципи встановлення місцевими радами місцевих майнових податків:

а) принцип імперативності під час встановлення окремих загальнообов'язкових платежів податкового характеру (п. 10.2 ст. 10 Податкового кодексу України);

б) принцип дискреційності (розсуду) під час встановлення органами місцевого самоврядування обов'язковими до сплати окремо взятих податків і зборів (п. 10.3 ст. 10 Податкового кодексу України);

в) принцип заборони встановлення місцевими радами непередбачених податковим законодавством податків і зборів (п. 10.4 ст. 10 Податкового кодексу України);

г) принцип визначеності обов'язкових елементів місцевих податків і зборів (пп. 12.3.2 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України);

г) принцип недопущення нормативно-установчої пільгової індивідуалізації міри податкових

зобов'язань (пп. 12.3.7 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України).

Надалі вбачається за доцільне проаналізувати специфіку окремих аспектів вияву вищезазначених опосередковано закріплених принципів права. Наприклад, принцип імперативності під час встановлення окремих загальнообов'язкових платежів податкового характеру виявляється, зокрема, в тому, що місцеві ради в обов'язковому порядку повинні установити сплату в межах адміністративно-територіальної одиниці, що входить до сфери їхнього відання, зокрема такий місцевий податок, як податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю). Що ж стосується принципу дискреційності (розсуду) під час встановлення органами місцевого самоврядування обов'язковими до сплати окремо взятих податків і зборів, то його специфіка полягає у формі реалізації його вимог, а саме в об'єктивізації його змісту в рамках колективної дискреції.

У цьому випадку ми відзначаємо, що місцеві ради можуть вирішувати (за власним розсудом) питання щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки). Коли ж ідеться про принцип заборони встановлення місцевими радами непередбачених податковим законодавством податків і зборів і принцип визначеності обов'язкових елементів місцевих податків і зборів, то треба зауважити, що відповідні принципи є похідними від таких загальних для всієї системи податкового законодавства принципів, як принцип недопущення протиправного встановлення загальнообов'язкових платежів податкового характеру (п. 4.2 ст. 4 Податкового кодексу України) та принцип єдиного підходу до встановлення податків і зборів (пп. 4.1.11 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України). У разі принципу недопущення нормативно-установчої пільгової індивідуалізації міри податкових зобов'язань головним чином його призначення полягає в забороні встановлення з боку місцевої ради індивідуальних пільгових ставок місцевих податків і зборів для окремих юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, і фізичних осіб та забороні звільнення їх від сплати таких податків і зборів.

Крім того, важливим залишається питання розмежування таких категорій, як «принципи встановлення місцевих податків і зборів» і «принципи встановлення місцевих майнових податків». У цьому випадку ми відзначаємо, що в загальнофілософському розумінні відповідні поняття співвідносяться як «ціле» та «частина». Тобто принципи встановлення місцевих податків і зборів є родовим поняттям щодо такої видової категорії, як принципи встановлення місцевих майнових податків. Остання категорія виступає в ролі інтегративного складника вищого за своїм порядком, більш системного поняття – принципів встановлення місцевих податків і зборів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Х.: Эспада, 2007. С. 276.
2. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Х.: Право, 2008. 240 с.
3. Колодій А.М. Принципи права України: монографія. К.: Юрінком Інтер, 1998. 205 с.
4. Лившиц А.Я. Введение в рыночную экономику: учеб. пособие для вузов. Ч. 1–2. М., 1992. – 420 с.
5. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities. Rec(2000)14: Council of Europe. 06.09.2000.
6. Товкун Л.В. Місцеві податки та збори як складові податкової системи України: їх особливості та розвиток. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwi1vbey0_XXAhWHLFAKHcCAB3sQFghGMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbuv%2Fcgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Fdbms_2015_29_10.pdf&usg=AOvVaw1Z0eTFLladyvPco8S7KRv1.
7. Конституція України в редакції від 30 вересня 2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036
9. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність»: Алерта: КНТ: ЦУЛ, 2009. 459 с.
10. Котенко А.М. До питання про принципи у податково-правовому регулюванні. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjM65TQifjXAhXIJVAKHW7oBagQFgg4MAI&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbuv%2Fcgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2FFp_2014_2_9.pdf&usg=AOvVaw1tgCFxcdym2XCyJZhIB_3J (с. 23).

Кузьменко Д. О.,
аспірант кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНА ПРИРОДА АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

SOCIO-POLITICAL NATURE OF THE ANTITERRORIST OPERATION IN UKRAINE

Стаття присвячена аналізу та розкриттю соціально-політичної природи проведення антитерористичної операції на сході України. Юридичною підставою подій на сході держави є підписаний тодішнім виконуючим обов'язки Президента України О. Турчиновим указ від 13 квітня 2014 р. № 405 «Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». Рада нацбезпеки та оборони розпочала широкомасштабну АТО із залученням Збройних сил України.

Результатом АТО є погіршення соціальних та економічних показників розвитку Донецької та Луганської областей, втрата довіри громадян до влади та силових структур, що, у свою чергу, призводить до зниження рівня правової свідомості та правової культури населення, яке проживає на зазначеній території, та навіть тих, хто її залишив. Усе це у своїй сукупності погіршує соціально-політичний, економічний і культурний стан у державі загалом, що є досить небажаним фактором для подальшого розвитку та існування України.

Усе це викликало гостре протистояння силових структур держави, добровольців, волонтерів і всіх небайдужих до долі країни та призвело до тих подій, які мають характер збройного конфлікту. Можна сміливо стверджувати, що все, що відбувається на східній території України, також є ще й наслідком консолідації української політичної нації, наслідком утвердження демократичної правової держави з її силовими структурами та збройними силами для забезпечення воєнної безпеки держави, наслідком боротьби різних систем цінностей у суспільстві, боротьби за демократію та територіальну цілісність, це є наслідок європейського вибору українського народу, вибору, який не влаштовує Російську Федерацію та її очільників. Усе це у своїй сукупності й становить соціально-політичну природу антитерористичної операції в Україні.

Ключові слова: АТО, соціально-політична природа, тероризм, гібридна війна, збройний конфлікт, держава.

Стаття посвящена аналізу та раскрытию социально-политической природы проведения антитеррористической операции на востоке Украины. Юридическим основанием событий на востоке государства является подписанный исполняющим обязанности в то время Президента Украины А. Турчиновым указ от 13 апреля 2014 г. № 405 «О Решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 13 апреля 2014 г. «О неотложных мерах по преодолению террористической угрозы и сохранению территориальной целостности Украины». Совет нацбезопасности и обороны начал широкомасштабную АТО с привлечением Вооруженных сил Украины.

Результатом АТО является ухудшение социальных и экономических показателей развития Донецкой и Луганской областей, потеря доверия граждан к власти и силовым структурам, что, в свою очередь, приводит к снижению уровня правового сознания и правовой культуры населения, проживающего на данной территории, и даже тех, кто ее оставил. Все это в своей совокупности ухудшает социально-политическое, экономическое и культурное положение в государстве в целом, что является достаточно нежелательным фактором для дальнейшего развития и существования Украины.

Все это вызвало острое противостояние силовых структур государства, добровольцев, волонтеров и всех неравнодушных к судьбе страны и привело к тем событиям, которые носят характер вооруженного конфликта. Можно смело утверждать, что все, что происходит на территории нашей страны, есть следствием консолидации украинской политической нации, следствием утверждения демократического правового государства с его силовыми структурами и вооруженными силами для обеспечения военной безопасности государства, следствием борьбы различных систем ценностей в обществе, борьбы за демократию и территориальную целостность, это есть следствие европейского выбора украинского народа, выбора, который не устраивает Российскую Федерацию и ее руководителей. Все это в своей совокупности и составляет социально-политическую природу антитеррористической операции в Украине.

Ключевые слова: АТО, социально-политическая природа, терроризм, гибридная война, вооруженный конфликт, государство.

The article is devoted to the analysis and disclosure of the socio-political nature of the anti-terrorist operation in eastern Ukraine. The legal basis for events in the east of the country was signed by the current duty of the President of Ukraine O. Turchinov at that time. Decree of April 13, 2014, No. 405 "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine" of April 13, 2014 "On urgent measures to overcome the terrorist threat and preservation territorial integrity of Ukraine". The National Security and Defense Council launched a large-scale ATO with the involvement of the Armed Forces of Ukraine.

The result of the ATO is the deterioration of the social and economic indicators of the development of the Donetsk and Luhansk regions, loss of citizens' confidence in the authorities and security structures, which in turn leads to a decrease in the level of legal consciousness and legal culture of the population living in the specified territory, and even those who left.

All this provoked a sharp confrontation between the state's power structures, volunteers, volunteers and all those who were not indifferent to the country's destiny and led to events that bear the character of an armed conflict.

One can safely assert that everything that takes place in the eastern territory of Ukraine is also a consequence of the consolidation of the Ukrainian political nation, the result of the establishment of a democratic rule of law with its forces and the Armed Forces as a result of the struggle of different systems of values in society, the struggle for democracy and territorial integrity, this is a consequence of the European choice of the Ukrainian people, a choice that does not suit the Russian Federation and its leaders. All this in its totality forms the socio-political nature of the antiterrorist operation in Ukraine.

Key words: ATO, socio-political nature, terrorism, hybrid war, armed conflict, state.

Постановка проблеми. Суспільно-політичне життя є важливим і невід'ємним елементом у будь-якій країні. Соціально-корисна та політична активність громадян є рушійною силою в процесі державотворення, адже, як показує європейська практика, розбудова демократичної, правової та економічно розвиненої країни є справою не тільки політичних діячів і відповідних державних інститутів, а й, можна сказати, обов'язком кожного свідомого громадянина.

Відповідно, якщо держава опиняється перед загрозою свого існування, прямим обов'язком громадян є захист її незалежності та територіальної цілісності. Так, неочікувано у 2014 р. українське суспільство постало перед загрозою свого демократичного існування, що призвело до незаконної втрати частини території та військових подій на сході держави.

Загалом, локальні війни та конфлікти останніх років у світі, агресія Російської Федерації проти України, спеціальні операції з дестабілізації обстановки в нашій державі продемонстрували, що необхідно брати до уваги сукупність усіх факторів, які мають місце в регіонах постійної дислокації військових частин і районах воєнних дій. Не винятком є й соціально-політичні фактори, які формують соціально-політичну природу антитерористичної операції (далі – АТО) в Україні.

Метою статті є аналіз соціально-політичних факторів, які формують соціально-політичну природу антитерористичної операції на сході України.

Виклад основного матеріалу. Вивченню соціально-політичної природи антитерористичної операції в Україні приділяли увагу такі науковці, як В.І. Осьодло, Л.М. Будагянц, І.П. Рушенко, Н.В. Коваленко, М.В. Цюрупа, О.І. Остапенко, В.І. Шевченко та інші вчені.

Сьогодні наша країна, незважаючи на вкрай складні політико-економічні умови, є на етапі активного реформування соціально-політичного життя. Цей процес досить тривалий та складний і вимагає від громадян країни розуміння, поважного ставлення та сприяння трансформаційним процесам, а також вдалої адаптації та прагнення до якісних змін, що дасть можливість удосконалити й покращити якість життя всього суспільства.

Україна до 2014 р. входила до групи тих країн, які за історію свого існування не мали досвіду збройних конфліктів. Проте якщо розглядати всю історію становлення української державності, то побачимо, що із самого початку цей шлях був не простим і супроводжувався постійними війнами та протистояннями. Наприклад, свого часу, у грудні 1917 р., українська політика керована В. Леніним уряду Радянської Росії призвела до оголошення війни Українській Народній Республіці. Наслідком цієї війни, яка завершилася восени 1920 р., стало силове запровадження в Україні комуністичного режиму та включення її до складу СРСР. Відтоді будь-які форми українського національно-визвольного руху – чи то вимоги культурної автономії, чи то збройна боротьба УПА – радянська Росія рішуче придушувала, а його учасників жорстоко карала [3].

Тож бачимо, що у відносинах Росії щодо України практично нічого не змінилося, і сьогодні ми маємо збройну агресію з боку Російської Федерації, яка триває уже не один рік і сприяє ряду серйозних економічних, політичних і соціальних проблем та одночасно породжує нові.

Відповідно, реакцією Української держави на такі дії агресора стало військове протистояння, яке офіційно з 13 квітня 2014 р. має назву антитерористичної операції та здійснюється з метою зупинення терористів і сепаратистів.

Як стверджують аналітики, з проголошенням Україною вибору європейського шляху розвитку й намірів про приєднання до ЄС перед нею постала військова загроза з боку одного з гарантів її безпеки, за Будапештським меморандумом, що розуміли та озвучували як іноземні, так і вітчизняні експерти. Проте в країні ще не було ані спільної політичної волі, ані політичного суб'єкта, спроможного адекватно відреагувати на виниклу загрозу. Навпаки, роки незалежності (принаймні до 2014 р.) відзначилися поступальним знищенням військової потуги держави та безупинними спробами підірвати авторитет Збройних сил в очах суспільства. З одного боку, це чинилося планомірно, з іншого – через відсутність державницького стратегічного мислення й брак необхідних управлінських компетенцій, через убагачення в Збройних силах лише «економічно обтяжливого інституту» або ж джерела збагачення через розкрадання їхнього майна. Стан справ змінився із соціальним вибухом – антикорупційною революцією, Революцією гідності, у якій згуртувалася в єдність політична українська нація, що було несподіваною та неочікуваною подією як для зовнішнього оточення країни, так і для владних еліт, й навіть для опозиційних сил. Попри «теорію змови», проти яких свідчать масштабність, масовість, соціальний склад активних діячів і груп підтримки сил спротиву, перебіг подій Революції гідності мав спонтанний саморганізований і некерований зовні характер [3].

Важко не погодитися із зазначеною думкою В.І. Осьодло, адже ми ще раз переконаємося, що всі вказані вище події мають також і соціально-політичний характер, що у своїй сукупності й призвело до появи в житті українського суспільства та держави такого явища, як антитерористична операція.

Якщо аналізувати правову природу подій на сході нашої держави, то їхньою юридичною підставою є підписаний тодішнім виконуючим обов'язки Президента України О. Турчиновим указ від 13 квітня 2014 р. № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». Рада національної безпеки та оборони розпочала широкомасштабну АТО із залученням Збройних сил України [2].

Необхідно зазначити, що у вітчизняному законодавстві на найвищому рівні закріплено чітке поняття АТО; так, згідно із ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» антитерористична

операція – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [1].

Також вітчизняний законодавець передбачив і прописав поняття тероризму, під яким варто розуміти суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей, або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей [1].

Аналіз досвіду зарубіжних країн дав нам можливість дійти висновку, що тероризм бере свій початок з Ірландської республіканської армії (ІРА), Курдської робітничої партії, «Тигри визволення Таміл-Іламу» (Шрі-Ланка), «Аль-Каїди» (міжнародної організації ісламських екстремістів) та інших. Загальною їхньою рисою є те, що вони відображають прихильність членів до крайніх поглядів та акцій (екстремізм). Як свідчить аналіз дій екстремістів, їхні акції заздалегідь сплановані та, як правило, спрямовані на залякування якомога більшої кількості людей, спричиняють тяжкі наслідки або створюють загрозу спричинення таких наслідків для досягнення поставлених цілей [5, с. 136].

Проте, як би не називалися події, про які йдеться, результатом їх є погіршення соціальних та економічних показників розвитку Донецької та Луганської областей, втрата довіри громадян до влади та силових структур, що, у свою чергу, призводить до зниження рівня правової свідомості та правової культури населення, яке проживає на зазначеній території, та навіть тих, хто її залишив. Усе це у своїй сукупності погіршує соціально-політичний, економічний і культурний стан у державі загалом, що є досить небажаним фактором для подальшого розвитку та існування України.

Бойові дії, які відбуваються на сході країни, як уже зазначалося, значно погіршили економічний стан країни та сприяють економічній кризі, яку без допомоги євроспільноти подолати досить важко. Та поряд із зазначеними проблемами не менш важливими є і соціально-політична та гуманітарна обстановка в регіоні.

Так, варто зауважити, що під соціально-політичною обстановкою треба розуміти певну сукупність ситуацій і проблем, які виникають у певний період часу на певній території чи в регіоні країни та зумовлені наявністю історичних, культурних, релігійних, внутрішньополітичних, міжнаціональних розбіжностей та інших суспільних факторів.

Зрозуміло, що вказана обстановка сама по собі не може виникнути, вона є результатом взаємодії або відсутності такої взаємодії між певними суб'єктами, а саме між органами державної влади та місцевого самоврядування, між політичними партіями та рухами; не є винятком різного роду об'єднання та

блоки, а також засоби масової інформації та громадськість загалом.

Серед гуманітарних умов і проблем одним із найважливіших є внутрішнє переміщення жителів Донецької та Луганської областей на мирні території як з офіційною реєстрацією, так і без неї. Це, у свою чергу, призводить до непланового перенаселення окремих адміністративно-територіальних одиниць країни, вимагає наявності відповідного житла, робочих місць і належного соціального забезпечення. Такі обставини створюють надмірне навантаження на органи місцевого самоврядування та місцеві бюджети, що ускладнює й так досить не просту економічну ситуацію в кожному регіоні та в країні загалом. Також не менш важливим моментом є надання медичних та освітніх послуг для осіб, які є переселенцями, оскільки ці сфери також активно реформуються й вимагають дотримання певних умов для надання відповідних послуг. Наприклад, відповідно до нових вимог вступу до шкільного закладу, необхідно, щоб дитина, яка разом із сім'єю має статус переселенців, ще й була офіційно зареєстрована разом із батьками за конкретною адресою, тобто мала відповідну прописку, яка належить до територіального розміщення цього навчального закладу. А оскільки отримати прописку практично нереально, то й потрапити до відповідного закладу освіти стає проблематично. Те ж саме стосується й надання медичних послуг.

Не менш важливими поряд із зазначеними є й політичні переконання та вподобання населення, яке проживає на території проведення АТО, та в державі загалом, адже різкі розбіжності можуть тільки ускладнювати і так украй важку обстановку та призводити до різного роду соціальних конфліктів, що й сталося у принципі на самому початку так званої «гібридної війни» в Україні.

Взагалі, якщо говорити про саме розуміння поняття конфлікту, то він сам по собі не виникає. Конфлікт є наслідком певних розбіжностей у певних верствах населення, які проживають на конкретній території. Причиною конфлікту може бути відсутність будь-яких цінностей і низький рівень правової культури суспільства, відсутність відчуття патріотизму, а також розбіжності щодо цілей існування суспільства загалом. Окрім того, до причин конфлікту варто віднести й бідність як наслідок низьких доходів населення, високий рівень безробіття молоді, проникнення організованої злочинності в урядові структури, сепаратистські тенденції, спрямовані на руйнування цілісності держави.

Складні соціально-політичні події, що відбуваються в Україні, є наслідком конфлікту, що вкрай негативно позначається на життєдіяльності великої кількості населення країни. Добре відомо, що під час загострення соціально-політичної ситуації, наявності конфлікту на макрорівні соціуму зростають конфлікти та насильство на мікрорівні – родини, колективу, громади, міжособистісних зв'язків. Усе це у своїй сукупності створює негативну соціально-правову обстановку в державі.

Повертаючись до події 2014 р, зазначимо, що вони супроводжувалися вибухом саме відкритих соціальних конфліктів насильницького характеру, які були штучно створеними, заздалегідь підготовленими, можна сказати, навіть ситуативними, які з незначимих, можна сказати, не серйозних перетворилися на видимі та гарячі.

Тож ми погоджуємося з думкою І.П.Рущенко, який констатував, що у 2014 р. агресор на першому етапі використав тактику керованого хаосу, що передбачала руйнування соціального порядку в державі, використання «м'якої сили», активізацію «п'ятої колони», максимальне загострення соціальних конфліктів на театрі воєнних дій як шлях до захоплення АРК Крим і восьми областей на сході та півдні України [4, с. 155].

Усе це викликало гостре протистояння силових структур держави, добровольців, волонтерів і всіх небайдужих до долі країни та призвело до тих подій, які мають характер збройного конфлікту, основною метою якого є захист територіальної цілісності та недоторканності держави, прав, свобод та інтересів її громадян, а також права на самовизначення.

Можна сміливо стверджувати, що все, що відбувається на східній території України, також є ще й наслідком консолідації української політичної нації, наслідком утвердження демократичної правової держави з її силовими структурами та збройними силами для забезпечення воєнної безпеки держави, наслідком боротьби різних систем цінностей у суспільстві, боротьби за демократію, це є наслідок європейського вибору українського народу, вибору, який не влаштовує Російську Федерацію та її очільників. Усе це у своїй сукупності й становить соціально-політичну природу антитерористичної операції в Україні.

Висновки. Отже, зважаючи на все вищезазначене, ми дійшли висновку, що соціально-політична природа антитерористичної операції в Україні має як національне, так і міжнародне значення, оскільки на національному рівні це, перш за все, боротьба за власну державність, незалежність і відновлення територіальної цілісності, а на міжнародному – це відновлення міжнародно-правового становища, стабілізація міжнародних партнерських відносин, що вкрай важливо для нашої держави та її подальшого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.
2. Указ Президента України від 13 квітня 2014 р. № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». Офіційний веб-портал. Відділ баз даних нормативно-правової інформації. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>
3. Осьодло В.І., Будагьянц Л.М. Соціально-політичний контекст війни на сході України. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/4343/1/Осьодло%20В.pdf>
4. Рущенко І.П. Російсько-українська гібридна війна: погляд соціолога: монографія. Х.: ФОП Павленко О.Г., 2015. 268 с.
5. Коваленко Н.В. Правовий режим антитерористичної операції. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 2. Т. 2. 189 с.
6. Каппен Ф. Путін веде в Україні гібридну війну. Інтерв'ю «Радіо Свобода» 26.04.2014. Підготовлено Корнієнко С. URL: <http://www.radiosvoboda.org/articleprintview/25363591.html>.
7. Осьодло В.І., Л.М. Будагьянц Культурно-політична самоідентифікація громадян у східних областях України. III Всеукраїнський психологічний конгрес з міжнародною участю «Особистість у сучасному світі» (20–22 листопада 2014 р.). К.: ДП «Інформаційно-аналітичне агентство», 2014. С. 443–447.

Легенький М. І.,
кандидат педагогічних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРОЕКТ ОСНОВНОГО ОСВІТЯНСЬКОГО ЗАКОНУ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ПЕРЕСТОРОГИ

DRAFT OF THE MAIN LAW ON EDUCATION: PERSPECTIVES AND THREATS

Проаналізовано проект закону України «Про освіту». Охарактеризовано актуальність і значимість зазначеного законопроекту, а відтак і необхідність його прийняття та запровадження. Визначено проблемні аспекти та суперечності, виявлені в законопроекті. Внесено відповідні пропозиції щодо вдосконалення формулювання проблемних норм.

Ключові слова: освіта, реформування освітньої галузі, проект закону України «Про освіту», правова невідповідність.

Проанализирован проект закона Украины «Об образовании». Охарактеризованы актуальность и значимость указанного законопроекта, а значит, и необходимость его принятия и введения. Определены проблемные аспекты и противоречия, выявленные в законопроекте. Внесены соответствующие предложения по совершенствованию формулировки проблемных норм.

Ключевые слова: образование, реформирование образования, проект закона Украины «Об образовании», правовое несоответствие.

The Draft Law of Ukraine “About education” was analyzed. The actuality and importance of the given draft law was characterized, and therefore the necessity of its adoption and implementation. Problematic aspects and contradictions of the draft law were defined. Recommendations to improving the formulation of the problematic norms were proposed.

Key words: education, reforming of the educational sphere, draft Law of Ukraine “About education”, legal not correspondence.

Кардинальним кроком у вирішенні проблеми реформування освітньої галузі має стати прийняття нового Закону України «Про освіту», який, маючи статус базового освітнянського закону, у свою чергу, відіграє роль визначального для прийняття цілої низки законів і підзаконних нормативних актів, що регулюють різноманітні галузі діяльності сфери вітчизняної освіти [2].

Актуальність законопроекту вимагає як необхідність його прийняття та реалізації в максимально стислі терміни, так і потребу в ретельному та прискіпливому його опрацюванні. І тому абсолютно обґрунтованим видається така пильна увага законодавців, педагогів і громадськості до зазначеного проекту закону.

Системну реформу освіти законопроект передбачає здійснити ґрунтуючись на базових концептуальних положеннях існуючої державної освітньої політики. Незмінними залишаться право людини на освіту, безкоштовна загальна середня освіта, збереження державних соціальних гарантій для вчителів, право на безкоштовні підручники тощо. Водночас передбачається оновлення ключових аспектів освітньої діяльності – принципів державної освітньої політики, структури освітньої сфери, розподілу повноважень між органами управління освітою різних рівнів тощо.

Суттєвому розширенню забезпечення права на освіту сприятиме запровадження громадського контролю та нагляду в освітніх закладах усіх рівнів, розгортання інклюзивної освіти та визнання як формальної, так і інформальної та неформальної освіти з можливістю їхньої конвертації, як це й передбачено законопроектом.

На нашу думку, законопроект є прогресивним і революційним, має цілий ряд новацій, які забезпечать розвиток і становлення освітнянської галузі на базі здобутків вітчизняної та зарубіжної науки, дадуть змогу прискорити інтеграцію української освіти до європейської та світової систем. Водночас опрацювання законопроекту дає підстави для виявлення певних невідповідностей і внесення відповідних пропозицій.

І перша пересторога стосується однієї з основних новацій законопроекту – введення дванадцятирічної середньої освіти. Логічність запропонованої тривалості викликає певні сумніви. Пересторогу викликає імперативний характер зазначеної норми. На нашу думку, треба залишити одинадцятирічну освіту як обов'язкову, передбачивши можливість дванадцятироку навчання як варіативну для осіб, які бажають отримати більш ґрунтовні знання та продовжити здобуття освіти у вищих навчальних закладах.

Необхідно звернути пильну увагу й на положення статті 12 законопроекту, згідно з яким початкова освіта здобувається, як правило, із шести років. На нашу думку, це може суперечити загальноприйнятій у психолого-педагогічній науці віковій періодизації, згідно з якою вікова криза, яка відділяє дошкільний вік від молодшого шкільного і, відповідно, змінює провідний вид діяльності з ігрового на навчальний, припадає на сім років. Пропонується переформулювати згадане положення, зазначивши, що початкова освіта здобувається, як правило, із семи років. До того ж необхідно передбачити можливість винятку для дітей, які випереджають вік чи затримуються у своєму розвитку.

Недоречними видаються й пропозиції законопроекту щодо заміни терміна «професійно-технічна освіта» на термін «професійна освіта».

Термін «професійна освіта» за своїм змістом є значно ширшим від запропонованого й може бути застосованим до будь-якого освітнього процесу, метою якого є здобуття певної професії на всіх рівнях, включно з вищою освітою. Пропонується повернутися до вже усталеного терміна «професійно-технічна освіта». Це дасть змогу також уникнути додаткових заходів і витрат, пов'язаних із перейменуванням навчальних закладів і внесення змін до надвеликого масиву підзаконних нормативних актів, законів і кодексів, зокрема бюджетного, і навіть до Конституції України [1].

Важливою новацією, яка здатна підвищити морально-етичний рівень учасника освітнього процесу, видається введення поняття академічної доброчесності. Водночас викликає сумнів визначення хабарництва як порушення академічної доброчесності. Безумовно, такі асоціальні дії, як одержання хабара, не повинні мати місця в освітньому середовищі. Однак одержання хабара є злочином, і відповідальність за нього передбачена Кримінальним кодексом України. У зв'язку з цим пропонується визначити порушенням академічної доброчесності отримання учасником освітнього процесу неправомірної вигоди з використанням свого службового становища.

Перехідними положеннями законопроекту передбачено внесення змін до статті 17 Закону України «Про вищу освіту», які пропонують принципово нову процедуру формування складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Замість виборів представників на з'їздах передбачено обрання членів агентства спеціальною конкурсною комісією, склад і порядок формування якої детально розписаний. Залишивши поза межами обговорення недоліки й переваги існуючого та запропонованого порядку формування складу Національного агентства, вважаємо за доцільне вказати на декілька нормативних моментів, неврахування яких може призвести надалі до правових колізій.

По-перше, термін повноважень членів Національного агентства встановлено як три роки, але не визначено, з якого моменту ці повноваження починаються. А тому пропонується передбачити, що термін повноважень членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти розпочинається з моменту їх призначення Кабінетом Міністрів України на підставі рішення Конкурсної комісії за результатами конкурсного відбору.

Також потрібно взяти до уваги, що на момент прийняття закону буде діяти склад Національного

агентства, обраний і призначений за попереднім порядком. А тому доцільно встановити легітимність складу чинного агентства й передбачити, що новоприйнятий порядок його формування починає застосовуватися з моменту завершення повноважень чинного складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Коригування потребує і норма закону, яка не допускає до складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти осіб, що визнані винними у вчиненні корупційного правопорушення чи піддавалися адміністративному стягненню за вчинення корупційного правопорушення, оскільки зміни в Кодексі України про адміністративні правопорушення визначають їх як адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Тому пропонується передбачити, що не може бути членом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та Конкурсної комісії особа, яка за рішенням суду визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення **чи правопорушення, пов'язаного з корупцією**, або піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення **чи правопорушення, пов'язаного з корупцією**.

Насамкінець, прийняття будь-якого закону – це лише половина справи. Другу половину складають нормативно-правові заходи з його імплементації. Потрібно внести достатню кількість поправок у чинні закони, щоб привести їх у відповідність до норм новоприйнятого, розробити й затвердити цілу низку урядових документів і відомчих наказів. Треба зазначити, що доопрацьований варіант законопроекту в цьому плані вигідно відрізняється від свого попередника, прикінцеві положення якого були неймовірно куці. Однак і запропонований варіант, передбачивши ґрунтовну роботу з приведення норм чинного законодавства до положень аналізованого законопроекту, обійшов своєю увагою підзаконні нормативні акти, які необхідно прийняти для того, щоб новий закон зміг повноцінно діяти. Не наполягаючи на варіанті регулювання імплементації закону самим же законом, все ж зазначаємо, що центральний орган виконавчої влади у сфері освіти та науки просто зобов'язаний напрацювати широкомасштабний і ґрунтовний план імплементації законопроекту в разі його прийняття та бути готовим до його запровадження.

Зазначені пропозиції були надані автором тимчасовій робочій групі Комітету Верховної Ради України з опрацювання проекту закону України «Про освіту» та внесення пропозицій до його розгляду в другому читанні під час роботи у складі зазначеної групи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України «Про освіту» № 1060-XII від 23 травня 1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 34. Ст. 451.
3. Проект закону «Про освіту» № 3491-д від 4 квітня 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
4. Співаковський О.В. Плюси і мінуси закону «Про освіту». Освіта.ua. 24.10.2016 р. URL: <http://osvita.ua/blogs/52392>.

Ленівський Р. В.,
аспірант
Національного авіаційного університету

ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ABOUT HOW TO DETERMINE WAYS OF IMPROVING LEGISLATION ON DISCIPLINARY LIABILITY OF THE SERVANTS OF THE STATE SERVICE

Вказано про доцільність підтримання наукового підходу, що передбачає визнання єдиної державної служби, до видів якої відносять цивільну та мілітаризовану державну службу. Констатовано існування різниці в матеріальних правовідносинах із приводу проходження цивільної та мілітаризованої державної служби, що визначає різницю в процедурах застосування дисциплінарної відповідальності. Серед особливостей дисциплінарного провадження як процесуальної форми застосування дисциплінарної відповідальності виділено, зокрема, більший ступінь урегульованості дисциплінарних прав уповноважених щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності за дисциплінарними статутами суб'єктів. Вказане дало змогу визначити одним з актуальних питань удосконалення законодавства щодо адміністративно-правових засобів забезпечення законності та правопорядку врегулювання дисциплінарних прав суб'єктів їх застосування прав щодо службовців цивільної служби.

Ключові слова: державна служба, цивільна державна служба, мілітаризована державна служба, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження.

Указано о целесообразности поддержания научного подхода, который предусматривает признание единой государственной службы, к видам которой относятся гражданская и милитаризованная государственная служба. Констатировано наличие различия в материальных правоотношениях по поводу прохождения гражданской и милитаризованной государственной службы, что определяет различие в процедурах применения дисциплинарной ответственности. Среди особенностей дисциплинарного производства как процессуальной формы применения дисциплинарной ответственности выделено, в частности, большую степень урегулирования дисциплинарных прав уполномоченных по привлечению к дисциплинарной ответственности по дисциплинарным уставам субъектов. Указанное позволило определить одним из актуальных вопросов совершенствования законодательства в отношении административно-правовых средств обеспечения законности и правопорядка урегулирование дисциплинарных прав субъектов их применения к служащим гражданской службы.

Ключевые слова: государственная службы, гражданская государственная служба, милитаризованная государственная служба, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство.

It is indicated the advisability of maintaining the scientific approach, which involves the recognition of a single public service, to species which include the civil and militarized public service. It is stated the existence of differences in material legal relations regarding the passage of the civil militarized and civil service, which determines the difference in procedures of the application of disciplinary responsibility. Among the features of the disciplinary proceedings as such forms of application of disciplinary responsibility is highlighted, in particular, a greater degree of settlement disciplinary rights authorized to disciplinary responsibility for disciplinary statutes of the subjects. Specified allowed to determine one of the topical issues of improvement of legislation on administrative and legal means to ensure law and order disciplinary settlement rights of usage rights for civil servants the service.

Key words: state service, civilian state service, military state service, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings.

Постановка проблеми. Необхідність формування шляхів і напрямів удосконалення правового регулювання та застосування адміністративно-правових засобів забезпечення законності та правопорядку в Україні набуває системного значення, що обумовлено рівнем правової культури, правосвідомості в суспільстві, мірою та ступенем довіри населення до спроможності органів державної влади виконувати функції, покладені на них Конституцією України, чинним законодавством. За таких обставин серед напрямів гарантування законності та правопорядку в державі доцільно виділити формування належного правового регулювання відносин у сфері застосування до посадовців осіб органів державної виконавчої влади дисциплінарної відповідальності, роль якої полягає в охороні державно-службових відносин у сфері проходження державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ґрунтовних аналітичних роботах із теорії права, адміністративного права та процесу доведено

об'єктивність взаємозв'язку законності й справедливості, законності й моралі, законності й легітимності загальних правил поведінки, що склалися в суспільстві (В.Б. Авер'янов, Б. Леоні, О.В. Зайчук, М.І. Козюбра, О.Л. Копиленко, Ю.М. Оборотов, Н.М. Оніщенко та інші вчені). Проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців аналізували Ю.С. Адушкін, О.М. Бандурка, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.П. Полівчук, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута, М.М. Тищенко, С.С. Тюрін та інші дослідники. Наукові напрацювання вказаних та інших учених становлять основу подальшого аналізу проблем формування ефективного законодавства та відповідної дієвої практики його застосування з огляду на зміни, які постійно відбуваються в суспільстві та державі.

Мета статті полягає у формуванні наукового підходу до визначення шляхів удосконалення законодавства про дисциплінарну відповідальність службовців державної служби, зважаючи на доктринальну основу державної служби та результати критичного

аналізу сучасного стану регулюючого впливу норми права про дисциплінарну відповідальність.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, варто констатувати відсутність єдиного законодавчого акта, який би регулював матеріальні та процесуальні відносини у сфері дисциплінарної відповідальності службовців державної служби. Наприклад, Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] передбачено визначення поняття службової дисципліни державного службовця як неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків і правил внутрішнього службового розпорядку, встановлено зміст і підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, види та порядок застосування дисциплінарних стягнень, суб'єктів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення, обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, статус дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження (ст. ст. 64–69 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII).

Чинним законодавством передбачено особливості застосування дисциплінарної відповідальності щодо службовців мілітаризованої державної служби – працівників поліції, Служби безпеки України, Збройних сил України та інших. Дисциплінарними статутами визначено сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового та начальницького складу стосовно її дотримання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень. Варто відзначити недосконалість відповідного законодавства – законів України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. №3460-IV в редакції від 16 травня 2013 р. № 245-VII [2], «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» від 24 березня 1999 р. №551-XIV в редакції від 16 березня 2017 р. № 1952-VIII [3], «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 5 березня 2009 р. № 1068-VI в редакції від 27 березня 2014 р. № 1170-VII [4] та інших. Наявність відповідних проблем відзначали різні вчені, зокрема Д.П. Полівчук [5], С.С. Ковальов [6] та інші.

Треба вказати на існування різниці в проходженні цивільної та мілітаризованої державної служби, що зумовлено самим їхнім характером, а також специфікою повноважень, які мають державно-владний характер.

У цьому контексті системоутворююче значення для опрацювання питання про сутність і характер дисциплінарного провадження має доктринальний підхід, опрацьований Ю.П. Битяком. Учений обґрунтовує класифікацію державних службовців і на першому місці виділяє критерій виконання спеціальних професійних обов'язків і характер державної служби. За цим критерієм виділено цивільних та мілітаризованих державних службовців [7, с. 122–123]. Ю.П. Битяк запропонував запровадження єдиного поняття «державна служба» [7, с. 126].

Про наявність проблем правового регулювання відносин у сфері державної служби свідчить Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 р. за № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення та звільнення посадових осіб. Конституційний Суд України зазначив, що правове регулювання Конституцією та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб не означає, що на них не можуть поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами, тобто окремі норми Кодексу законів про працю України не можуть не застосовуватись до членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією призначають на посади чи звільняють із посад Президент України або Верховна Рада України. У мотивувальній частині Рішення було зазначено, що відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну службу» державні службовці мають право захищати свої законні права та інтереси у вищих державних органах і в судовому порядку, а рішення про припинення державної служби вони можуть оскаржити безпосередньо до суду. Правове регулювання Конституцією та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб не означає, що на них не можуть не поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами. Тому під час вирішення конкретних спорів адміністративний суд, встановивши відсутність у спеціальних законах положень, якими врегульовані спірні відносини, може, наприклад, застосувати положення ст. 2 Кодексу законів про працю України, якою визначені основні трудові права працівників [8, с. 444–445].

Проведений аналіз дав підставу для таких висновків:

По-перше, доцільно вказувати про єдину державну службу, у межах якої існують два види – цивільна та мілітаризована.

По-друге, і цивільну, і мілітаризовану державну службу об'єднує зміст і характер виконуваних службовцями повноважень – державно-владних.

По-третє, необхідність виділення двох видів державної служби ґрунтується на специфіці проходження служби та урегульованості відносин у сфері дисциплінарної відповідальності.

По-четверте, існує різниця в матеріальних правовідносинах із приводу проходження цивільної та мілітаризованої державної служби. Відповідно, доцільно передбачити різницю і в процедурах застосування дисциплінарної відповідальності.

На першому місці серед переліку ознак, які відрізняють дисциплінарне провадження щодо державних службовців цивільної державної служби від такого провадження щодо службовців мілітаризованої державної служби, треба виділити перелік дисциплінарних стягнень.

Згідно зі ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, до служ-

бовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, може бути застосовано такий захід дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідно. Дисциплінарними статутами встановлено ширший перелік дисциплінарних стягнень. Частиною 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII встановлено, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за протиправну винну дію або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Отже, чітко встановлено підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності – вчинення ним дисциплінарного проступку.

Поняття службової дисципліни щодо органів внутрішніх справ визначено Дисциплінарним статутом (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV). Службова дисципліна – дотримання особами рядового та начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів і Присяги працівника органів внутрішніх справ України. Статтею 2 цього Закону встановлено, що дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни.

Варто вказати на недоцільність уніфікації підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців цивільної та мілітаризованої державної служби з огляду на специфіку проходження служби. Проте потребує вдосконалення правове регулювання таких підстав. Водночас варто виділити питання, яке притаманне обом видам державної служби, – питання щодо розмежування адміністративних і дисциплінарних проступків. Його наявність була визначена В.К. Колпаковим, який провів відповідний теоретико-правовий аналіз із метою встановлення ознак розмежування.

До ознак розмежування адміністративних і дисциплінарних проступків учений відносив такі:

По-перше, головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративними та дисциплінарними проступками, названо їхню різну правову природу, що означає владний характер обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, і добровільність обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність. В.К. Колпаков підкреслює цивільно-правову природу дисциплінарної відповідальності та різні об'єкти посягання в адміністративному та дисциплінарному правопорушеннях. Наприклад, об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризується загальнодержавним маш-

табом і значенням, а об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовим договором [9, с. 37].

Погоджуючись загалом із підходом В.К. Колпакова щодо визначення різної правової природи адміністративних і дисциплінарних проступків, доцільно, проте, уточнити об'єкти посягання дисциплінарного проступку, оскільки в мілітаризованій державній службі договірна форма врегулювання трудових правовідносин не завжди стосується осіб рядового та начальницького складу, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

По-друге, дисциплінарні проступки, на відміну від адміністративних проступків, не утворюють окрему галузь законодавства, а прямо або опосередковано визначені в нормативному матеріалі адміністративної, трудової, виправно-трудова та інших галузей права. На відміну від чітко вказаних у законодавстві складів адміністративних правопорушень, складу дисциплінарних проступків визначаються в найзагальнішому вигляді [9, с. 38].

По-третє, головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах із роботодавцем. На відміну від цього, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність [9, с. 38].

По-четверте, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати та постановляти рішення. Суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, у якому працює правопорушник. Між суб'єктом застосування дисциплінарних прав і порушником дисципліни обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник – підлеглий». Суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені законодавством, а організаційні зв'язки, характерні для дисциплінарної відповідальності, відсутні [9, с. 38–39].

Проведене В.К. Колпаковим розмежування адміністративних і дисциплінарних правопорушень дає змогу виділити характерні особливості цих протиправних дій, а також відмінності між суб'єктом складом відповідних процесуальних правовідносин і самими такими правовідносинами.

Варто зауважити, що не завжди дисциплінарні стягнення застосовуються за вчинення дисциплінарних проступків. Вказане стосується таких категорій осіб, які притягуються до відповідальності, – військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (ст. 15 КУпАП). Виняток також становлять суб'єкти відповідальності за корупцію – адміністративні корупційні правопорушення та корупційні злочини. Коло таких суб'єктів встановлено ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [10].

О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій виділяють декілька обставин, які свідчать про доцільність віднесення окремих дисциплінарних проваджень до розряду адміністративних: 1) далеко не завжди дисциплі-

нарні стягнення застосовуються за вчинення дисциплінарних проступків; 2) дисциплінарним проступком не завжди вважається порушення трудової (службової) дисципліни; 3) не завжди за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової дисципліни. У зв'язку з цим вказано про те, що: а) дисциплінарні провадження, пов'язані з порушеннями трудових відносин, мають бути віднесені до предмета трудового права; б) дисциплінарні провадження в тих справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, повинні розглядатись у межах адміністративного процесу [11, с. 343–345].

Думка О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій щодо віднесення до предмета трудового права дисциплінарних проваджень, пов'язаних із порушенням трудових правовідносин, і виділення дисциплінарних проваджень, що виникають з адміністративно-правових відносин, безумовно, є інноваційною та потребує підтримки. Проте її навряд чи можна вважати такою, яка не містить у собі елементи дискусійності. Вказане стосується застосування дисциплінарних стягнень до осіб рядового та начальницького складу за дисциплінарними статутами. Специфіка проходження мілітаризованої державної служби зумовлює наділення таких осіб державно-владними повноваженнями, а прийом на службу не в усіх випадках оформлюється укладанням трудового договору (контракту). У такому разі виникає питання про визначення юридичної природи порушення, пов'язаного із здійсненням державно-владних повноважень, але які стосуються невиконання чи неналежного виконання службової дисципліни. Таке порушення не підпадає під таке, яке вчинене в межах трудових правовідносин і, з іншого боку, не завжди стосується вчинення адміністративного проступку.

Зважаючи на вищезазначене, підхід О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржія може бути сприйнятий як один із підходів щодо вдосконалення доктрини адміністративного права та процесу в частині формування її процесуальної складової.

Розкриваючи питання про специфіку дисциплінарної відповідальності та процесуальної форми її реалізації – дисциплінарного провадження, варто вказати про існування процедур службового розслідування.

У зв'язку з цим треба виділити підзаконний акт – постанову Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950, якою затверджено порядок проведення службового розслідування [12], дія якої поширюється на службовців цивільної державної служби. Відповідно до п. 1 вказаної постанови, підставами проведення службового розслідування визначені такі: порушення норм, якими закріплено службові обов'язки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; у разі недодержання ними законодавства

про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства, порушення етики поведінки; на вимогу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри; з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного правопорушення або порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, у якому працює особа, що вчинила таке правопорушення. За анонімними повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться. Виняток становлять випадки порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», які вказані в анонімному повідомленні, а наведена інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені [12].

Зважаючи на положення зазначеної постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №9 50 та необхідність взяття до уваги ознаки стадійності адміністративно-юрисдикційного провадження, етапами службового розслідування можна назвати такі:

- прийняття рішення про проведення службового розслідування та призначення комісії;
- розгляд обставин, дій, подій, які є предметом службового розслідування, ознайомлення особи, яка притягується до дисциплінарної відповідальності, з висновком та прийняття акта службового розслідування;
- розгляд акта, прийняття за результатами розгляду рішення та доведення до відома особи;
- оскарження рішення;
- набуття рішенням законної сили.

Висновки. Отже, дисциплінарна відповідальність і процесуальна форма її реалізації – дисциплінарне провадження характеризуються:

- особливою підставою застосування – дисциплінарним проступком, який стосується порушення службово-трудої дисципліни незалежно від того, чи вчинений він службовцем цивільної або мілітаризованої державної служби;
- процедурою застосування, яка здійснюється в позасудовому (адміністративному) порядку;
- специфікою відносин між суб'єктами застосування дисциплінарної відповідальності – відносини «влада – підпорядкування»;
- законодавчо встановленими умовами притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного проступку, зокрема корупційного;
- правовим регулюванням процесуальної форми застосування дисциплінарної відповідальності – дисциплінарного провадження – значним колом нормативно-правових актів, насамперед законів, якими встановлено підстави та загальний порядок. Останній конкретизований підзаконними актами;
- врегулюванням дисциплінарного провадження державних службовців цивільної держав-

ної служби законодавчими актами у сфері трудового законодавства та законодавства про державну службу, деякими підзаконними актами, на відміну від такого провадження, що здійснюється щодо службовців мілітаризованої державної служби, яке врегульовано переважно дисциплінарними статутами;

– наявністю процедур службового розслідування;

– більшим ступенем урегульованості дисциплінарних прав суб'єктів притягнення до дисциплінарної відповідальності дисциплінарними статутами.

Остання особливість правового регулювання свідчить швидше про необхідність удосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців цивільної служби в частині, що стосується врегулювання дисциплінарних прав суб'єктів їх застосування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. 22.01.2016. Ст. 43.
2. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV (зі змінами). Офіційний вісник України. 2006. № 12. Ст. 791.
3. Про Дисциплінарний статут Збройних сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 197.
4. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 5 березня 2009 р. № 1068-VI (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2009. № 29. Ст. 398.
5. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2011. 194с.
6. Ковальов С.С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження. Форум права. 2012. № 2. С. 352–357. URL: <https://www.nbuv.gov.ua/e.../FP/.../12kscpsc.pdf>
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.
8. Пасенюк О.М., Панченко О.Н., Авер'янов В.Б. та ін. Адміністративне судочинство України: підручник / За заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
11. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник. К.: Атіка, 2007. 416 с.
12. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 (зі змінами). Офіційний вісник України. 2000. № 24. Ст. 1004.

Мирошніченко М. М.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СУЧАСНІ ЗАГРОЗИ ІНФОРМАЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ
ТА ЗАХОДИ ЩОДО ЇХ МІНІМІЗАЦІЇCURRENT THREATS OF THE INFORMATION SECURITY OF THE STATE
AND MEASURES ON THEIR MINIMIZATION

У статті проаналізовано сучасні загрози інформаційній безпеці держави. Визначено, що система загроз інформаційній безпеці державі має комплексний характер. Доведено, що найбільш ефективним методом боротьби із загрозами інформаційній безпеці держави є нейтралізація їх джерел виникнення, що забезпечить можливість повного усунення загроз.

Ключові слова: інформаційна безпека, загрози інформаційній безпеці, мінімізація загроз, джерела загроз.

В статье рассмотрены современные угрозы информационной безопасности государства. Определено, что система угроз информационной безопасности государству имеет комплексный характер. Доказано, что наиболее эффективным методом борьбы с угрозами информационной безопасности государства является нейтрализация их источников возникновения, что обеспечит возможность полного устранения угроз.

Ключевые слова: информационная безопасность, угрозы информационной безопасности, минимизация угроз, источники угроз.

The modern threats to information security are considered in the article. It was determined that the system of information security threats to the state is complex. It is proven to be the most effective method of struggle against threats to the security of the state is to neutralize their sources of origin, which will enable complete elimination of threats.

Key words: information security, information security threats, minimization of threats, sources of threats.

За період свого становлення та розвитку наша держава займає особливо привабливе геополітичне становище, через територію якої проходять численні торгові та транспортні шляхи. Варто погодитись, що Україна перебуває в епіцентрі як економічних, так і політичних інтересів провідних учасників міжнародних правовідносин. На сучасному етапі свого існування особливе місце серед провідних показників власного волевиявлення провідне місце займає здатність нашої держави протистояти інформаційній війні. Це явище обумовлюється масштабним значенням інформаційної сфери та її ключової ролі для всього людства. Інформаційна сфера перебуває в зоні постійного ризику, а значний посилення до неї інтерес призводить до збільшення та загострення загроз інформаційній безпеці держави. Рівень розвитку та власне безпека інформаційного середовища, які є одними з найважливіших факторів у всіх сферах державної безпеки, активно впливають на стан не тільки політичної та економічної, але й інших складових державної безпеки. Треба зазначити, що протягом усього періоду існування проблемних питань вказаної сфери як науковці, так і практики неодноразово намагалися класифікувати загрози інформаційній безпеці держави, джерела їх походження для подальшого вироблення єдиного підходу щодо мінімізації цього негативного явища. Проте однозначна думка стосовно цього питання відсутня й до сьогодні. Під час розгляду проблемних питань інформаційної безпеки держави важливим кроком є виділення саме загроз інформаційній безпеці, а також вироблення дієвого правового механізму її захисту.

Необхідно зауважити, що поняття «загроза» неодноразово згадувалося в різних доктринальних і нормативно-правових джерелах, але досі немає єдиного підходу до визначення його сутності. Наприклад, А.Б. Антонов і В.В. Балашов стверджують, що загрозою є процес настання певних змін, які можуть створити перешкоди на різних етапах реалізації їхніх інтересів [1, с. 48]. Водночас термін «загроза» в словнику С.І. Ожегова означає можливість настання небезпеки [2, с. 673]. Під загрозою також трактують невідворотність настання неприємностей чи проблем [3, с. 95]. Заслугує на увагу наукова позиція В.П. Горбуліна та А.В. Качинського, які у своїх працях наголошують на тому, що загрозу варто розглядати як родову ознаку безпеки. За їхніми словами похідним від загрози виступає неминучість виникнення різних явищ із неконтрольованими подіями, що можуть виникнути в певний час та на певній території, наслідком яких є завдана шкода – як моральна, так і матеріальна. Окремі науковці стверджують, що загрозою є безпека на нульовому рівні [4, с. 113–114].

Варто зауважити, що законодавець на державному рівні закріпив таке поняття, як «загрози національній безпеці», роз'яснюючи, що це наявні та потенційно можливі явища й чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Водночас Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає загрози національним інтересам і національній безпеці України в інформаційній сфері, серед яких такі: вияви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; поширення засобами масової інформації культу насильства,

жорстокості, порнографії; комп'ютерна злочинність і комп'ютерний тероризм; розголошення інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб і національних інтересів суспільства й держави; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації. Проте нормотворець обмежився лише простим перерахуванням загроз національним інтересам і національній безпеці України в інформаційній сфері, не приділяючи їм належної уваги. Також вказаний перелік загроз не є вичерпним, оскільки стрімкий розвиток інформаційних технологій перебуває у стані постійного ризику й стверджувати про конкретну кількість загроз є неможливим. Закріплення на законодавчому рівні повного переліку існуючих на сьогодні загроз інформаційній безпеці держави дасть змогу розпочати процес створення та застосування дієвого механізму щодо протидії існуючим загрозам інформаційній безпеці держави або мінімізації їх виявів.

Треба брати до уваги те, що на законодавчому рівні відсутнє правове закріплення дефініції «загрози інформаційній безпеці». Серед науковців також не вироблено єдиного загальноприйнятого підходу до тлумачення цього поняття. Але водночас більшість провідних учених вважають, що загрози інформаційній безпеці держави – це явища або процеси, через які соціальні об'єкти інформаційної безпеки частково або цілком втрачають можливість реалізувати свої інтереси в інформаційній сфері [5, с. 182–186]. Інші стверджують, що загрози інформаційній безпеці держави сприяють порушенню нормального функціонування, здійсненню руйнації або стримуванню розвитку технічних об'єктів інформаційної безпеки [6, с. 116–117].

М.В. Галамба та В.В. Петрик пропонують виділяти чотири групи інформаційних небезпек для суспільства й держави, зумовлених досягненнями науково-технічного прогресу [7, с. 133–136]. На їхній науковий погляд, перша група пов'язана з інтенсивним розвитком нового вигляду зброї – інформаційної, здатної ефективно впливати на психіку людей та інформаційну інфраструктуру держави. Друга група являє собою новий вигляд соціальних злочинів, заснований на використанні досягнень сучасних інформаційних технологій: махінації з банківськими операціями; комп'ютерне хуліганство; незаконне копіювання технологічних рішень та інше. На думку провідних дослідників, у цій сфері комп'ютер стає провідним знаряддям злочину. Третя група виявляється у вигляді електронного контролю за життям, настроєм, планами громадян, роботою політичних організацій, тотального комп'ютерного контролю за населенням країни. Інформаційні технології дають змогу накопичувати, зберігати й використовувати величезні масиви даних про здоров'я, соціальну активність, політичні думки, зв'язки, фінансові справи населення. Четверта група полягає у використанні інформаційних технологій у політичній

боротьбі. Зростання впливу засобів масової інформації на хід і зміст політичних процесів, функціонування механізму влади – одна з домінуючих тенденцій сучасного суспільного розвитку.

Відтак система загроз інформаційній безпеці держави має комплексний характер і в загальному вигляді містить загрози безпеці інформації та інформаційної інфраструктури, загрози безпеці суб'єктів інформаційної сфери й соціальних зв'язків між ними від інформаційних впливів, загрози належному порядку реалізації прав та інтересів суб'єктів інформаційної сфери. Відповідно, доцільно погодитись із визначенням загроз інформаційній безпеці держави як сукупності умов і факторів, які становлять небезпеку життєво важливим інтересам держави суспільства й особи у зв'язку з можливістю негативного інформаційного впливу на свідомість і поведінку громадян, а також інформаційні ресурси та інформаційно-технічну інфраструктуру [8, с. 89]. До істотних властивостей загроз інформаційній безпеці держави при цьому належать вибірковість, передбачуваність і шкідливість [9, с. 17]. Зважаючи на динамічність суспільно-політичної обстановки та появу якісно нових небезпечних для нашої держави факторів, закріплення фіксованого переліку загроз інформаційній безпеці держави, який до того ж не має вичерпного характеру, навряд чи є доцільним. Тому пропонувані науковцями переліки зазвичай є розширеними та більш актуальними, порівняно з наведеним вище, однак і такі розгорнуті переліки загроз не можуть уважатися вичерпними та незмінними. Джерелами загроз при цьому можуть бути людина, технічні пристрої, моделі, алгоритми, програми, технологічні схеми обробки, зовнішнє середовище тощо [10, с. 67].

Чинна Стратегія національної безпеки України серед основних загроз національній безпеці, які мають безпосередній стосунок до інформаційної сфери, визначає агресивні дії Росії, що підривають суспільно-політичну стабільність із метою знищення держави Україна й захоплення її території, зокрема інформаційно-психологічну війну, приниження української мови й культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності, викривленої інформаційної картини світу, а також ведення інформаційної війни проти України, відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіакультури суспільства, уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак, фізична й моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом [11]. Необхідно зауважити, що у Стратегії відмежовуються вияви інформаційно-психологічної війни, загрози кібербезпеці й безпеці інформаційних ресурсів від суто загроз інформаційній безпеці, що, на нашу думку, не є виправданим.

Слушними є наукові твердження науковців стосовно класифікації інформаційних загроз: економічні (система прийняття рішень, банківська інфраструктура, управління економічним станом в

умовах надзвичайних ситуацій, система управління державними комунікаціями, які мають економічний характер, корпоративні війни та промисловий шпіонаж), політичні (система державного управління, системи підготовки прийняття політичних рішень, виборчі системи, телекомунікаційні системи спеціального призначення), науково-технічні (системи накопичення ноу-хау, об'єкти інтелектуальної власності, структури фундаментальних і прикладних досліджень, структури аналізу та прогнозування тенденцій у науково-технічній сфері, бази й банки даних конфіденційного характеру), військові (інформаційні ресурси збройних сил, системи управління військами, системи постійного контролю й спостереження, канали надходження інформації стратегічного, оперативного й розвідувального характеру) та суспільні (загрози для системи формування громадської думки, системи засобів масової комунікації, структури політичних партій, громадських рухів, релігійних організацій, структури забезпечення основних прав і свобод людини) [12, с. 49–50].

Разом зі збільшенням масштабу та різновидів уже традиційних загроз процеси глобалізації також стають ключовим фактором і поштовхом до виникнення нових небезпек. В основі специфічної властивості вказаних загроз слугує характерне для глобалізації розмежування явищ і процесів, які функціонують у транскордонному просторі, відірвані від територіальної локалізації, зокрема, в умовах інформаційної війни. На думку В.П. Горбуліна [13, с. 71–73], інформаційні війни, котрі є лише елементами багатоаспектних військово-політичних протистоянь, прийнято називати інформаційними операціями. Їхніми основними методами інформаційної війни слугують блокування або перекручування інформаційних потоків і процесів прийняття рішень супротивником [14, с. 75–80].

До основних виявів інформаційної війни можна віднести й інформаційну злочинність. З огляду на сучасні тенденції до розширення мережевої архітектури організованої злочинності сьогодні відбувається формування неформальних груп хакерів у навчальних закладах і безпосередньо у віртуальному просторі [15, с. 255–257]. Також наявні відомості про залучення організованими злочинними групами хакерів до підготовки злочинів у кредитно-банківській сфері, на фондовому ринку, до протиправного заволодіння службовою інформацією. Не виключено й розроблення організованими злочинними співтовариствами планів інформаційних операцій, зокрема інформаційних диверсій. Якщо станом на 2015 рік Україна посідала 5 місце у світовому рейтингу з ризику зіткнення з веб-загрозами [16, с. 86–90], після атаки вірусу «Petya» в минулому році, від якої постраждали енергетичні компанії, банки, урядові сайти тощо, антирейтинг нашої країни в питаннях кібербезпеки відчутно зріс. За оцінками фахівців, 2017 рік загалом характеризує такі тенденції у сфері загроз інформаційній безпеці: неконтрольовані ризики, пов'язані з так званим «інтернетом речей» і поширенням мережевих з'єднань, стрімке зростання «кіберзлочинів як сервісу» – надання цифро-

вих послуг кримінальними синдикатами, зростання правових ризиків у сфері регулювання мережевих комунікацій, хакерські атаки, спрямовані на підрив репутації брендів і політичних сил [17].

На думку Р.Р. Марутян, найсуттєвішою загрозою інформаційній безпеці держави є здійснення негативного інформаційно-психологічного впливу іноземними державами на суспільну свідомість громадян України та світову громадськість через проведення інформаційних акцій і кампаній, спеціальних інформаційних операцій. Це відбувається через систематичне поширення тенденційної, неповної або упередженої інформації про Україну та політичні процеси, що відбуваються на її теренах. Усе це впливає на зовнішню та внутрішню політику нашої держави, знижує її міжнародний імідж, має політичне та економічне підґрунтя. Метою таких інформаційних операцій є забезпечення власних національних інтересів інших держав [18, с. 465–467].

Зважаючи на численні дослідження, можна виділити такі види загроз інформаційній безпеці: загрози інформаційним правам і свободам особистості, загрози несанкціонованого доступу третіх осіб до інформації, загрози впливу недостовірної чи фальшивої інформації на особистість, суспільство, державу, технічні несправності під час роботи з обладнанням [19, с. 46–48].

Вітчизняні науковці загрози інформаційній безпеці держави схильні класифікувати за своєю загальною спрямованістю: загрози конституційним правам і свободам людини й громадянина в інформаційній сфері, загрози інформаційному забезпеченню державної політики, загрози розвитку вітчизняної індустрії інформації, загрози безпеці інформаційно-телекомунікаційних систем [20, с. 12–13]. Водночас до загроз інформаційній державній політиці можемо віднести такі: надмірне втручання держави в інформаційні процеси, низька якість інформаційних продуктів, що виробляються, застарілість методів регулювання інформаційного ринку, проблеми кадрового забезпечення. До факторів, що заважають розвитку та поширенню вітчизняних інформаційних продуктів, можемо віднести такі: недовіра до вітчизняної інформаційно-технічної продукції з боку органів державної влади та приватних суб'єктів, блокування діяльності українських виробників у світовому інформаційному просторі, протидія доступу України до нових інформаційних ринків, відсутність стимулювання та налагодження нових виробничих потужностей в інформаційній сфері, втрата цінних кадрів.

Актуальними та не вирішеними проблемами сьогодні залишаються питання, які стосуються оцінки стану інформаційної безпеки держави. Сутність такої оцінки стану інформаційної безпеки держави розкривається через логічно структурований підхід на основі аналізу сучасного стану вітчизняного інформаційного простору. Результатом вказаного процесу є прогнозування ймовірних внутрішніх і зовнішніх загроз інформаційній безпеці. Отже, варто зауважити, що більшість науковців висловлюють свої наукові обґрунтування стосовно оцінки

сучасного рівня інформаційної безпеки, який можна оцінити за такими критеріями: ступінь охорони конфіденційної інформації, можливість протистояння негативним інформаційним «хвилям», професійна діяльність державних органів у сфері забезпечення інформаційної безпеки, право вільного доступу громадянина до правової інформації [21, с. 135–147].

Дотепер у науковому соціумі дискусійними залишаються питання виокремлення джерел загроз інформаційній безпеці. Зазвичай виділяють внутрішні та зовнішні [22, с. 211]. До внутрішніх загроз інформаційній безпеці держави відносять такі: відсутність правової традиції в державі, значний вплив організованої злочинності, відсутність налагодженої системи управління в державі, складна економічна ситуація, економічна неосвіченість населення. До зовнішніх джерел загроз інформаційній безпеці держави відносять такі: наявність комплексного впливу на державу, її інститути та суспільство з боку інших держав чи впливових зарубіжних структур, «конкуренція» в інформаційному просторі з іншими державами, діяльність міжнародних кримінальних структур, інформаційна експансія щодо держави чи її окремих територіальних утворень.

Як протидія масштабним негативним інформаційно-психологічним впливам, операціям і війнам пріоритетними напрямками державної інформаційної політики та важливими кроками з боку владних органів України мають бути такі: інтеграція України у світовий та регіональний європейський інформаційний простір, інтеграція в міжнародні інформаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи та організації, створення власної національної моделі інформаційного простору та забезпечення розвитку інформаційного суспільства, модернізація всієї системи інформаційної безпеки держави та формування й реалізація ефективної інформаційної політики, вдосконалення законодавства з питань інформаційної безпеки, узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами та дієве правове регулювання інформаційних процесів, розвиток національної інформаційної інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної інформаційної продукції та інформаційних послуг, впровадження сучасних інформаційно-комунікативних технологій у процеси державного управління, ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства під час формування, реалізації та коригування державної політики в інформаційній сфері.

З метою недопущення інформаційної експансії діяльності держави в інформаційному просторі має здійснюватися за такими напрямками: реалізація упереджувальної стратегії й тактики (превентивні заходи), здійснення реагуювальної стратегії (оперативне реагування на інформаційні атаки супротивника та активний наступ), захист національного інформаційного простору. Основна мета – забезпечення переваги в інформаційному просторі. Крім того, пріоритетними завданнями інформаційних структур владних органів мають бути такі: контроль за інформаційними потоками, надання об'єктивної, вичерпної інформації, представлення фахових

коментарів і пояснень щодо подій, систематичне висвітлення офіційної позиції посадових осіб і політичних лідерів.

Варто зазначити, що з метою захисту національного інформаційного простору, створення ефективної системи забезпечення інформаційної безпеки з боку української влади здійснюються певні заходи. Зокрема, 2015 року КМУ ухвалив Постанову, згідно з якою створено Міністерство інформаційної політики України, пріоритетними завданнями якого є протидія інформаційній агресії з боку РФ, розроблення ефективної стратегії інформаційної політики держави та Концепції інформаційної безпеки України, узгодженість і координація функціонування та діяльності органів державної влади й інформаційної сфери. З метою протидії негативним впливам інформаційної пропаганди та інформаційних війн, задля нейтралізації та упередження реальних і потенційних загроз в інформаційному просторі України Рада національної безпеки й оборони України ухвалила Рішення «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України». У документі зазначено, що РНБО, зважаючи на необхідність вдосконалення нормативно-правового забезпечення та запобігання й нейтралізації потенційних і реальних загроз національній безпеці в інформаційній сфері, вирішила: розробити та внести на розгляд ВРУ законопроекти про внесення змін до деяких законів України щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав, передбачивши, зокрема, визначення механізму протидії негативному інформаційно-психологічному впливу, зокрема заборону ретрансляції телевізійних каналів; посилити контроль за додержанням законодавства з питань інформаційно-психологічної та кібернетичної безпеки; ужити заходів щодо забезпечення поширення у світі об'єктивних відомостей про суспільно-політичну ситуацію в Україні, зокрема, через створення відповідного медіахолдингу для підготовки якісного конкурентоздатного інформаційного продукту; розробити порядок аналізу інформаційних матеріалів іноземних засобів масової інформації, що мають представництва в Україні, з метою впровадження дієвого механізму акредитації журналістів; ужити заходів до активізації міжнародного співробітництва з питань протидії негативним інформаційно-психологічним впливам і кібернетичній злочинності. Крім вищезазначеного документа, основні напрями державної політики з питань національної безпеки в інформаційній сфері визначені в законах України «Про основи національної безпеки України», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», у «Доктрині національної безпеки» та в інших нормативно-правових документах. Отже, в умовах сучасних інформаційних протистоянь, експансіоністської політики Російської Федерації національний інформаційний простір України є недостатньо захищеним від зовнішніх негативних пропагандистських інформаційно-психологічних впливів і загроз. Тому захист інформаційного суверенітету, створення потужної та ефективної системи інформаційної безпеки України, розроблення дієвих стратегій і тактик протидії медіа-загрозам повинні стати пріоритетними

завданнями органів державної влади та недержавних інститутів. Актуальність досліджуваної проблематики – незаперечна й потребує поглибленого вивчення.

Отже, для нейтралізації та мінімізації внутрішніх загроз потрібно вжити таких заходів: організаційні заходи із захисту інформації (комплекс адміністративних та обмежувальних заходів), контрольно-правові заходи (контроль за виконанням персоналом вимог відповідних інструкцій, розпоряджень, наказів, нормативних документів), профілактичні заходи (спрямовані на формування в персоналу мотивів поведінки, які спонукають їх до безумовного виконання в повному обсязі вимог режиму, правил проведення робіт, а також на формування відповідного морально-етичного стану в колективі), інженерно-технічні заходи, робота з кадрами (підбір персоналу, інструктажі, навчання персоналу з питань забезпечення захисту інформації, виховання пильності співробітників, підвищення їхньої кваліфікації), психологічні заходи (встановлення відеоспостереження, оприлюднення інцидентів із спробою винесення забороненої інформації за межі організації).

Інформаційна безпека є комплексним, глибоко структурованим явищем, на стан якого постійно здійснює вплив велика кількість факторів внутрішнього та зовнішнього походження, а також геополітичні тенден-

ції у світі. Загрози інформаційній безпеці переважно пов'язані із ситуацією в економіці чи політиці. Також загрози можуть бути пов'язані з бажанням окремих осіб чи груп населення до розпалювання внутрішньодержавної ворожнечі, конфліктами між правоохоронною системою та впливовими суб'єктами (наприклад, олігархами та підконтрольними їм структурами). Останні за допомогою підконтрольних ЗМІ можуть займатися створенням «образу ворога», «зомбуванням» населення з метою управління свідомістю населення. Саме через такі дії виявляються реальні можливості інформаційної сфери та її здатність «проникнення» до багатьох сфер життєдіяльності суспільства. На жаль, у нашій державі з боку представників як законодавчої, так і виконавчої влади ще недостатньо усвідомлюються можливості «маніпулювання» суспільною свідомістю. Іноді такі можливості активно використовують на більш високому рівні впливові держави чи міжнародні структури, наприклад, для ведення гібридної війни, за допомогою якої може здійснюватися значний вплив на свідомість населення, його інформаційні ресурси, інформаційну інфраструктуру та, як результат, на поведінку суспільства шляхом коригування його системи цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонов А.Б. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства: учеб. пособие. М.: Институт защиты предпринимателя, 1996. № 5. С. 36–55.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. 748 с.
3. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні; редкол.: І.К. Білодід та ін. К: Наукова думка, 1972. Т. 3. ред.: Г.М. Гнатюк, Т.К. Черторизька. 1972. 744 с.
4. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Засади національної безпеки України. К.: Інтер-технологія, 2009. 272 с.
5. Ткачук Т.Ю. Сучасні загрози інформаційній безпеці держави: теоретико-правовий аналіз. Підприємство, господарство і право. 2017. № 10. С. 182–186.
6. Гуцалюк М.В. Організація захисту інформації: навч. посібник. К.: Альтерпрес, 2012. 224 с.
7. Галамба М., В. Петрик В.В. Інформаційна безпека України: поняття, сутність та загрози. Юридичний журнал «Юстиціан». 2006. № 6. С. 133–136.
8. Остроухов В.В., Петрик В.М., Присяжнюк М.М. та ін. Інформаційна безпека (соціально-правові аспекти) / За ред. С.Д. Скулиша К.: КНТ, 2010. 776 с.
9. Дерекко В.Н. Теоретико-методологічні засади класифікації загроз об'єктам інформаційної безпеки. Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. 2015. № 2 (18). С. 16–22.
10. Хмелевський Р.М. Дослідження оцінки загроз інформаційній безпеці об'єктів інформаційної діяльності. Сучасний захист інформації. 2016. № 4. С. 65–70.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про національну безпеку України»: Указ Президента України. URL: www.president.gov.ua/documents/2872015-190.
12. Соснін О.В. Виклики і загрози при впровадженні відкритих інформаційно-комунікаційних науково-освітніх систем та технологій. Гуманітарний вісник. 2016. № 67. С. 49–58.
13. Горбулін В.П., Додонов О.Г., Ланде Д.В. Інформаційні операції та безпека суспільства: загрози, протидія, моделювання: монографія. К.: Інтертехнологія, 2009. 164 с.
14. Сопілко І.М. Інформаційні загрози та безпека сучасного українського суспільства. Юридичний вісник. 2015. № 1 (34). С. 75–80.
15. Юрченко И.А. Понятие и виды информационных преступлений. Российское право в Интернете. 2003. № 1. С. 255–257.
16. Платоненко А.В. Сучасні загрози інформаційної безпеки для державних та приватних установ України. Сучасний захист інформації. 2015. № 4. С. 86–90.
17. Thor Olavsrud. 4 information security threats that will dominate 2017. URL: <https://cio.com/article/3153706/security/4-information-security-threats-thatwill-dominate-2017.html>.
18. Марутян Р.Р. Безпека як цінність та потреба. Науковий вісник Гілея. 2013. № 75. С. 465–467.
19. Горбатюк О.М. Сучасний стан та проблеми інформаційної безпеки України на рубежі століть. Вісник Київського університету ім. Т. Шевченка. 1999. Вип. 14. С. 46–48.
20. Гуцалюк М.В. Інформаційна безпека України: нові загрози. Бизнес и безопасность. 2003. № 5. С. 12–13.
21. Лисенко В.В. Проблеми інформаційної незалежності держави. Політичний менеджмент. 2006. № 4. С. 135–147.
22. Інформаційна безпека суспільства і держави. Стратегічні цілі і задачі інформаційної боротьби. URL: <http://www.ngo.dn.ua/doc/concept.doc>.

Остропільський Б. В.,
аспірант кафедри правознавства
Київського національного торговельно-економічного університету

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ ЩОДО РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ ВЛАСНОСТІ НА НЕРУХОМІСТЬ У ДЕРЖАВАХ ЄС: КОНТИНЕНТАЛЬНА ГРУПА (НАПОЛЕОНІВСЬКА)

SUPPLY OF THE ADMINISTRATIVE SYSTEM FOR THE REGISTRATION OF THE PROPERTY RIGHTS OF REAL ESTATE IN EU COUNTRIES: CONTINENTAL (NAPOLEONIC) GROUP

Стаття присвячена аналізу адміністрування реєстрації прав на нерухоме майно в державах ЄС, що входять до континентальної (наполеонівської) групи. У контексті дослідження об'єкта юридичного реєстру, функцій реєстру нерухомості та статусу реєстраторів як осіб, що відповідальні за ведення реєстру власності.

Ключові слова: континентальна група (наполеонівська), нерухоме майно, кадастровий облік, європейський досвід.

Стаття посвящена аналізу адміністрування реєстрації прав на недвижимое имущество в государствах ЕС, входящих в континентальную (наполеоновскую) группу. В контексте исследования объекта юридического реестра, функций реестра недвижимости и статуса регистраторов как лиц, ответственных за ведение реестра собственности.

Ключевые слова: недвижимость, кадастровый учёт, европейский опыт, континентальная группа (наполеоновская).

The article is devoted to the analysis of the administration of the registration of rights to real estate in the EU states that are part of the Continental (Napoleonic) group. In the context of studying the subject of the legal register, the functions of the register of real estate and the status of registrars as persons responsible for keeping the register of ownership.

Key words: real estate, cadastral registration, European experience, continental (Napoleonic) group.

Постановка проблеми. Розвиток доктрини в науці адміністративного права щодо регулювання реєстрації речових прав на нерухомість висвітлюється через розкриття типології світових систем управління нерухомим майном. Вдосконалення правової системи відбувається через дослідження типології систем, окремою ланкою якої є континентальна (наполеонівська) група. Проблематика управління національними реєстрами (централізована система) держав ЄС полягає в тому, що адміністрування відбувається виключно державою, але функції виконання робіт передано на муніципальний рівень відповідних служб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання адміністрування реєстрації прав на нерухоме майно в ЄС знайшли своє висвітлення в дослідженнях таких учених: Я. Барц, А. Кеча, С. Купріянов, С. Очарук, Ю. Синиця, Н. Сироедов, Г. Черемшинський та інші.

Мета статті. З огляду на поставлені цілі досліджуються питання правової науки щодо адміністрування забезпечення реєстрації прав на нерухоме майно в ЄС, а саме континентальна група (наполеонівська), зокрема, в Іспанії.

Виклад основного матеріалу. Серед континентальної групи реєстраційних систем в юридичній науці виділяють наполеонівську адміністративну систему, яка представлена державами Півдня Європи (Франція, Іспанія, Італія, Греція) [1, с. 59–64].

У державах із наполеонівською системою головна мета кадастру – оподаткування власності (фіскальний кадастр), і С. Купріянов зазначає, що немає

функцій юридичного кадастру (або системи, спрямованої на захист прав власності) [2, с. 130].

Наприклад, в Іспанії реєстри нерухомості є юридичними реєстрами. Ці реєстри містять відомості щодо фактів чи обставин, але вони також мають юридичні наслідки. Вони надають юридичну силу будь-якому юридичному акту, який зареєстрований (наприклад, через ці юридичні можливості незареєстроване набуття права власності на нерухомість не може бути протипоставлене зареєстрованому набуттю права власності, а незареєстрованої іпотеки навіть юридично не існує).

Є інші реєстри такого типу, наприклад торговий реєстр (наприклад, корпорація чи товариство з обмеженою відповідальністю не мають статусу юридичною особою, доки вони не будуть зареєстровані в Торговому реєстрі (Registro Mercantil)) або громадський реєстр (цей реєстр також має юридичні наслідки, які можуть бути застосовані щодо третіх осіб, на цей раз у сфері особисто-правових відносин (наприклад, легітимація сімейного стану тощо)).

Усе це робить юридичні реєстри відмінними від адміністративних реєстрів, які забезпечують лише повідомлення, донесення до відома людей інформації без будь-яких юридичних наслідків, окрім спеціальних ресурсів, через які оголошуються нормативно-правові акти.

Ця відмінність наведена в Конституції Іспанії як така, що адміністративні реєстри в принципі управляються незалежними автономними громадами (регіонами Іспанії), тоді як юридичні реєстри, такі як реєстр нерухомості, торговий реєстр, реєстр особис-

того майна та державний реєстр, адмініструються державою та залежать від держави.

Належним об'єктом юридичного реєстру власності є нерухоме майно. Й акти та контракти щодо особистої рухомої власності не можуть бути зареєстровані в реєстрі власності (майна). А втім, було створено спеціальний документ такого плану – це реєстр рухомої власності. Цей реєстр регулюється принципами й нормативними актами на кшталт реєстру нерухомого майна, але основними об'єктами, що реєструються, є купівля в розстрочку, договори лізингу або оренди, доповнення тощо.

Юридичний статус осіб, відповідальних за ведення реєстру власності, – реєстратори майна в Іспанії. Тож особи, відповідальні за ведення реєстраційних дій, є реєстраторами майна й у їхньому віданні є спеціальні реєстраційні офіси. Реєстратори майна діють, скажімо так, у двох юридичних площинах:

1) вони є державними службовцями;

2) вони виконують свою державну функцію (державна служба) як правові експерти (legal professionals), спеціалісти з приватного сектора.

Як правові експерти (професіонали) в галузі юстиції, вони належать до офіційної Асоціації реєстраторів реєстрів власності, торгового та рухомої власності в Іспанії.

Кожен реєстратор організовує свій офіс приватним способом, а співробітники офісу (службовці реєстру та допоміжний персонал) не є адміністративними державними службовцями, а найманими працівниками реєстратора.

Реєстратори – це правові експерти, професіонали, які виконують державні функції та фактично рівні за статусом із національними державними службовцями; і в такий спосіб вони залежать від Міністерства юстиції (офіційний сайт – www.mjusticia.gob.es/) через Генеральний Директорат із реєстрів і нотаріальних справ, однак їхня місія принципово лежить у юридичній площині: вони повинні ретельно перевіряти всі акти та контракти, подані для реєстрації, щоби переконатись, що ці документи є дійсними та правильними, і вони повинні розкривати інформацію про власність та обтяження нерухомого майна.

Реєстратори користуються незалежністю та є за статусом незалежні, і не можуть бути зміщені з офісу. Це єдиний спосіб забезпечити постійно діючу роботу системи реєстрації. Акт реєстрації передбачає передачу права власності, що є дуже важливим для економічного розвитку. Реєстратор є суддею чи неупередженим суддею, який має однакову юридично незалежну позицію щодо учасників акта чи контракту, та має дотримуватися позиції, що правила для всіх юридичних агентів, включно й зі самою владою, коли він діє як приватна особа (не наділена публічною владою і яка не виступає як суверен), однакові й непорушні на ринку нерухомості.

Саме тому реєстратори не можуть залежати виключно від призначення уряду, ні від дискредитаційної позиції держави, адже реєстратори мають бути дійсно незалежними, а система реєстрації має бути нейтральною та ефективною. Те ж саме відбу-

вається і з недоторканністю офісу реєстраторів: якщо реєстратори можуть бути зміщені на розсуд державних органів або їхня робота призупинена в будь-який час, вигідний органам державної влади, то вони не будуть неупередженими, що може вплинути на стабільність економіки країни й ринку нерухомості.

Реєстратори перевіряють законність майнових угод, актів. Після того, як транзакції успішно пройдуть випробування перевірки й будуть внесені до реєстру, вони будуть захищені державою як «офіційна юридична достовірність». Незареєстроване право власності може бути передане через укладання такого контракту (щоправда, цей процес має відбуватися на території Іспанії), але незареєстрована власність не має юридичної цінності, юридичної значущості. Це розглядається як «неофіційна власність». Зареєстровані права власності потенційно більш цінні у вартості в юридичному сенсі [3; 4].

Незалежність і незмінність реєстраторів супроводжуються системою рефінансування для реєстраційних офісів. Реєстраційні офіси фінансуються не через податки, а через сплату спеціальної плати, що направляє безпосередньо для покриття витрат офісу й самого реєстратора. Тому система реєстрації є нейтральною щодо видатків державного бюджету. Лише зацікавлена особа або користувач послугами, які надає система, повинен сплатити спеціальні плати за реєстраційні дії.

Той факт, що реєстраційні служби та реєстратори працюють незалежно, як, по суті, приватне здійснення публічної функції не означає, що вони працюють у своєму робочому режимі й незалежно. Для реєстраторів запроваджена дуже суворая система цивільної відповідальності (регулюється Цивільним кодексом (Codigo Civil, англ. Civil Code of Spain in 1889)), дисципліна (регулюється законом про іпотечне право) та навіть кримінальна відповідальність (де реєстратори – це державні службовці). Крім того, професійна етика гарантується існуванням корпорації, організованої в рамках публічного права, як зазначалося вище, офіційної Асоціації реєстраторів реєстрів власності, торговельного та рухомого майна Іспанії, якій делеговані повноваження й функції Міністерства юстиції та яка здійснює власні дисциплінарні й контролюючі повноваження та функції.

Структура асоціації як такої дає змогу об'єднувати реєстраційну діяльність, контролювати реєстраційну діяльність, заохочувати інвестиції в технології та підготовку персоналу й короткочасно модернізувати функцію реєстраторів та їхню роботу. Це не було б можливим, якби не було організованих індивідуальних дій реєстраторів, бо в разі входження їх у систему адміністративної підпорядкованості або якби мала місце бюрократизація функцій реєстраторів, то це призвело б до більшої затримки в обробці документів і значного збільшення витрат [5].

Якщо жодного реєстру майна не буде створено за системами, що використовуються в більш розвинених державах, кожному покупцеві доведеться перевіряти право власності продавця на майно, що призведе до здороження угод із передачі права влас-

ності на майно. І водночас покупець ніколи не буде абсолютно впевненим, що продавець є справжнім власником, як на момент укладання договору, так і на будь-який момент у майбутньому.

У різних державах різняться підхід щодо визначення прав, які підлягають реєстрації згідно з національним законодавством. Відповідно до іспанського права реєструватися мають такі права:

1) Передусім, зазвичай найважливішим і найпоширенішим правом, що має бути зареєстроване, це право власності, яке, власне, передбачає право користування, розпорядження, володіння й вимагати визнання такого права за власником щодо третіх осіб у разі його порушення.

2) Обмежені права в режимі реального часу також називаються як «права на сторонню власність» або «права на власність третіх осіб». До них належать права на користування (узуфрукт, оренда, суперфіцій, сервітути, права на проживання тощо).

3) Нарешті, є права на майно як заставу та права першої відмови, у чому, власне, виявляється також неабияка значущість реєстру прав власності, тому що власники цих прав не мають відносин володіння їхньою власністю через акти, договір, щодо яких внесено запис до реєстру. Права на майно як заставу передбачають, насамперед, іпотечні кредити. Права першої відмови містять передбачуване право першої відмови, яке може мати місце через закон або домовленість.

Усі ці типи речових прав можуть бути зареєстровані й повинні бути зареєстровані, якщо всі їхні юридичні наслідки можуть мати місце в реалізації їхніх умов. Якщо вони не зареєстровані, вони не можуть вплинути на покупців або власників, або третіх осіб; єдині обтяження, які повинен брати до уваги будь-який покупець, є лише ті, які зареєстровані.

Особисті права (особисті угоди, зобов'язання, дані щось вчинити, виконати або утримуватися від виконання дій щодо речей, обіцянки тощо) не реєструються. Тому реєстратори часто відмовляються в реєстрації численних застережень, зазначених у нотаріальних актах, договорах, саме тому, що такі застереження не мають реальної ефективності (тобто такі положення не можуть бути застосовані, а в разі необхідності і в примусовому порядку щодо третьої особи).

Аналіз законодавства щодо реєстрації іпотечного права доводить, що необов'язково реєструвати певні види прав, які захищаються в Іспанії й так через закон. Їхня «юридична чистота» вже має місце через закон, і вони підлягають виконанню щодо третіх сторін через закон; а це означає, що зацікавлена особа не отримує більшого захисту від реєстрації, ніж той захист, що вже наданий законодавством Іспанії.

Юридичні права передбачуваної та ретроспективної першої відмови, сервітути міських забудов або планів і зобов'язань, що впливають із містобудівного планування, є деякими прикладами прав, які необов'язково реєструються, навіть якщо вони мають таку можливість.

Вони є обов'язковими для учасників і третіх осіб, навіть якщо вони не зареєстровані. За межами цих

особливих випадків речові права мають бути зареєстровані для того, щоби бути обов'язковими для третіх сторін і за потреби мати відповідний захист. Це не означає, що речові права не можуть існувати без реєстрації, але вони не мають такої юридичної сили щодо будь-яких третіх осіб і не можуть бути предметом переговорів або можливих господарських операцій через те, що такі треті особи, перевіряючи реєстри, не знаходять нерухомості, щодо якої відбувається пошук.

Існує лише один випадок, коли реєстрація не тільки має ефект наділення права щодо третіх осіб з ефективністю або необхідною мірою санкцій (декларативний ефект), але також має ефект зареєстрованого права для існування в юридичній площині (конституційний ефект), і цей випадок – реєстрація іпотеки.

Права на іпотечні права є речовими правами, які настільки є важливими для фінансової стабільності та господарського обігу, що вони не можуть існувати без реєстрації. Незареєстрований іпотечний кредит є недійсним не лише щодо третіх сторін, але й між самими учасниками іпотеки.

Володіння та реєстрації нерухомості – як особливість забезпечення адміністративної системи реєстрації прав власності на нерухомість в Іспанії. Втім, спочатку іпотечне законодавство дало змогу зареєструвати титул володіння як стимулюючий засіб у правовідносинах кредитора та боржника. Проте поступово, зважаючи на невизначеність титулу володіння як надійного доказу права на річ, можливість реєстрації володіння (по суті, титул володіння) була призупинена.

Сьогодні титули, що стосуються простого факту володіння, не можуть бути зареєстровані. Однак це не означає, що володіння як право не має зв'язку з реєстром. Навпаки: реєстр нерухомості надає важливі презумпції та наслідки щодо володіння зареєстрованого титулу власності.

Декларативна процедура – один зі способів захисту права власності через реєстратора. Ця процедура не має ефекту *res judicata*; вона обмежується підтримкою або не підтримкою зареєстрованого власника проти особи, що незаконно зайняла площу відповідної нерухомості або земельної ділянки або вчинила інші дії, чим порушила законні права та інтереси власника зареєстрованого титулу. Проте остаточне рішення про права сторін у власності залишається в ініціюванні декларативного процесу (*declaratory action*), який може ініціювати будь-яка зі сторін. У такому разі провадження буде проводитися згідно з правилами пленарних засідань.

Необхідна вимога про автентичне титулування (право) як достовірність титулування (права власності) зазначається в розділі 3 Закону Іспанії про іпотеку (у 2017 р. сталося чимало змін, які набули чинності в першій половині 2018 р.) [6], згідно з яким визначений титул має бути формалізований як загальне правило в державному юридичному документі для того, щоби здійснити доступ до реєстрації.

Існує певна доктринальна дискусія щодо того, що таке є зареєстрований акт чи контракт, документ або

титул (або право). Уявляється, що найправильнішим підходом є такий, згідно з яким вважається, що документи подаються до органів реєстрації, та реєструються права, що оформлюються в актах чи контрактах, здійснених у належній формі, й у такий спосіб через реєстрацію розкривається в юридичному сенсі відповідний титул [3].

Функція реєстраторів як контролерів розглядається в праві Іспанії як добровільна юрисдикція. Це не є сфера адміністративного акта чи дії щодо учасників цивільного акта або до самого цивільного акта, поданого до реєстрації, адже реєстратори діють незалежно, самостійно та на власну відповідальність, а тому рішення щодо їхнього розгляду не підлягають оскарженням відповідно до адміністративного права.

Отже, це «функціональне поле реєстратора розташоване десь посередині» між судовими та адміністративними функціями; і це юрисдикційне поле визначається в Іспанії вченими як добровільна юрисдикція.

Висновки. Система реєстрації в Іспанії демонструє специфіку обліку в реєстрі та характеризується тим фактом, що вона відображає спеціальну, так звану «реальну фоліо техніку». У науці це означає, що реєстраційні записи організовані відповідно до власності та прав на неї; для кожного нерухомого об'єкта, для кожної власності відкрито одне фоліо, і це фоліо містить повну юридичну історію майна. Будь-які обтяження, арешти або обмеження права, які не введені у фоліо, не будуть проблемою для покупців або для діючих власників ні в майбутньому, ні нині. Обмежені права на нерухоме майно, права на майно як заставу та, як правило, будь-яке обтяження або обмеження права власності чи прав на нерухомість повинні бути введені там, де зареєстроване майно або право, щоби мати наслідки щодо третіх сторін або щоби це могло бути використано проти оспорювання з боку третіх осіб.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барц Я. Порівняльно-правовий аналіз національних систем реєстрації прав на нерухоме майно. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 8–9. С. 59–64.
2. Куприянов С. Анализ международного опыта регистрации и кадастрового учёта недвижимости. Предпринимательство. 2010. № 1(2). С. 128–132.
3. Samara Lapuente S. Registration of Interests as a Formality of Contracts: Comparative Remarks on Land Registers within the Frame of European Private Law. *European Review of Private Law*. 6-2005.
4. Gutiérrez Jerez L.J. *Transmisión de la propiedad y contrato de compraventa*. Madrid, 2009.
5. Синица Ю. Анализ мировых земельных кадастровых систем. Имущественные отношения. 2014. № 10 (157). С. 55–66. URL: <file:///C:/Users/%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD/Downloads/analiz-mirovyh-zemelnyh-kadastrovyh-sistem.pdf> (дата звернення: 12.03.2018).
6. Ley hipotecaria de 30 de diciembre de 1944. Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad potencias.juridicas.com/base_datos/Privado/lh.html (дата звернення: 31.03.018).

Покатаєв П. С.,
доктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЛІ ЯК ЕЛЕМЕНТУ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RATIONAL USE OF THE EARTH AS A ELEMENT OF THE FAVORABLE POPULATION OF THE LOCAL POINT

У статті досліджено особливості адміністративно-правового регулювання раціонального використання землі як елементу благоустрою населеного пункту. Визначено основні вимоги, яких повинні дотримуватись суб'єкти господарювання в процесі здійснення господарської діяльності щодо благоустрою населених пунктів та в повсякденному житті щодо землекористування.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, раціональне використання землі, благоустрій населених пунктів, правовий режим земель.

В статье исследованы особенности административно-правового регулирования рационального использования земли как элемента благоустройства населенного пункта. Определены основные требования, которые должны соблюдать субъекты хозяйствования в процессе осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству населенных пунктов и в повседневной жизни землепользования.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, рациональное использование земли, благоустройство населенных пунктов, правовой режим земель.

The features of administrative-legal regulation of rational use of land as an element of improvement of settlement are investigated in the article. The basic requirements, which should be observed by the subjects of economic activity in the course of realization of economic activity in relation to the improvement of settlements and in everyday life concerning the land use, are determined.

Key words: administrative-legal regulation, rational use of land, improvement of settlements, legal regime of lands.

Актуальність теми дослідження. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Але якісний стан земельного фонду постійно погіршується. В окремих районах, де проведено осушення земель, відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення – підтоплення й засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України. Спостерігається зменшення гумусу, вмісту поживних речовин, відбувається підкислення, деструктуризація ґрунтів.

Значної екологічної шкоди земельні ресурси зазнають через забруднення ґрунтів викидами промисловості (важкі метали, кислотні дощі тощо) та використання засобів хімізації в аграрному секторі. Негативний вплив на стан земельних ресурсів здійснює будівництво. У процесі будівельної діяльності ґрунти забруднюються будівельними відходами, цементом, фарбами, нафтопродуктами, важкими металами та іншими токсичними речовинами. Будівельна ерозія сприяє розвитку промоїн, ритвин, яруг та інших негативних форм рельєфу, знищує рослинний покрив, сприяє замулюванню водойм і пошкодженню міграційних шляхів [1]. Тому питання раціонального використання землі в процесі здійснення благоустрою населених пунктів залишається дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, що досліджували адміністративно-пра-

вового регулювання раціонального використання землі можна виділити С.І. Хом'яченко, яка представила власне визначення поняття «раціональне використання земель» крізь сукупність форм державного, самоврядного й громадського контролю, що за мету своєї діяльності ставлять здійснення контролю за раціональним використанням та охороною земель. На її думку, таке використання треба розуміти як засновану на нормах чинного законодавства господарську та іншу діяльність землевласників, землекористувачів та інших суб'єктів земельних правовідносин, яка забезпечує цільове використання, збереження та підвищення екологічної цінності природних і набутих якостей земель, запобігання завданню шкоди землі, іншим природним об'єктам [2].

А.І. Ріпенко розкрито питання правового режиму земель житлової та громадської забудови в межах населених пунктів і територій приміських зон і міських агломерацій. Розглянуто особливості використання окремих видів земель для проведення благоустрою на засадах містобудівного та землевпорядного планування та зонування [3]. Це питання також було сферою наукових інтересів і Є.О. Іванової. Цінність її дослідження полягає в доведенні необхідності під час здійснення правового регулювання використання окремих категорій земель у межах населених пунктів враховувати особливість розташування в містах поряд із землями житлової та громадської забудови земельних ділянок, які належать до різних категорій земель з іншими правовими режимами використання й охорони та які поділяються на від-

повідні функціональні зони. З цієї причини зміст правового режиму різних категорій земель у межах міст і функціональних зон відрізняється й практично не співпадає, що впливає на правовий статус земельних ділянок житлової та громадської забудови в містах [4]. С.Д. Кравченко присвятив своє дослідження проблемам контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в населених пунктах [5].

А.Й. Годованюк досліджував юридичну природу правового режиму природно-заповідного фонду України, проблему відмежування цих земель від інших категорій земель [6]. І.Г. Булах у своєму дослідженні щодо правового режиму земель оздоровчого призначення обґрунтував зміст принципу пріоритетності раціонального використання та охорони саме цієї категорії земель. Він вбачає особливість правового режиму цих земель у необхідності проведення обов'язкової екологічної експертизи й контролю за здійснюваною та запланованою діяльністю; екологічної сертифікації курортів з урахуванням вимог міжнародних стандартів; розроблення системи територіального моніторингу й еколого-економічного обґрунтування пропорцій використання природних лікувальних ресурсів лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів [7].

Т.М. Гапотченко у своєму дослідженні наполягає на першочерговості вирішення питання раціонального, ефективного використання та охорони земель, це безпосередньо пов'язано з проблемами екологічної безпеки. Для вирішення проблеми забезпечення раціонального, невиснажливого, екологостабільного використання земель ним запропоновано прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель», до змісту якого мають бути включені положення, що стосуються планування використання та охорони земель саме автомобільного транспорту та дорожнього господарства [8].

Проте дослідження раціонального використання землі було предметом наукових інтересів не тільки науковців у галузі права, але й інших наук, зокрема з державного управління. Зокрема, Т.П. Авраменко розроблено концепцію раціонального використання й охорони земельно-ресурсного потенціалу, у межах якої запропоновано комплекс заходів, спрямованих на вирішення проблем землекористування, які виникли в процесі здійснення земельної реформи. Крім того, нею розроблено моделі раціонального використання продуктивного потенціалу сільськогосподарських угідь для підприємств окремих природно-кліматичних зон [9]. Дослідження теоретичних основ із наданням практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності раціонального використання землі на підставі аналізу економічних показників дасть змогу знайти шляхи вирішення проблем й у правовому полі, тому що сприятиме відповіді на питання щодо причин неспроможності сучасного законодавства врегулювати питання раціонального використання землі в контексті економічного стану використання земельно-ресурсного потенціалу.

Подібне дослідження сприятиме досягненню гармонійної рівноваги між населенням, споживанням і здатністю землі підтримувати життя.

Від раціонального використання земельно-ресурсного потенціалу залежить структурна й екологічна збалансованість земельного фонду, цілеспрямованість його використання, відновлення родючості ґрунтів, функціонування ландшафтів, ефективність використання земельних угідь у сільському господарстві [9].

Але комплексних досліджень адміністративно-правового регулювання раціонального використання землі як елементу благоустрою населеного пункту не існує, що зумовлює актуальність обраної теми.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи норми ЗУ «Про планування і забудову територій», можна виділити основні завдання, що досягаються завдяки плануванню та забудові території населених пунктів, зокрема такі:

- обґрунтування та встановлення режиму раціонального використання земель і забудови територій, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням і використання територій для містобудівних потреб;
- визначення та раціональне розташування територій житлової та громадської забудови, промислових, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших територій та об'єктів;
- визначення територій, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання;
- охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів;
- регулювання забудови населених пунктів та інших територій [10].

Отже, можна побачити, що серед основних завдань, які досягаються завдяки плануванню та забудові території населених пунктів, превалюють ті, що стосуються встановлення режиму раціонального використання земель. Хотілося б зазначити, що базовим нормативно-правовим актом, який встановлює режим раціонального використання земель, є ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [11], саме він встановлює раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

З цієї метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої та неживої природи навколишнього середовища, захист життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства й природи, охорону, раціональне використання та відтворення природних ресурсів.

Природні ресурси є сукупністю об'єктів і систем живої та неживої природи, компонентами природного середовища, що оточують людину, які використовуються в процесі суспільного виробництва для задоволення матеріальних і культурних потреб людини та суспільства. До природних ресурсів належать сонячна енергія, атмосфера, гідросфера, наземна рослинність, ґрунт, тваринний світ, ландшафт, корисні копалини. Отже, земельні ресурси також належать до природних ресурсів [12].

Забезпечення раціонального використання та охорони земель покладено в основу земельного законодавства як один з основних принципів.

Безпосередня участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель належить до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин, тобто до Державного агентства земельних ресурсів України.

Раціональне використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів є основою політики охорони земель. Але стосовно того, що саме треба розуміти під поняттям раціонального використання земель, чіткого нормативного визначення не існує.

Раніше ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения» надав визначення як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту в здійсненні цілей землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами [13]. Сьогодні цей стандарт втратив чинність на підставі Постанови КМУ «Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України» [14], проте нового стандарту, так і не затверджено. Тому виникає потреба в дослідженні великої кількості нормативно-правових актів, що стосуються формування державної політики у сфері використання земельних ресурсів, із метою з'ясування поняття раціонального використання.

Зважаючи на те, що раніше ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения» в основу раціонального використання покладала землекористування з урахуванням охорони земель, можна спробувати дати визначення поняттю «раціонального використання» саме крізь призму охорони земель.

Адміністративно-правове регулювання у сфері охорони земель покладено на Державне агентство земельних ресурсів України, саме воно має цілий ряд повноважень у цій сфері. До них належить здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо:

- консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- збереження водно-болотних угідь;
- здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними та радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами;
- додержання режиму використання земель природно-заповідного та природоохоронного призначення;

- додержання вимог екологічної безпеки під час транспортування, зберігання, використання, знешкодження та захоронення хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних, радіоактивних речовин і відходів;

- додержання екологічних нормативів із питань використання та охорони земель тощо (ст. 7 Закону [15]).

Адміністративний контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється місцевими державними адміністраціями та їхніми виконавчими органами, зокрема, у сфері житлово-комунального господарства, у сфері містобудування та архітектури, інспекцією державно-архітектурного контролю, земельними, санітарними, природоохоронними органами, відповідними підрозділами МВС України тощо.

Сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи також здійснюють контроль за станом благоустрою населених пунктів, виконанням Правил благоустрою території населеного пункту, зокрема: організації озеленення, охорони зелених насаджень і вододім, створення місць відпочинку громадян, утримання в належному стані закріплених за підприємствами, установами, організаціями територій (п. 1, ст. 39, ст. 40 Закону [16]).

Отже, проаналізувавши завдання Державного агентства земельних ресурсів України у сфері охорони земель, можна зробити висновок, що суб'єкти господарювання та фізичні особи в процесі господарської діяльності та в повсякденному житті повинні здійснювати землекористування з дотриманням певних вимог, а саме:

- *слідкувати за збереженням водно-болотних угідь. Адже збереження водно-болотних угідь є складовою державної політики екологічної безпеки країни.* Так, відповідно до «Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів» [17], кожна сторона, яка приєдналася до цієї Конвенції, повинна сприяти збереженню водно-болотних угідь і водоплавних птахів шляхом створення природних резерватів на водно-болотних угіддях і забезпечувати належний нагляд за ними. Адже, зважаючи на великий рівень урбанізації, озера, річки, ставки, що розташовані в містах обласного та районного призначення, роблять їх більш привабливими та придатними для існування людини. Крім того, водно-болотні угіддя формують унікальний мікроклімат, звожуючи повітря та знижуючи його температуру; зменшують вплив повеней, очищують води від забруднення, поповнюють запаси питної води; сприяють покращенню зовнішнього вигляду населеного пункту, урізноманітнюючи пейзажі; створюють сприятливі умови для перебування людини на території цього населеного пункту, не тільки сприяючи очищенню атмосферного повітря, але й створюючи зони відпочинку.

Питання збереження водно-болотних угідь є предметом не лише політичних дискусій, але й посідає значне місце серед наукових пошуків. Нагальну потребу в посиленні правового регулювання використання, охорони та відтворення водно-болотних угідь вбачає Н.В. Фролова.

На її думку, значний негативний вплив на водно-болотні угіддя здійснює саме інтенсивна антропогенна діяльність, зокрема: індустріальний розвиток і хімізація сільського господарства, будівництво доріг, дамб, каналів; видобування корисних копалин на територіях водно-болотних угідь, скиди забруднених вод і надмірна, інтенсивна експлуатація природних ресурсів водно-болотних угідь [18]. Вирішення проблеми вона вбачає в застосуванні адміністративних засобів впливу, як-от:

- накладення мораторію на господарську діяльність, яка не пов'язана з обслуговуванням водно-болотних угідь (використання агрохімікатів і пестицидів; сільськогосподарська діяльність; видобування корисних копалин);

- виключення будь-якого урбанізаційного та індустріального впливу, скидів стічних вод тощо;

- зміна цільового призначення (викреслити з категорії земель водного фонду або землі лісогосподарського призначення та віднести до категорії земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення);

- запровадження поняття спеціального користування водно-болотними угіддями на основі дозволу, який видаватиметься державними органами охорони навколишнього природного середовища [18].

- у процесі своєї діяльності здійснювати заходи, які будуть запобігати забрудненню земель, зокрема, під час транспортування, зберігання, використання, знешкодження та захоронення небезпечних хімічних засобів, мінеральних добрив, токсичних речовин, відходів. Так, сьогодні зі 170 пестицидів, які застосовуються на території України, 49 – особливо небезпечні, високотоксичні та стійкі. Сьогодні залишаються ще досить високими рівні забруднення земель стійкими хлорорганічними препаратами. Пестицидне навантаження становить у середньому 3 кг на 1 га, що в 6 разів вище від світового. Альтернативою ультрахімізованому методу господарювання є органічно-біологічне землеробство, яке повністю виключає застосування отрутохімікатів і неякісних мінеральних добрив. Така форма землеробства органічно взаємопов'язана з добре поставленою насінницькою справою, застосуванням високоврожайного та стійкого проти вірусів і грибків гібридного матеріалу [19]. Правове регулювання щодо транспортування, зберігання та застосування пестицидів здійснюється на підставі затверджених Державних санітарних правил ДСП 8.8.1.2.001-98 [20], у якому встановлюються вимоги щодо обладнання транспортного засобу, яким здійснюється таке транспортування, правила його руху (супровід, швидкість, видимість), стан тари, у котрій здійснюється таке перевезення. Цим же нормативним актом встановлені правила й зберігання пестицидів, яке повинно здійснюватися тільки в спеціально призначених для цього складах, що відповідають вимогам СНіП 11-108-78 «Склади сухих мінеральних добрив і хімічних средств защиты растений» та «Норм технологического проектирования складов твердых минеральных удобрений и пестицидов для колхозов, совхозов и пунктов

хімізації». Площадка для будівництва базисного складу пестицидів повинна відповідати санітарним і природоохоронним вимогам. Не допускається її розташування в погано провітрюваних долинах і котлованах. Майданчик повинен мати відносно рівну поверхню та ухил, що забезпечує відвід поверхневого стоку з метою попередження забруднення відкритих водойм і ґрунтових вод пестицидами; висота стояння останніх на ділянці повинна бути не менше ніж 1,5 метра [20].

- *додержання режиму використання земель природно-заповідного та природоохоронного призначення. Режим полягає у встановленні жорстких обмежень на використання таких земель.* Отже, на землях природно-заповідного фонду та природоохоронного призначення заборонено здійснення будь-якої діяльності, яка може негативно вплинути на стан природних та історико-культурних комплексів чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням (ст. 7 Закону [21]).

А.Й Годованок наголошує на імперативному характері землеохоронного аспекту щодо правового режиму земель природно-заповідного фонду України. Аналізуючи окремі поняття ЗУ «Про охорону земель», він наполягає на їхній суперечливості, бо, як на його думку, основним завданням охорони цих земель повинно бути, перш за все, «збереження», а вже потім – «їх відтворення» і після цього «використання». На його думку, першочерговим поняттям є саме «збереження». До того ж він заострює увагу на дедалі інтенсивнішому втягуванні земель природно-заповідного фонду в правовідносини з охорони та використання водних, лісових, гірських, мисливських та інших ресурсів, через що відбувається перехрещення інтересів різних міністерств. Отже, для покращення правового режиму цих земель він вважає доцільним гармонізувати та узгодити інтереси всіх цих міністерств між собою [6].

- *додержання екологічних нормативів із питань використання та охорони земель тощо.* Екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних і біологічних факторів. Вони встановлюються з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів (ст. 33 Закону [11]). Державне агентство земельних ресурсів України для забезпечення екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян здійснює стандартизацію та нормування в галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів шляхом прийняття нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо [22]. Правові регулювання щодо якості ґрунтів в Україні здійснюються шляхом встановлення ГОСТів (стандартів), які, на жаль, були прийняті ще на початку 80-х років. Зокрема, ГОСТ 17.4.2.01-81* «Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей санитарного состояния»

встановлює гранично допустимий вміст амонійного та нітратного азоту, хлоридів, пестицидів, важких металів, летучих фенолів, сіркових сполучень, нафтопродуктів залежно від розташування земельної ділянки (населених пунктів, зон відпочинку, земель транспорту, сільськогосподарських і лісових угідь тощо) [23]. ГОСТ 17.5.3.04-835302-85 «Охрана природы земли. Общие требования к рекультивации земель» встановлює вимоги до рекультивації земель, порушених під час розроблення родовищ корисних копалин і торфу, будівництва лінійних споруд, проведення геологорозвідувальних, вишукувальних та інших робіт. Розроблення проектів рекультивації повинно проводитися з урахуванням природних умов району (кліматичних, педологічних, геологічних, гідрологічних, вегетаційних), розташування порушеної ділянки, стану порушених земель до моменту рекультивації (площі, форми техногенного рельєфу, ступеня природного заростання, сучасного й перспективного використання порушених земель, наявності родючого шару ґрунту та потенційно родючих порід, прогнозу рівня ґрунтових вод, підтоплення, осушення, ерозійних процесів, рівня забруднення ґрунту); показників хімічного та гранулометричного складу, агрохімічних та агрофізичних властивостей, інженерно-геологічної характеристики розкритих і вміщуючих порід [24].

Т.М. Гапотченко, досліджуючи правовий режим земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства, дуже принципово ставиться до необхідності щодо запровадження нових нормативів проектування та будівництва автомобільних доріг, підкреслюючи те, що чинні нормативи не відповідають принципу раціонального використання земельних ділянок і не враховують вимоги екологічної безпеки [8].

Але принципове значення стосовно раціонального використання земельної ділянки має її цільове використання.

Ст. 1 ЗУ «Про землеустрій» дає визначення цільовому призначенню земельної ділянки як використанню її за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою [25].

В Україні за основним цільовим призначенням землі поділяються на такі категорії: сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення (п. 1 ст. 19 ЗК України [22]).

Сьогодні види цільового призначення земель визначаються на підставі затвердженої Класифікації видів цільового призначення земель, яка визначає поділ земель на окремі види цільового призначення, що характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів [26].

С.І. Хом'яченко в саме поняття «раціональне використання земель» закладає діяльність усіх суб'єктів контролю, яка забезпечує цільове вико-

ристання, збереження та підвищення екологічної цінності якостей земель [2], що ще раз підкреслює важливість цього моменту.

С.Д. Кравченко акцентує увагу на необхідності здійснення контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах щодо відповідності генерального плану міста з приводу використання за цільовим призначенням цієї категорії земельного фонду землекористувачами в процесі спорудження й експлуатації житлових, культурно-побутових та інших будівель і споруд, вулично-дорожньої транспортної мережі, парків, садів, скверів, бульварів, об'єктів зеленого будівництва тощо [5].

Законодавець дуже принципово ставиться щодо порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель. Зокрема, мають місце санкції в такому вигляді: визнання недійсними угод щодо земельних ділянок; відмова в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною; притягнення до відповідальності громадян та юридичних осіб, які винні в порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель, зокрема, останні можуть бути притягнуті до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності (ст. 21 п. 1, ст. 211 ЗК України [22]).

Зокрема, порушники можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за такі склади злочинів, як-от:

- самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1 КК України);
- незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239.2 КК України);
- умисне знищення або пошкодження території, узятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252 КК України);
- проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253 КК України);
- безгосподарське використання земель (ст. 254 КК України) [27].

До того ж держава дуже пильно слідкує за порядком використання за цільовим призначенням земель, свідченням чого є дуже суворі санкції, що передбачені деякими статтями КК України за окремі злочини.

Наприклад, «Умисне знищення або пошкодження територій, узятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду шляхом підпалу або іншим загальнонебезпечним способом», якщо це спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки, які караються позбавленням волі на строк до дванадцяти років [27].

Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачено відповідальність за цілий ряд правопорушень щодо нецільового використання земельної ділянки:

- порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП), зокрема використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів,

які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень;

– перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду (ст. 53.2 КУпАП);

– порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП);

– відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (ст. 55 КУпАП);

– порушення законодавства під час планування та забудови територій, зокрема передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, будівельних норм, стандартів і правил (ст. 96.1 КУпАП);

– порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (ст. 142 КУпАП), зокрема правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського та місцевого значення [28].

Висновки. Раціональне використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів є основою політики охорони земель. Але, на жаль, сьогодні немає нормативно-правового акта, який би давав визначення поняттю раціонального використання земель, що унеможливує органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснювати адміністративно-правове регулювання за використанням земель, зокрема контроль щодо їх цільового використання.

Пропонуємо таке визначення терміна *раціональне використання земель, як: провадження фізичними та юридичними особами – суб'єктами господарювання – діяльності відповідно до цільового призначення землі, з уживанням заходів, спрямованих на відновлення якості земель та запобігання негативному, екологонебезпечному впливу на земельні ділянки в процесі здійснення такої діяльності.*

Надане визначення пропонуємо взяти за основу та внести зміни до ст. 1 «Охорона земель та інші основні поняття і терміни» Закону України «Про охорону земель» в частині віднесення запропонова-

ного визначення як основні поняття та терміни, які будуть вживатися в цьому Законі в процесі встановлення правових основ з охорони земель для забезпечення її раціонального використання та відтворення.

Діяльність у сфері благоустрою населених пунктів відповідно до Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД-2010) може здійснюватися:

– за секцією F «Будівництво» (секція охоплює загальнобудівельні та спеціальні роботи з будівництва будівель і споруд. Загальні будівельні роботи передбачають будівництво цілих житлових комплексів, офісних будівель, магазинів та інших громадських і комунальних споруд або об'єктів цивільного будівництва, таких як автомобільні дороги, вулиці, мости, тунелі, залізниці, аеродроми, гавані та інші водні об'єкти, системи зрошення, каналізації, промислові споруди, трубопроводи та лінії електропередач, спортивні комплекси тощо. Також сюди належать ремонтні роботи будівель та всі інженерні роботи;

– за секцією H «Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність» (може здійснювати в частині таких видів діяльності, як будівництво та ремонт автомобільних доріг, залізниці, морських портів, злітно-посадочних смуг);

– за секцією E «Водопостачання; каналізація, поводження з відходами» (може здійснювати в частині таких видів діяльності: збирання, оброблення та розподілення різних форм відходів, а також розчищення забруднених ділянок) [29].

Провівши аналіз існуючої нормативно-правової бази, можна виділити складові раціонального використання земель щодо благоустрою населених пунктів, що можливо потім покласти в основу здійснення державної політики, як-от:

– провадження фізичними та юридичними особами – суб'єктами господарювання – діяльності (за секціями F, H, E відповідно до Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД-2010)) з урахуванням вимог щодо охорони земель;

– здійснення заходів, спрямованих на відновлення якості земель;

– чітке дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо здійснення господарської діяльності (за секціями F, H, E (КВЕД-2010) відповідно до цільового призначення землі);

– уживання заходів щодо запобігання негативному й екологонебезпечному впливу в процесі здійснення господарської діяльності на земельні ділянки за вказаними вище видами діяльності зі своєчасною ліквідацією наслідків цього впливу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шаніна Т.П. Техноекологія: конспект лекцій. К.: КНТ, 2005. 188 с. URL: http://pidruchniki.com/70557/ekologiya/vpliv_budivnitsva_dovkillya.
2. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2004. 19 с.
3. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2010. 20 с.
4. Іванова Є.О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Х., 2007. 18 с.
5. Кравченко С.Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2010. 16 с.

6. Годованюк А.Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2008. 19 с.
7. Булах І.Г. Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Донецьк, 2010. 19 с.
8. Гапотченко Т.М. Особливості правового режиму земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Х., 2007. 20 с.
9. Авраменко Т.П. Земельно-ресурсний потенціал та його раціональне використання: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.06. К., 2008. 20 с.
10. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1699-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-14/print1510616028937722>.
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1509793530692870>
12. Вільна енциклопедія. Вікіпедія. URL: <http://uk.wikipedia.org>.
13. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) Земли. Термины и определения. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.
14. Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України: Постанова КМУ від 23 листопада 2016 р. № 1066. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1066-2016-%D0%BF>.
15. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15/print1509793530692870>
16. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>
17. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів: Закон України від 29 жовтня 1996 р. № 437/96-вр. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_031.
18. Фролова Н.В. Правова охорона водно-болотних угідь загальнодержавного та міжнародного значення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Донецьк, 2010. 18 с.
19. Шматько В.Г., Нікітін Ю.В. Екологія і організація природоохоронної діяльності: навч. посібник. 2-е вид. К.: КНТ, 2008. 304 с. URL: http://pidruchniki.com/1924070139592/ekologiya/zabrudnennya_zemelnih_resursiv_ohorona_ratsionalne_vikoristannya.
20. Транспортування, зберігання та застосування пестицидів у народному господарстві. Державні санітарні правила ДСП 8.8.1.2.001-98: наказ МОЗ України від 3 серпня 1998 р. № 1. URL: <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=4151>.
21. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/print1510616028937722>.
22. Земельний кодекс України, затверджений Законом України від 25 жовтня 2001р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
23. ГОСТ 17.4.2.01-81* «Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей санитарного состояния»: Постановление Государственного комитета СССР по стандартам от 20 марта 1981 р. № 1476. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1476400-81>.
24. ГОСТ 17.5.3.04-835302-85 Охрана природы земли. Общие требования к рекультивации земель: Постановление Государственного комитета СССР по стандартам от 30 апреля 1983 р. № 1521. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1521400-83>.
25. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1510616028937722>
26. Класифікація видів цільового призначення земель: Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10/print1509793530692870>.
27. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1482410985679014>.
28. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (зі змінами та доповненнями). № 8073-X URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1329896557051809>.
29. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД-2010). URL: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/kv10_i.html.

Почанська О. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

CONCEPT AND CLASSIFICATION OF MODERN INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN THE PROVISION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSONS SENTENCED TO DEPRIVATION OF LIBERTY

Уточнено зміст поняття міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини. Проаналізовано основні сучасні наукові підходи до класифікації сучасних міжнародних стандартів поводження із засудженими. Виділено головні різновиди міжнародно-правових стандартів у сфері забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі, охарактеризовано їхній зміст.

Ключові слова: права і свободи, міжнародно-правові стандарти прав людини, міжнародні стандарти поводження із засудженими, засуджений до позбавлення волі.

Уточнено содержание понятия международно-правовых стандартов в области прав человека. Рассмотрены современные научные подходы к классификации современных международных стандартов обращения с осуждёнными. Выделены основные разновидности международно-правовых стандартов в сфере обеспечения прав граждан, осуждённых к лишению свободы, дан анализ их содержания.

Ключевые слова: права и свободы, международно-правовые стандарты в области прав человека, международные стандарты обращения с осуждёнными, осуждённый к лишению свободы.

The content of the notion “international-legal human rights standards” is reveal. Analyses of contemporary scientific approaches to classification of international standards for the treatment of prisoners were conducted. The main types of international-legal standards which ensuring the rights of persons condemned to imprisonment are determined, and their content is described.

Key words: rights and freedoms, international-legal human rights standards, international standards of treatment of prisoners, condemned to imprisonment.

Постановка проблеми. Динамічність міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини, а також розвиток процесів реформування пенітенціарної системи України та адаптації національного законодавства до загальноєвропейських і світових стандартів у контексті євроінтеграції України актуалізують необхідність перегляду змісту та особливостей основних видів міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав осіб, засуджених до кримінального покарання у вигляді позбавлення волі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародно-правові стандарти в галузі прав людини були предметом наукового аналізу таких вітчизняних і зарубіжних учених, як М. Антонович, Ю. Білас, Ю. Грошевий, О. Лукашева, О. Музичук, П. Рабінович, О. Руднева, О. Тіунов, Л. Уляшина, В. Філіппов, та інших науковців. Окремі аспекти закріплення міжнародних стандартів поводження із засудженими в національному законодавстві України розглядали С. Бараш, І. Василюк, М. Гуцуляк, О. Іваньков, С. Клименко, О. Лисодед, В. Львовичкін, О. Романюк, Н. Рябих, А. Степанюк, В. Човган, І. Яковець, М. Яцишин.

Проте, незважаючи на численні праці в цій сфері, у сучасній юридичній літературі поки що відсутній єдиний підхід до вирішення питання про класифікацію міжнародних стандартів у галузі прав людини, зокрема й стосовно регулювання

правового становища осіб, які відбувають кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі.

Метою статті є спроба класифікації сучасних міжнародно-правових стандартів у сфері забезпечення прав і свобод осіб, засуджених до позбавлення волі, що передбачає уточнення поняття міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини, визначення специфічних особливостей міжнародних стандартів щодо забезпечення прав засуджених, розгляд основних наукових підходів до визначення критеріїв класифікації міжнародно-правових стандартів у сфері забезпечення громадян, засуджених до позбавлення волі, аналіз змісту їхніх основних видів.

Виклад основного матеріалу. У сучасній юридичній науці під міжнародними стандартами поводження із засудженими розуміються прийняті на міжнародному рівні норми, принципи та рекомендації у сфері виконання покарань і діяльності органів й установ виконання покарань, у яких сконцентрований світовий досвід і гуманістичні тенденції системи розвитку кримінальних покарань [1, с. 23; 2, с. 64].

У межах єдиної системи міжнародного права вся сукупність юридичних, соціальних, економічних норм захисту прав людини, яка перебуває в умовах позбавлення волі, складає міжнародно-правовий інститут захисту прав людини, засудже-

ної до позбавлення волі, і є визначальною під час створення основних джерел національного законодавства в частині визначення основних засад поведіння з в'язнями, прав та обов'язків засуджених, управління пенітенціарними установами, ресоціалізації засуджених осіб, участі громадськості в цьому процесі та інше. Специфічними ознаками міжнародних стандартів у галузі прав людини щодо забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі, є фіксованість, модельність, універсальність, змістова динамічність, загальна демократичність вимог [3, с. 22; 4, с. 69; 5, с. 13].

Як прийняті або схвалені відповідними міжнародними організаціями норми, принципи та рекомендації, міжнародно-правові стандарти у сфері забезпечення захисту прав засуджених визначають:

- порядок та умови ізоляції осіб, які за рішенням національного суду або компетентного національного державного органу позбавлені волі;
- порядок та умови реалізації процесу відбування покарання особами, засудженими національним судом до позбавлення волі;
- гарантії та процедури захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів на національному рівні або у спеціально для цієї мети створених міжнародних органах; вимоги щодо підбору, підготовки, навчання та діяльності персоналу органів та установ, призначених для примусової ізоляції засуджених і гарантії їхнього правового та соціального захисту;
- вимоги до інших фахівців, які не належать до персоналу цих органів та установ, але залучаються для забезпечення їх діяльності [6, с. 4].

Аналіз норм, що містяться в сучасних міжнародно-правових стандартах у галузі прав людини, вимагає їх впорядкування та класифікації відповідно до певних критеріїв. Проте треба зазначити, що поки що в сучасній юридичній літературі відсутній єдиний підхід до вирішення питання про класифікацію міжнародних стандартів у галузі прав людини, зокрема й стосовно регулювання правового становища осіб, які відбувають кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі. Перш за все, це зумовлено величезною кількістю джерел, які відрізняються одне від одного за цілою низкою характеристик. Наприклад, у праці, присвяченій міжнародно-правовим стандартам у галузі прав людини, дослідниками міжнародної неурядової організації «Міжнародна рада з політики в галузі прав людини» до переліку існуючих нині міжнародних і регіональних документів, що містять стандарти в галузі прав людини, було віднесено близько 100 позицій [7], серед яких, зокрема, Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поведіння й покарання (1975 р.), Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують

гідність, видів поведіння й покарання (1975 р.), Європейська конвенція з прав людини – Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (1950 р.), Європейська конвенція про заборону катувань чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню й покаранню (1989 р.), Мінімальні стандартні правила поведіння з ув'язненими (1955 р.), Звід принципів захисту всіх осіб, затриманих чи ув'язнених у будь-якій формі (1988 р.), Європейські пенітенціарні правила (1973 р.), Кодекс поведінки посадових осіб у підтриманні правопорядку (1979 р.), Мінімальні стандартні правила ООН, які стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (Пекінські правила, 1985 р.) та інші.

С. Бахін, зважаючи на предметне розмежування прав і свобод людини, передбачених існуючими міжнародними документами в цій сфері, виділяє міжнародні норми, що регулюють громадянсько-політичні, соціально-економічні й духовно-культурні права людини й громадянина [8, с. 42]. М. Ентін пропонує поділяти міжнародно-правові норми на дві групи залежно від того, яким чином визнані права й свободи, які обслуговують інтереси людини. Щодо осіб, які утримуються у виправних установах, ця класифікація має такий вигляд:

1) норми міжнародного права, що дозволяють особі, засудженій до позбавлення волі, користуватися своїми правами (поділяються на такі, що обслуговують фізичну цілісність засуджених до позбавлення волі, й такі, що гарантують їхню соціальну самореалізацію);

2) норми міжнародного права, які надають засудженим можливість процесуального захисту (права, що випливають із загального права на судовий захист) [9, с. 136–138].

Водночас варто зауважити, що зазначені класифікації не відображають усі різновиди міжнародно-правових актів у цій сфері. Тож уявляється необхідним використання комплексно-системного підходу, що дав би змогу досягнути цю проблему повною мірою. Зокрема, П. Рабінович, одночасно беручи до уваги низку важливих чинників, так здійснює типологізацію міжнародно-правових актів у галузі прав людини:

– залежно від їхнього онтичного статусу: номінальні (термінологічні, текстуальні), до яких належать самі лише назви прав і свобод людини, що вжиті в міжнародних актах, та фактичні (змістові), до яких відносять зафіксовані в цих джерелах змістові й обсягові показники таких прав і свобод;

– за деонтичним статусом: обов'язкові, втілення яких є формально необхідним для держав і може забезпечуватися застосуванням міжнародних політико-юридичних санкцій, та рекомендаційні, що хоч і не мають формальної обов'язковості, проте також забезпечуються певними (міжнародно-політичними або морально-політичними) санкціями;

– за простором (територією) дії: світові (загальноцивілізаційні, глобальні) та регіональні (зокрема, континентальні);

– за колом адресатів: загальні (що стосуються всіх людей) та спеціалізовані (адресовані лише членам певних соціальних груп);

– за суб'єктом встановлення: стандарти ООН, Ради Європи, Європейського Союзу та інші. [3, с. 24–25].

Серед найбільш вдалих можна виділити класифікації, запропоновані П. Пономарьовим, Н. Рябих, В. Уткіним, за якими норми, що регулюють правовий статус осіб, засуджених до позбавлення волі, виділяються відповідно до таких основних критеріїв, як:

- ступінь охоплення (характер);
- ступінь обов'язковості (правові наслідки);
- джерела походження (суб'єкти прийняття);
- широта (територіальний масштаб) дії [10, с. 26; 11, с. 175–176; 12, с. 6].

Так, усю сукупність міжнародно-правових норм із питань захисту прав осіб, засуджених до позбавлення волі, можна поділити на дві великі групи відповідно до їхнього характеру (ступеня охоплення): на загальні та спеціальні. Міжнародно-правові акти загального характеру стосуються прав людини взагалі й не містять спеціальних норм, що регламентують поведження із засудженими (лише в окремих моментах окреслюючи специфіку їхнього правового становища). До міжнародно-правових актів загального характеру, перш за все, треба віднести Загальну декларацію прав людини, прийняті на її основі Міжнародний пакт про громадянські й політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права й інші документи, які породжують певні юридичні зобов'язання щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина для держав, що їх ратифікували.

Спеціальні міжнародно-правові акти доповнюють і деталізують загальні стандарти та безпосередньо стосуються забезпечення прав і свобод засуджених осіб (до переліку основних міжнародних документів, що регулюють правовий статус осіб, які відбувають кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі, відносять понад 30 найменувань, зокрема Мінімальні стандартні правила поведження з в'язнями, Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність, видів поведження й покарання, Основні принципи поведження з в'язнями та інші) [1, с. 23]. А. Іваньков поділяє всі спеціальні міжнародно-правові стандарти у сфері забезпечення захисту прав усіх категорій засуджених і поведження з ними на такі класифікаційні групи:

- спеціальні стандарти у сфері забезпечення захисту прав усіх засуджених до позбавлення волі та поведження з ними;
- спеціальні стандарти, що стосуються прав засуджених неповнолітніх;
- спеціальні стандарти, що стосуються прав засуджених жінок;
- спеціальні стандарти, що стосуються прав засуджених до довічного ув'язнення;

– спеціальні стандарти, що стосуються прав вразливих категорій засуджених до позбавлення волі;

– спеціальні стандарти, що стосуються прав та обов'язків персоналу органів та установ виконання покарань [6, с. 9].

Формування міжнародно-правових стандартів у галузі прав і свобод людини відбувається як на рівні світового співтовариства, так і на регіональному рівні в межах взаємодії держав. Тому за своїм територіальним масштабом (широтою дії) міжнародні стандарти у сфері захисту прав осіб, засуджених до позбавлення волі, поділяються на універсальні (стандарти, які встановлені ООН і поширюються на все світове співтовариство) та регіональні (стандарти, встановлені Радою Європи або іншими регіональними об'єднаннями). Характерною відмінністю регіональних стандартів, зокрема європейських, від стандартів універсальних є наявність у перших механізму реалізації норм, які містяться у відповідних регіональних міжнародно-правових актах [13, с. 80]. До групи універсальних міжнародно-правових стандартів належать Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поведження й покарання, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження й покарання та Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань. До групи регіональних стандартів, належать такі міжнародно-правові документи, як Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню й покаранню, Європейські пенітенціарні правила, Європейські правила щодо громадянських санкцій і заходів, Мінімальні стандартні правила поведження з в'язнями, та інші.

М. Яцишин, поєднуючи критерії масштабу (поширення дії) та ступеня охоплення (характеру), виокремлює такі групи міжнародно-правових стандартів:

- 1) універсальні міжнародно-правові стандарти загального характеру;
- 2) регіональні міжнародні стандарти загального характеру;
- 3) універсальні міжнародні стандарти спеціального характеру;
- 4) регіональні міжнародні стандарти спеціального характеру [14, с. 33–34].

За ступенем зобов'язань (правовими наслідками), які виникають у зв'язку із впровадженням міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у національне законодавство, виділяють положення, які обов'язкові для виконання, й такі, що розглядаються як рекомендації, для реалізації яких мають бути створені відповідні юридичні,

соціально-економічні та інші передумови [1, с. 23]. Е. Рідель, характеризуючи міжнародні стандарти з прав людини, зауважує, що ці стандарти, як жодні інші, містять у собі норми одночасно як обов'язкового, так і рекомендаційного характеру [15, с. 59].

До перших належать норми-принципи та загальні положення, зафіксовані в міжнародних договорах, пактах, протоколах, конвенціях тощо, які є юридично обов'язковими для держав-учасників таких договорів, а також у деяких деклараціях ООН, положення яких знайшли своє закріплення в міжнародних договорах (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження й покарання та інші).

Норми другої групи, які мають рекомендаційний характер, закріплені в загальних правилах і рекомендаціях Генеральної Асамблеї ООН (Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями) та регіональних органів (Європейські пенітенціарні правила), різноманітних консультативних висновках Міжнародного суду ООН з прав людини, Суду ЄС та інших, які впроваджуються в законодавстві й практиці виконання покарання з урахуванням національних, економічних, політичних та інших умов. До того ж, на відміну від ратифікованих державами міжнародних договорів, такі рекомендації, декларації, резолюції, висновки тощо не спричиняють виникнення для держав певних міжнародно-правових обов'язків [16, с. 31].

Дж. Донеллі розширює перелік видів міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини, відносячи, відповідно, до правових наслідків такі їхні основні групи:

- обов'язкові для виконання міжнародні договори;
- стандарти, які дозволяють державам робити винятки, наприклад під час підписання договорів із застереженнями;

– різного роду рекомендації, які не є обов'язковими;

– національні стандарти, які діють за відсутності підготовлених міжнародних стандартів [17, с. 624].

Крім того, відповідно до джерела походження всі розглянуті норми також розрізняють за суб'єктами їх прийняття, виокремлюючи міжнародні стандарти у сфері захисту прав осіб, засуджених до позбавлення волі, вироблені міжнародними урядовими та неурядовими організаціями [12, с. 6]. Наприклад, до перших відносять ООН та її робочі органи, Раду Європи, Нараду з безпеки та співробітництва в Європі; до других – Міжнародну асоціацію допомоги ув'язненим, Лігу Говарда з реформи пенітенціарної системи, Міжнародне товариство соціального захисту та інші. Водночас треба відзначити, що рішення міжнародних неурядових організацій мають, як правило, рекомендаційний характер.

Висновки. Отже, міжнародні стандарти забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі, визначають обов'язковий або рекомендований для держав нормативний мінімум правового статусу засудженого, зокрема його юридичний захист і відповідні правочинності та обов'язки державних органів і посадових осіб. Водночас до міжнародних стандартів належать не лише права й свободи засудженої особи, але й умови, у яких вони реалізуються та які пов'язані із законними обмеженнями та заборонами. Розгляд основних наукових підходів до класифікації міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини, а також безпосередній аналіз сучасних світових і регіональних міжнародних документів, що стосуються питань забезпечення прав і свобод осіб, засуджених до позбавлення волі, дає змогу виділити такі основні критерії класифікації міжнародно-правових стандартів у цій сфері, як ступінь охоплення (характер), ступінь обов'язковості (правові наслідки), джерела походження (суб'єкти прийняття), широта (територіальний масштаб) дії та суб'єкти прийняття.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Міжнародні стандарти, принципи і рекомендації в галузі виконання покарань та діяльності органів і установ виконання покарань: методичні рекомендації / уклад. О.В. Романюк, В.О. Човган. Біла Церква, 2016. 131 с.
2. Лисосед О. Закріплення міжнародних та європейських стандартів поводження із засудженими у кримінально-виконавчому законодавстві України (на прикладі Закону України від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII). Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. 2015. Вип. 30. С. 64–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2015_30_8.
3. Рабінович П. Міжнародні стандарти прав людини: властивості, загальне поняття, класифікація. Вісник Нац. акад. правових наук України. 2016. № 1 (84). С. 19–29.
4. Раданович Н. Європейські стандарти прав людини: поняття, структура, джерела формування. Проблеми державотворення та захисту прав людини в Україні: мат-ли XIII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 8–9 лютого 2007 р.). Львів: Юр. фак. Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка, 2007. С. 69–71.
5. Гончаров В. Офіційне тлумачення юридичних норм як засіб встановлення і трансформації їх змісту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2012. 18 с.
6. Іваньков А. Міжнародно-правові стандарти у сфері забезпечення захисту прав засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Х., 2016. 16 с.
7. Human Rights Standards: Learning from Experience. International Council for Human Rights Policy. Versoix, Switzerland, 2006. 78 p. URL: http://www.ichrp.org/files/reports/31/120b_report_en.pdf.
8. Бахин С. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях. Правоведение. 1991. № 2. С. 41–51.

9. Энтин М. Международные гарантии прав человека. М.: Междунар. отношения, 1992. 237 с.
10. Пономарёв П. Международно-правовые стандарты обращения с заключенными и национальные варианты их реализации: учеб. пособие. Рязань: РВШ МВД РФ, 1994. 59 с.
11. Рябих Н. Міжнародно-правові стандарти у галузі захисту прав осіб, засуджених до позбавлення волі. Форум права. 2016. № 2. С. 175–179. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_2_28.
12. Уткин В. Международные стандарты обращения с заключенными и проблемы их реализации: учебное пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 1998. 88 с.
13. Ульяшина Л. Международно-правовые стандарты в области прав человека и их реализация: теория и практика применения. Вильнюс: ЕГУ, 2013. 402 с.
14. Яцишин М. Историко-правові засади кримінально-виконавчої політики України: монографія. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. 440 с.
15. Riedel E. Standards and Sources. Farewall to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law? *European Journal of International Law*. 1991. № 2 (1). P. 58–84.
16. Baade H. The Legal Effect of Codes of Conduct for MNEs. *Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises* / N. Horn (ed.). Deventer: Kluwer, 1980. P. 3–38.
17. Donnelly J. International human rights: a regime analysis, *International Organizations. Journal of Peace Research*. 1986. Vol. 40. P. 599–642. URL: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027296>.

Рачинський Р. М.,
аспірант
Класичного приватного університету

ДОКТРИНАЛЬНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

DOCTRINAL DEFINITION OF THE CONCEPT ADMINISTRATION OF TAXES AND CHARGES

У статті розглядаються проблеми визначення поняття, а також досліджуються основні підходи щодо з'ясування сутності адміністрування податків і зборів у теорії фінансового права України. Пропонується авторське тлумачення цієї правової категорії.

Ключові слова: податки, збори, адміністрування, адміністрування податків і зборів, податкове адміністрування, бюджет, податкова система.

В статье рассматриваются проблемы определения понятия, а также исследуются основные подходы, касающиеся выяснения сущности администрирования налогов и сборов в теории финансового права Украины. Предлагается авторское толкование этой правовой категории.

Ключевые слова: налоги, сборы, администрирование, администрирование налогов и сборов, налоговое администрирование, бюджет, налоговая система.

The article deals with the problems of definition of the concept, as well as investigates the main approaches to finding out the essence of administration of taxes and fees in the theory of tax law of Ukraine. The author's interpretation of this legal category is proposed.

Key words: taxes, fees, administration, administration of taxes and fees, tax administration, budget, tax system.

Актуальність теми дослідження. Для виконання своїх функцій державі необхідні фінансові ресурси. Основну частину грошових надходжень до державного бюджету забезпечують податкові платежі та збори. Ефективність податкової сфери завжди була й залишається одним із ключових чинників економічного розвитку та фактором фінансової стабільності будь-якої держави.

Проблема своєчасності та повноти сплати податків не тільки не втрачає своєї значущості, але й набуває ще більшої актуальності в умовах кризи в Україні, яка зумовлена внутрішніми та зовнішніми політичними проблемами. Забезпечення надходження до бюджетів усіх рівнів і в позабюджетні фонди податків і зборів (обов'язкових платежів) є однією з основних проблем держави. Але фінансова діяльність держави з отримання податків може бути дієвою лише в тому разі, якщо в країні існує оптимальний механізм адміністрування податків і зборів, оскільки ефективність податкової системи обумовлена, перш за все, повнотою виявлення джерел доходів фізичних та юридичних осіб із метою обкладення їх податками та мінімізацією витрат щодо їхньої мобілізації та сплати.

Сьогодні в Україні в податковій сфері досить широко використовується термін «адміністрування податків і зборів» або «податкове адміністрування». Довгий час ця правова категорія не визначалась на законодавчому рівні, а в науці давалися досить суперечні її визначення.

Дослідження теоретичних і практичних аспектів адміністрування податків і зборів безпосередньо пов'язане з необхідністю реформування та вдосконалення цього розділу податкового права з метою забезпечення належного правового регулювання

діяльності виконавчих і судових органів на практиці, а також створення балансу публічних і приватних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття адміністрування податків і зборів відображено в наукових роботах О. Дадашева, В. Красницького, А. Лобанова, І. Перонко. Проблемам щодо визначення сутності адміністрування податків і зборів присвячували свої роботи такі вітчизняні та зарубіжні фахівці у сфері фінансового права, як А. Бризгалін, Л. Воронова, В. Гурєєв, О. Дмитрик, Л. Касьяненко, І. Криницький, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, О. Орлюк, В. Рядінська, Н. Пришва, Т. Проценко, М. Перепелиця, О. Покатаєва, Л. Савченко, О. Солдатенко та інші вчені. Досить ретельно до вивчення питання щодо адміністрування податків і зборів, зокрема, з наданням певних пропозицій із реформування сучасної системи адміністрування підійшли вчені-економісти: О. Василик, М. Весельський, В. Вишневський, Т. Єфіменко, А. Іванов, С. Каламбет, Т. Калінеску, М. Крупка, А. Крисоватий, П. Мельник, Т. Меркулова, Л. Тарангул та інші. Але, незважаючи на досить широке дослідження цього питання в рамках науки фінансового права, кризові та трансформаційні процеси в державі та суспільстві ставлять перед науковцями та представниками практики нові завдання та проблеми щодо реформування податкового законодавства, у зв'язку з чим виникає потреба в науково-теоретичному вдосконаленні понятійного апарату, а також механізму адміністрування податків і зборів. Крім того, певні труднощі виникають у зв'язку з тим, що в сучасній літературі немає одностайності в підходах до визначення означеного поняття. У науці фінансового права існують досить різні погляди та позиції щодо

визначення адміністрування податків і зборів. Кожен автор, який займається цією проблемою, наводить своє бачення визначення адміністрування податків і зборів, не з усіма з яких можна погодитися.

Виклад основного матеріалу. Якщо проаналізувати та систематизувати доктринальні визначення адміністрування податків і зборів, то можна виділити два основні підходи щодо розуміння його сутності: широкий і вузький. У широкому плані адміністрування податків і зборів розуміється як процедура реалізації прав та обов'язків суб'єктів податкового права щодо узгодження та погашення податкових зобов'язань. У вузькому розумінні це явище визначається як комплекс дій адміністративного характеру, що здійснюються контролюючими органами задля забезпечення справляння податків і зборів. Тобто адміністрування податків і зборів розглядається швидше як певна форма державного управління. І сьогодні прихильників останньої теорії набагато більше, ніж тих, які схилиються до позиції, пов'язаної з реалізацією певних прав та обов'язків.

Наприклад, А. Селіванов розглядає адміністрування податків і зборів як правовідносини, що складаються у сфері здійснення уповноваженими державними органами заходів із погашення податкового боргу та передбачають застосування методів владно-примусового характеру до платників податків [1, с. 35]. На наш погляд, таке визначення значно звужує розуміння розглядуваного правового явища, оскільки погашення податкового боргу вже є результатом невиконання обов'язку платника щодо сплати податків або зборів. У разі адміністрування податків і зборів контролюючий орган зобов'язаний найперше забезпечити виконання обов'язку платника щодо сплати податку (збору), а тільки потім, у разі не виконання, займатися його стягненням.

Якоюсь мірою такої самої позиції, як А. Селіванов, дотримуються О. Бандурка та В. Панікаров, розуміючи під податковим адмініструванням сукупність норм, правил, методів, засобів і дій, за допомогою яких спеціально уповноважені державні органи здійснюють управлінську діяльність у податковій сфері, що спрямована на контроль за дотриманням законодавства про податки та збори, за правильністю їх нарахування, повнотою та своєчасністю надходжень у бюджет відповідного рівня інших обов'язкових платежів і притягнення до відповідальності порушників законодавства [2, с. 33]. Тобто автори роблять наголос на примусовому характері стягнення податків і зборів і на відповідальності осіб у разі несплати останніх.

Також радше як державне управління адміністрування податків і зборів схильна розглядати О. Хавкіна, зазначаючи, що означене явище – це управлінська діяльність органів державної виконавчої влади, яка пов'язана з організацією процесу оподаткування та побудована на державних законодавчих і нормативних актах [3, с. 31].

Наводячи своє бачення адміністрування податків і зборів, С. Позняков наголошує на тому, що під ним варто розуміти управлінську діяльність публічно-

правового характеру, яка здійснюється податковими органами, іншими органами державної влади в межах їхньої компетенції та суб'єктів господарювання, щодо формування державних доходів із метою реалізації функцій податків, яка передбачає здійснювання ними попереджувально-контрольних, адміністративно-примусових, адміністративно-корпоративних, антикризових та інших функцій зі сплати податків, зборів, обов'язкових платежів у порядку, передбаченому законодавством із питань оподаткування [4, с. 98].

Досліджуючи проблеми щодо адміністрування податків і зборів, В. Онищенко характеризує це поняття як систему управління державою податковими відносинами [5, с. 3], що, як на нашу думку, не розкриває повною мірою цієї правової категорії. А В. Мельник визначає це поняття як управлінську діяльність органів державної виконавчої влади, яка пов'язана з організацією процесу оподаткування, засновується на державних законодавчих і нормативних актах і використовує соціально зумовлені та сприйняті правила [6, с. 27]. В. Андрущенко взагалі розглядає адміністрування податків і зборів із позиції соціального управління як управління людьми та подіями у сфері оподаткування через ієрархічно структуровані рішення представницьких органів і дії відповідних виконавчо-владних установ [7, с. 28].

Дещо розширюють визначення цього поняття В. Межейнікова та А. Садеков. Розглядаючи сутнісні ознаки податкового адміністрування (адміністрування податків і зборів), В. Межейнікова виділяє два його аспекти: 1) юридичний, тобто забезпечення платникам податків законодавчої бази з метою стягнення податків і захисту їхніх інтересів (адміністрування податку) та 2) фінансово-економічний, а саме – забезпечення надходжень до бюджетів шляхом стягнення визначених законодавством податків (адміністрування процесів оподаткування) [8, с. 90].

У свою чергу А. Садеков пропонує визначити адміністрування податків і зборів як форму комплексної системної організації процесів податкового регулювання, контролю й стягнення податків, яка заснована на поєднанні владно-імперативних методів контролюючих органів і стимулюванні самоініціативи платників податків [8, с. 90].

У широкому плані під адмініструванням податків і зборів Ю. Іванов, Л. Карпова та К. Петросянець розуміють процедуру реалізації прав та обов'язків суб'єктів оподаткування стосовно погашення податкових зобов'язань [9, с. 11]. Уточнюючи це визначення, варто зазначити, що його дещо розширила б згадка не тільки про процедуру, але й про порядок реалізації цих прав та обов'язків.

Науковець О. Солдатенко надає більш детальне визначення адмініструванню податків і зборів, зазначаючи, що це правовідносини у сфері здійснення уповноваженими державними органами заходів щодо організації оподаткування, обліку платників, аналізу, прогнозування та обліку надходжень від податків, зборів (обов'язкових платежів), проведення масово-роз'яснювальної та контролюючої

роботи, погашення податкового боргу, які здійснюються відповідно до законодавчих і нормативно-правових актів [10, с. 18]. І таке бачення сутності адміністрування податків і зборів видається одним із найбільш прийнятних.

Дещо ширше, на наш погляд, розуміє визначення адміністрування податків і зборів А. Ластовецький. На його думку, це механізм, що містить систему способів та організаційно-правових заходів відчуження уповноваженими державними органами податків і зборів (обов'язкових платежів) [11, с. 37]. Однак, ґрунтуючись на тому, що формування державного бюджету здійснюється також і завдяки добровільній сплаті податків і зборів, а не тільки шляхом примусового відчуження уповноваженими державними органами, не можна однозначно погодитися з таким твердженням.

Більш прийнятною з цієї позиції є думка В. Барбанової. Автор під адмініструванням податків і зборів розуміє не тільки управлінську діяльність публічно-правового характеру податкових і митних органів щодо формування державних доходів, а й діяльність суб'єктів господарювання з метою реалізації положень податкового кодексу [12].

На законодавчому ж рівні цей термін визначається так: адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (далі – податків, зборів, платежів), – це сукупність рішень і процедур контролюючих органів і дій їхніх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових і митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом (ст. 14. п. 14.1. п. п. 14.1.1-1. Податкового кодексу України – далі ПК) [13].

Саме поняття «адміністрування» вітчизняні словники трактують як управління, керування, завідування; організаційно-розпорядчу діяльність менеджерів й організаторів управління. У перекладі з латинської мови слово “administrate” означає керувати за допомогою наказів, бюрократично, не враховуючи думки про сутність справи [14].

Тобто, перш за все, адміністрування податків і зборів – це управління або керування. Але відповідно до принципу сходження від абстрактного до конкретного у філософії та методології, визначаючи будь-яку категорію, яка є «цілим», необхідно звертати увагу й на частини цього цілого – його елементи. Ідея руху знання від абстрактного до конкретного вперше була розроблена ще Г. Гегелем. Науковець реалізував її у своєму вченні про саморозвиток поняття. На думку Г. Гегеля, процес збагачення та конкретизації поняття може бути представлений у вигляді розгорнутої логіки розумової діяльності, спрямованої на виявлення однобічних, кінцевих абстрактних визна-

чень, а потім на виявлення їхньої суперечливості [15, с. 251].

У наукових працях із фінансового права немає єдиного підходу також до визначення елементів механізму адміністрування податків і зборів. Наприклад, А. Беспалова зазначає, що механізм адміністрування податків і зборів треба визначати за допомогою таких трьох елементів, як: 1) суб'єкт, яким виступають відповідні спеціально уповноважені державні органи та їхні посадові особи, що здійснюють податкове адміністрування (суб'єктна складова); 2) об'єкт – податковий обов'язок платника податків. Тобто об'єктом є дії платника податків щодо виконання свого податкового обов'язку, а не сам платник податків (об'єктивна складова); 3) сукупність правових форм діяльності контролюючих органів (функціональна складова) [16, с. 15].

Досліджуючи питання щодо елементів адміністрування податків і зборів, Т. Кравцова зазначає, що за своєю правовою природою адміністрування податків є системоутворюючим правовим інструментом оподаткування, який складається з таких елементів: 1) суб'єктів – органів виконавчої влади, на які покладено реалізацію податкової політики; 2) об'єкта, тобто сфери справляння податків і зборів, що перебуває під організуючим впливом держави; 3) адміністративної процедури, яка регулюється фінансово-правовими нормами щодо проведення державної податкової політики, що являє собою правовий порядок реалізації суб'єктом владних управлінських функцій, через який реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктом [17, с. 66].

Необхідно звернути увагу на те, що автори дещо по-різному визначають об'єкт адміністрування податків і зборів: як здійснення певного податкового обов'язку платником податків, тобто суб'єктом, та як сферу справляння податків. Крім того, звертається увага на те, що суб'єктами в цьому разі виступають уповноважені державні органи (їхні посадові особи), на які покладено реалізацію податкової політики.

Можна сказати, що адміністрування податків і зборів – це певний вид правовідносин, оскільки під останніми розуміються специфічні суспільні відносини, що виникають на основі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Як об'єкти правовідносин зазвичай визначають певні матеріальні, духовні та інші соціальні блага, з приводу яких між суб'єктами виникають, змінюються чи припиняються правовідносини. Інакше кажучи, об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правових відносин, тобто все те, що є предметом їхніх інтересів (матеріальні та духовні блага, послуги виробничого й невиробничого характеру, особисті немайнові блага) [18, с. 58].

Суб'єкт же правовідносин відповідно до теорії держави і права – це учасник правових відносин, який має суб'єктивні права та здатний виконувати юридичні обов'язки. Суб'єктами правовідносин може

бути людина або певне об'єднання людей. Тобто це можуть бути індивідуальні суб'єкти (фізичні особи), а також колективні суб'єкти (юридичні особи), а саме: державні органи, підприємства, установи, організації, органи місцевого самоврядування; посадові особи, тобто представники державної влади, які виконують організаторсько-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки; громадські об'єднання. Колективним суб'єктом є також держава як суб'єкт міжнародно-правових, конституційно-правових, цивільно-правових та інших відносин. Колективні суб'єкти реалізують свої повноваження шляхом видання нормативних та індивідуальних актів, а також через їх виконання й дотримання завдяки матеріальним, організаційним і примусовим заходам [18, с. 60].

Відповідно до пп. 4.1.1 п. 4.1 ст. 4 ПК України кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені цим Кодексом, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є згідно з положеннями ПК України. А згідно з пп. 4.1.6 п. 4.1 згаданої статті платники податків мають право на установлення й сплату податків і зборів відповідно до своєї платоспроможності [13].

Тож об'єктом адміністрування податків і зборів є скоріше порядок здійснення податкового обов'язку та реалізації своїх прав платником податків щодо їх сплати. Крім того, у податкових відносинах можна виділити два суб'єкти. Перший – це держава в особі відповідних уповноважених органів, другий – платник податків.

Висновки. Узагальнюючи дослідження теоретико-методологічних питань, що стосуються поняття та сутності адміністрування податків і зборів, треба зазначити, що, по-перше, цю правову категорію можна розглядати у трьох аспектах: 1) як взаємодію системи органів управління, певних контролюючих органів та осіб – платників податків; 2) як діяльність уповноважених органів влади та управління, спрямовану на виконання законодавства щодо сплати податків і зборів та забезпечення ефективного функціонування податкової системи й податкового контролю; 3) як встановлений порядок виконання платником податків податкового обов'язку та реалізації ним своїх прав щодо сплати податків і зборів.

Отже, зміст поняття «адміністрування податків і зборів», на нашу думку, розкривається в такому його визначенні:

Адміністрування податків і зборів – це правовідносини у сфері здійснення уповноваженими державними органами комплексу заходів щодо визначення інституційної структури податкових і митних відносин, організації ідентифікації, обліку платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечення сервісного обслуговування платників податків, організації та контролю за сплатою податків, зборів, платежів, спрямованого на забезпечення здійснення податкового обов'язку та реалізації своїх прав платником податків і зборів щодо їх сплати.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Селіванов А. Адміністрування податків: нові проблеми в адміністративному та фінансовому праві України. *Право України*. 2002. № 2. С. 34–38.
2. Бандурка О., Понікаров В., Попова С. Податкове право: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2012. 312 с.
3. Хавкіна О. Адміністрування податків та напрями управлінської діяльності. *Оподаткування в новій системі економічних відносин України: матеріали міжвуз. студент. конф. Ірпінь: Нац. акад. державної податкової служби України*, 2005. 23 с.
4. Позняков С. Співвідношення понять «адміністрування податків та інших обов'язкових платежів» і «адміністрування податкового боргу». *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби*. 2004. № 3 (25). С. 93–99.
5. Онищенко В. Податкове адміністрування. *Економіка: проблеми теорії та практики*. Дніпропетровськ: ДНУ, 2001. С. 3–9.
6. Мельник В. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу. К.: Комп'ютерпрес, 2006. 127 с.
7. Андрущенко В. Фіскальне адміністрування як наука і мистецтво. *Фінанси України*. 2003. № 6. С. 28.
8. Межейнікова В. Сутнісні аспекти податкового адміністрування в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. Т. 13: зб. наук. пр. Суми: Мрія-1 ЛТД; УА.БС, 2005. С. 88–97.
9. Іванов Ю., Карпов Л., Петросянц К. Адміністрування податків. Х.: ХНЕУ, 2005. 276 с.
10. Солдатенко О. Податкове адміністрування: сутність та напрями його вдосконалення в Україні. *Фінансове право*. 2008. № 3. С. 14–18.
11. Ластовецький А. Організаційно-правові засади адміністрування податків. *Право України*. 2003. № 11. С. 37–40.
12. Барабанова В. Сучасний стан адміністрування податків. *Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції «Динаміка еволюції людського інтелекту, етико-естетичного сприйняття світу та художньої творчості»*. URL: <http://icp-ua.com/gu/node/1059>
13. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) від 2 грудня 2010 р. №2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
14. Алексєнко Л., Олексєнко В. *Економічний тлумачний словник: власність, приватизація, ринок цінних паперів (українсько-англійсько-російський)*. Тернопіль: Астон, 2003. 672 с.
15. Гегель Г. *Енциклопедія філософських наук*. М.: Наука, 1974. 452 с.
16. Беспалова А. *Правове регулювання адміністрування податків і зборів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Одеса, 2015. 25 с.
17. Кравцова Т. Адміністрування податків як системоутворюючий правовий інструмент оподаткування в Україні. *Приватне та публічне право*. № 1. 2017. С. 64–67.
18. Кириченко В., Куракін О. *Теорія держави і права*. К.: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.

Розсоха С. С.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ЗАЙНЯТТЯ НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

NORMATIVE SUPPLY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO ACCEPT NOTARY ACTIVITY IN UKRAINE

У статті проаналізовано нормативне забезпечення нотаріальної діяльності в Україні як частина механізму адміністративно-правового регулювання, відповідно до якого нормативними актами гарантується право на зайняття нотаріальною діяльністю, суб'єкти видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю здійснюють свої повноваження щодо реалізації права на зайняття нотаріальною діяльністю та визначається порядок отримання права на зайняття нотаріальною діяльністю. Особливу роль відведено наказам і роз'ясненням Міністерства юстиції України, які загалом регламентують порядок видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, Міністерство юстиції України, нормативне забезпечення, нормативно-правовий акт, нотаріат, право на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні.

В статье проанализировано нормативное обеспечение нотариальной деятельности в Украине как часть механизма административно-правового регулирования, согласно которому нормативными актами гарантируется право на занятие нотариальной деятельностью, субъекты выдачи права на занятие нотариальной деятельностью осуществляют свои полномочия по реализации права на занятие нотариальной деятельностью и определяется порядок получения права на занятие нотариальной деятельностью. Особую роль отведено приказам и разъяснением Министерства юстиции Украины, в целом регламентирующим порядок выдачи права на занятие нотариальной деятельностью.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, Министерство юстиции Украины, нормативное обеспечение, нормативно-правовой акт, нотариат, право на занятие нотариальной деятельностью в Украине.

The article is disclosed the normative provision of notarial activity in Ukraine as part of the mechanism of administrative and legal regulation, according to which the normative acts guarantee the right to engage in notarial activities, subjects of the issuance of the right to engage in notarial activities exercise their powers regarding the exercise of the right to engage in notarial activities and the procedure for obtaining the right to engage in notarial activities is determined. A special role is assigned to orders and explanations of the Ministry of Justice of Ukraine, which generally regulate the procedure for granting the right to engage in notarial activities.

Key words: administrative-legal regulation, Ministry of Justice of Ukraine, normative support, legal acts, notary, right to engage in notarial activity in Ukraine.

Постановка проблеми. Нотаріат в Україні регламентується широкою кількістю нормативно-правових актів, які загалом забезпечують здійснення нотаріальної діяльності. Чільне місце в нормативній регламентації нотаріату займають акти, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні.

У зв'язку з реформуванням сфери нотаріату необхідність більш чіткої регламентації організації нотаріату в Україні постає досить гостро, відповідно, актуальність дослідження нормативного забезпечення адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні є беззаперечною та безумовною в сучасних реаліях суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На розкриття нормативного забезпечення адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні звертали свою увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, В.В. Галуцько, А.Г. Гулєдзи, Г.Ю. Гулєвська, Л.В. Данюк, Н.В. Ільєва, О.А. Мартинюк, У.О. Палієнко, В.Г. Тищенко, К.І. Чижмарь, та інші дослідники.

Проте вищевказані вчені розкрили загальні аспекти нормативного забезпечення нотаріату, а проблематика адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні залишається недостатньо дослідженою.

Мега статті полягає в тому, щоб на базі аналізу позицій учених-юристів, основ законодавства визначити нормативне забезпечення адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Тлумачний словник визначає категорію «забезпечення» як задоволення когось, чогось у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось: забезпечення промисловості енергоносіями, забезпечення міцного миру; матеріальні засоби до існування: матеріальне забезпечення, пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення [13, с. 405; 3, с. 78].

Державне управління розкриває загальні особливості поняття «правового забезпечення», зокрема, у широкому сенсі – це створення правової бази для функціонування того чи іншого суб'єкта правовідносин; надання відповідних правових послуг тому

чи іншому суб'єкту; наукове та кадрове забезпечення юридичної роботи за певним напрямом [6, с. 254].

Тобто правове забезпечення передбачає широку сферу правових засобів, до складу яких входить і нормативно-правове забезпечення.

В інформаційному просторі існує теза, що нормативно-правове забезпечення – це правові механізми, які існують на національному та міжнародному рівнях. Вони можуть бути обов'язковими та примусовими (національні закони й правила, договірні зобов'язання) або добровільними (пакти про добросовісність, кодекси поведінки), які разом утворюють юридичну основу [5].

Отже, нормативне забезпечення нотаріальної діяльності в Україні – це частина механізму адміністративно-правового регулювання, відповідно до якого нормативними актами гарантується право на зайняття нотаріальною діяльністю, суб'єкти видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю здійснюють свої повноваження щодо реалізації права на зайняття нотаріальною діяльністю та визначається порядок отримання права на зайняття нотаріальною діяльністю.

У межах дослідження необхідно визначити нормативне забезпечення адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні. Варто зазначити, що, на думку В.В. Галуцька, адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [2, с. 211]. Відповідно, система правового регулювання складається з таких стадій: підзаконної адміністративної правотворчості – видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм щодо їх загального впливу на суспільні відносини, уточнення адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права, деталізація змісту адміністративно-правових відносин, форм, методів, процедур тощо; реалізації адміністративно-правових норм, коли вони втілюються в життя, забезпечуються суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права; правоохоронної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що містить засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [2, с. 207].

Тобто саме нормативне забезпечення є невід'ємною частиною адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні.

Нотаріуси або посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, у своїй діяльності керуються законами України, постановами Верховної Ради України, указами й розпорядженнями Президента України, постановами й розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а на території Республіки Крим, крім того, – законодавством Республіки Крим, наказами Міністра юстиції України, нормативними актами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Нотаріуси у встановленому порядку

в межах своєї компетенції вирішують питання, що випливають із норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних угод [12].

Конституція України визначає, що виключно законами України визначаються організація та діяльність нотаріату. Щодо гарантування права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні, то низка статей Основного Закону забезпечують його, а саме: стаття 23 визначає, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права й свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. У статті 42 Конституції України зазначено, що кожен має право на працю, яка передбачає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [4].

Центральне місце в організації нотаріату України займає Закон України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. № 3425-ХІІ, який встановлює порядок правового регулювання діяльності нотаріату в Україні [12].

Варто зазначити, що загалом Законом України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. № 3425-ХІІ гарантується право на зайняття нотаріальною діяльністю, визначається коло суб'єктів, адміністративно-правовий статус яких спрямований на реалізацію отримання права нотаріусів на зайняття нотаріальною діяльністю, та визначаються загальні засади здійснення права на зайняття нотаріальною діяльністю.

Безумовно, найбільш вагоме практичне значення щодо реалізації отримання права на зайняття нотаріальною діяльністю займають підзаконні нормативно-правові акти.

Адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України як провідного суб'єкта реалізації отримання права нотаріусів на зайняття нотаріальною діяльністю визначає Положення про Міністерство юстиції України від 2 липня 2014 р. № 228, відповідно до якого завданням Міністерства юстиції є організація роботи нотаріату та здійснення державного регулювання нотаріальної діяльності, зокрема такі: встановлення умов допуску громадян і посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, які передбачені законом, до провадження нотаріальної діяльності, здійснення контролю за організацією нотаріату та нотаріальною діяльністю уповноважених осіб, керівництво державними нотаріальними конторами, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил нотаріального діловодства, видання та анулювання в установленому законом порядку свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, видання уповноваженим особам свідоцтва про право на вчинення нотаріальних дій щодо оформлення спадкових прав, встановлення порядку виготовлення та знищення печатки приватного нотаріуса, вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та уповноважених осіб; затвердження порядку проходження стажування уповноваженими особами, порядку проведення перевірки організа-

ції нотаріальної діяльності державних, приватних нотаріусів та уповноважених осіб, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил нотаріального діловодства, порядку підвищення кваліфікації працівників органів нотаріату, нотаріусів, помічників нотаріусів та уповноважених осіб, встановлення правил професійної етики нотаріусів, здійснення аналітично-методичного забезпечення нотаріальної діяльності, узагальнення та регулювання нотаріальної практики, готування для нотаріусів та уповноважених осіб роз'яснення з питань, що належать до компетенції Міністерства [7].

Для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю при Міністерстві юстиції України, утворюється Вища кваліфікаційна комісія нотаріату. Персональний склад Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату затверджується наказом Міністерства юстиції України. Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату затверджується Кабінетом Міністрів України [12], відповідно до якого основними завданнями Комісії є такі: визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю; вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю [11].

Тож постанови Кабінету Міністрів України відіграють важливу роль у нормативному забезпеченні адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні, адже розкривають провідні завдання, повноваження та адміністративно-правовий статус загалом суб'єктів видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні, відповідно реалізуючи при цьому державну політику у сфері нотаріату.

Порядок видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні регламентує Міністерство юстиції України власними наказами та роз'ясненнями.

Зокрема, Порядок допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату, який затверджено наказом Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 р. № 1905/5, визначає процес складання особами кваліфікаційного іспиту у Вищій кваліфікаційній комісії нотаріату та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату [9].

Відповідно до статті 11 Закону України «Про нотаріат» і з метою вдосконалення процесу видачі свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю наказом Міністерства юстиції України від 11 липня 2012 р. № 1043/5 було затверджено Порядок видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю [8; 12].

Роз'яснення Міністерства юстиції України від 15 липня 2013 р. «Про Порядок та особливості надання Міністерством юстиції України адміністративної послуги з видачі (повторної видачі) свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» визначає, що відповідно до статті 11 Закону України «Про нотаріат» та постанови Кабінету Міністрів

України від 22 лютого 1994 р. № 102 «Про розмір плати за видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» Міністерство юстиції України надає адміністративну послугу з видачі свідоцтва (повторного свідоцтва) про право на зайняття нотаріальною діяльністю [10; 12].

Видача свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю здійснюється сектором нормативно-правової роботи Управління нотаріату та фінансового моніторингу Департаменту нотаріату, банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу. Порядок видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю врегульовано положеннями Закону України «Про нотаріат», а також наказом Міністерства юстиції України від 11 липня 2012 р. № 1043/5 (зі змінами) [10; 12].

Вказаними нормативними актами передбачено, що свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю видається Міністерством юстиції України на підставі рішення Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, що зберігається у справах Департаменту нотаріату, банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу [10; 12].

За видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю вноситься плата, розмір якої визначено постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 р. № 102 [10; 12].

Отже, наказами та роз'ясненнями Міністерства юстиції України регламентується порядок видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю від допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту до безпосереднього порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю з чіткою регламентацією оплатності надання адміністративних послуг за видачу свідоцтва про зайняття нотаріальною діяльністю.

Висновки. Усе вищевикладене дає підстави вважати, що:

- нормативне забезпечення є невід'ємною частиною адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні;
- загалом, Законом України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. № 3425-ХІІ гарантується право на зайняття нотаріальною діяльністю, визначається коло суб'єктів, адміністративно-правовий статус яких спрямований на реалізацію отримання права нотаріусів на зайняття нотаріальною діяльністю, та визначає загальні засади здійснення права на зайняття нотаріальною діяльністю;
- постанови Кабінету Міністрів України відіграють важливу роль у нормативному забезпеченні адміністративно-правового регулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні, адже розкривають провідні завдання, повноваження та адміністративно-правовий статус загалом суб'єктів видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні, відповідно реалізуючи при цьому державну політику у сфері нотаріату;
- наказами та роз'ясненнями Міністерства юстиції України регламентується порядок видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю від

допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту до безпосереднього порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю з чіткою регламентацією оплатності надання адміністративних послуг за видачу свідоцтва про зайняття нотаріальною діяльністю.

Отже, нормативне забезпечення нотаріальної діяльності в Україні – це частина механізму адмі-

ністративно-правового регулювання, відповідно до якого нормативними актами гарантується право на зайняття нотаріальною діяльністю, суб'єкти видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю здійснюють свої повноваження щодо реалізації права на зайняття нотаріальною діяльністю та визначається порядок отримання права на зайняття нотаріальною діяльністю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. 374 с.
2. Галушко В.В. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навч. посібник. Херсон: Грінв Д.С., 2015. 272 с.
3. Головашук С.І. Словник-довідник з українського літературного слововживання. Київ: Наук, думка, 2004. 448 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Нормативно-правове забезпечення. Цілісність сектору безпеки: офіційний веб-портал. 2017. URL: <https://securitysectorintegrity.com/uk/станданти-і-настанови/нормативно-правове-забезпечення/>
6. Охотський Е.В. Державне управління в сучасній Росії: навч.-метод. комплекс. М.: МДІМВ, 2008. 548 с.
7. Положення про Міністерство юстиції України від 2 липня 2014 р. № 228. Офіційний вісник України. 2014. № 54. Ст. 1455.
8. Порядок видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю: затверджено наказом Міністерства юстиції України від 11 липня 2012 р. № 1043/5. Офіційний вісник України. 2012. № 54. Ст. 2193.
9. Порядок допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату: затверджено наказом Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 р. № 1905/5. Офіційний вісник України. 2011. № 60. Ст. 2421.
10. Порядок та особливості надання Міністерством юстиції України адміністративної послуги з видачі (повторної видачі) свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю: роз'яснення Міністерства юстиції України від 15 липня 2013 р. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0013323-13>
11. Про затвердження Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату: постанова Кабінету міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 923. Офіційний вісник України. 2011. № 67. Ст. 2584.
12. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.
13. Яременко В.В., Сліпущко О.М. Новий словник української мови: у 3 т. Київ: Аконт. 2008. 928 с.

Сливка О. О.,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ, ЯКІ РЕАЛІЗУЮТЬСЯ В МИТНОМУ КОНТРОЛІ

FEATURES OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF INDIVIDUALS THAT ARE IMPLEMENTED IN CUSTOMS CONTROL

Стаття присвячена висвітленню поняття та сутності прав і свобод осіб, які реалізуються в митному контролі. Проаналізовано підходи різних учених щодо розуміння поняття прав і свобод осіб. Автор акцентує увагу на розкритті змісту поняття «права і свободи осіб, які реалізуються в митному контролі».

Ключові слова: права і свободи осіб, митний контроль, митні правовідносини, права і свободи осіб у митному контролі.

Стаття посвящена освещению понятия и сущности прав и свобод лиц, которые реализуются в таможенном контроле. Проанализированы подходы различных ученых к пониманию понятия прав и свобод лиц. Автор акцентирует внимание на раскрытии содержания понятия «права и свободы лиц, которые реализуются в таможенном контроле».

Ключевые слова: права и свободы лиц, таможенный контроль, таможенные правоотношения, права и свободы лиц в таможенном контроле.

The article is devoted to highlighting the concept and essence of the rights and freedoms of persons carried in customs control. The approaches of different scholars in understanding the concept of rights and freedoms of individuals are analyzed. The author focuses on revealing the content of the concept of “rights and freedoms of individuals are realized in customs control”.

Key words: the rights and freedoms of persons, customs control, customs legal rights and freedoms of persons in the customs control.

Постановка проблеми. Через наявність безліч концепцій і думок в юридичній науці та через відсутність єдиного погляду на феномен прав і свобод осіб у митному контролі перед нами постає завдання визначення поняття та сутності прав і свобод осіб, які реалізуються в митному контролі. Отже, визначення дефініції прав і свобод громадян, які реалізуються в митному контролі, а також визначення їхньої сутності є необхідною умовою для розуміння змісту адміністративно-правового забезпечення визначених прав і свобод під час проходження митного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правам і свободам осіб приділяли свою увагу такі вчені, як О.О. Бандура, Є.О. Гіда, О.М. Гончаренко, О.Б. Горова, М.В. Давидова, А.М. Колодій, О.О. Майданник, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, О.В. Скрипнюк, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко та інші. Думки цих учених не тільки розвинули, але й суттєво оновили традиційні наукові уявлення в цій галузі. Незважаючи на достатню докторальну базу вчених стосовно дослідження прав і свобод осіб, правам і свободам осіб, які реалізуються в митному контролі, увага приділялась значно менше.

Метою статті є визначення поняття та сутності прав і свобод осіб, які реалізуються в митному контролі.

Виклад основного матеріалу. Дослідження прав і свобод, що реалізуються в митному контролі, ми будемо проводити через призму дослідження прав і свобод, що реалізуються в митних правовідносинах.

Перш ніж переходити до аналізу сутності прав і свобод громадян, які реалізуються в митних правовідносинах, необхідно визначитися зі сферою реалізації зазначених прав і свобод.

Існує велике різноманіття поглядів на трактування митних правовідносин. М.М. Рассолова та

Н.Д. Еріашвілі вважають, що митні правовідносини – це відносини з приводу правового регулювання митного оформлення товарів і транспортних засобів, справляння митних платежів, митного й валютного контролю тощо [1, с. 17]. У свою чергу Б.М. Габрічідзе вважає, що митні правовідносини – це суспільні відносини, які становлять відповідний блок, елемент, частину митної справи, що входять до його структури та врегульовані митно-правовими нормами [2, с. 35]. Ю.В. Оніщик трактує митні правовідносини як врегульовані нормами різної галузевої належності суспільні відносини, засновані на принципах владності та підпорядкування, що виникають за участю митних органів у процесі або з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України [3, с. 145].

С.М. Мотуренко вважає, що «відносини, які виникають у митній сфері, мають певний предмет – вони виникають у зв'язку та з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Цей предмет об'єднує в певну правову спільність різноманітні вольові суспільні відносини, врегульовані нормами митного права, що передбачає, у свою чергу, комплексне вивчення суспільних зв'язків, які виникають у митній сфері, включно з таким феноменом, як підприємницька діяльність» [4, с. 60].

Як ми можемо побачити, митний контроль є одним із видів митних правовідносин. Саме тому досліджуючи права та свободи осіб у митних правовідносинах, ми зможемо дослідити й дати повний аналіз правам і свободам осіб, які реалізуються в митному контролі.

Поряд із різноманітним поглядів стосовно поняття митних правовідносин ми можемо спостерігати й велике різноманіття класифікацій митних правовідносин.

Наприклад, В.В. Ченцов класифікує митні правовідносини на такі: відносини у сфері митної політики; відносини, пов'язані з переміщенням через кордон товарів і транспортних засобів; відносини, що характеризують статус митних режимів; відносини в галузі митно-тарифного регулювання; відносини у сфері стягнення митних платежів; відносини, пов'язані з митним оформленням; відносини в галузі митного контролю; відносини у сфері митної статистики й УКТ ЗЕД; відносини, пов'язані з порушеннями митних правил і відповідальністю за них; відносини, що виникають у зв'язку з провадженням у справах про порушення митних правил; відносини у зв'язку з розглядом справ про порушення митних правил [5, с. 17].

Також В.В. Ченцов виділяє чотири елементи, що становлять структуру будь-якого правового відношення. Це суб'єкти, об'єкти, суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників митних правовідносин [5, с. 15].

Для повноти розуміння змісту адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб у митних правовідносинах, а також визначення поняття цих прав нам потрібно дослідити питання суб'єктів, які беруть участь у цих правовідносинах.

Д.В. Чермянінов класифікує учасників митних відносин, які підпорядковуються митним органам, і визначає такі категорії:

1) особи, які здійснюють переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон РФ;

2) особи, що провадять підприємницьку діяльність у галузі митної справи на умовах, закріплених у Митному кодексі РФ;

3) особи, які вступають у митні правовідносини внаслідок специфіки своєї діяльності або обставин [6, с. 187].

На думку С.В. Халіпова, «всіх учасників митних відносин, тобто осіб, діяльність яких регулюється митним правом, можна поділити на декілька груп:

1) митні органи та їхні посадові особи;

2) особи, які переміщують товари та транспортні засоби через митний кордон, або особи, які здійснюють діяльність, пов'язану з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон»;

3) перевізники;

4) особи, які працюють у галузі митної справи;

5) особи, які надають сприяння (допомогу) в провадженні митного оформлення та контролю;

6) інші або факультативні учасники митних правовідносин» [7, с. 16–24].

Можемо висувати твердження на основі викладеного матеріалу, що в митному контролі існують два види суб'єктів: митні органи, з одного боку, та фізичні і юридичні особи – з іншого.

Проаналізувавши суб'єктів і сферу митних правовідносин, для визначення поняття «права осіб, які реалізуються в митному контролі» нам потрібно дослідити поняття «права й свободи людини».

Існує різноманітна класифікація «права людини». Зокрема, П.М. Рабінович визначає: «Права й свободи людини – це її певні можливості, необхідні для її існування та розвитку в конкретних історичних умовах, що об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства й мають бути загальними та рівними для всіх людей» [8, с. 7–10].

У свою чергу В.С. Нерсесянц зазначає: «Права людини – це необхідний і невід'ємний елемент всілякого права як права взагалі, визначений (а саме – суб'єктивно-людський аспект) вираженням суті права як особливого типу й специфічної форми соціальної регуляції. Право без прав особи також неможливе, як і права людини без чи поза правом» [9, с. 22].

У суб'єктивному значенні права й свободи особи – це можливість, яка належить конкретній особі, що передбачена правовою нормою, і діяння, що захищене державою [10, с. 11–12].

Я.В. Лазур трактує права й свободи громадян, що реалізуються в публічному управлінні, як їхні можливості реалізації своїх вимог щодо надання певних, гарантованих Конституцією й законами України благ із боку органів державного управління та місцевого самоврядування [11, с. 36].

Висновки. Отже, на підставі аналізу думок учених та їх систематизації можна сформулювати визначення прав і свобод осіб, що реалізуються в митних правовідносинах, як їхні можливості реалізації своїх вимог щодо надання певних, передбачених міжнародними та внутрішньодержавними нормативно-правовими актами благ із боку держави під час переміщення особами товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Таможенное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 02.11.00 «Юриспруденция» / Под ред. М.М. Рассолова, Н.Д. Эриашвили. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 391 с.
2. Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2001. 448 с.
3. Оніщик Ю.В. Митні правовідносини: поняття, ознаки, види. Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2012. № 1 (56). С. 142–147.
4. Мотуренко С.М. Предпринимательская деятельность в таможенной сфере. Юрист. 2001. № 4. С. 60–65.
5. Митне право України: навч. посібник / За заг. ред. проф. В.В. Ченцова. Київ, 2007. 283 с.
6. Чермянінов Д.В. К вопросу о классификации субъектов таможенных правоотношений. Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 187–195.
7. Халипов С.В. Таможенное право: учебник. М.: Зерцало М, 2004. 328 с.
8. Рабінович П.М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Праці львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. 1997. Сер. II. Вип. 1. С. 7–10.
9. Нерсесянц В.С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до декларации 1789 г.). Права человека в истории человечества и в современном мире: маг-лы конф., 1988 г.: тезисы докладов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: АН СССР. Институт государства и права, 1989. 147 с.
10. Васецкий В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 200 с.
11. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: монографія. Київ: Четверта хвиля, 2010. 356 с.

Тарасенко О. В.,
здобувач

Національного університету державної фіскальної служби України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПРАВООХОРОННИМИ ТА КОНТРОЛЮЮЧИМИ ОРГАНАМИ У ПРОТИДІЇ ФІКТИВНОМУ ПІДПРИЄМНИЦТВУ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF INTERACTION BETWEEN LAW ENFORCEMENT AND CONTROLLING BODIES IN THE CONTEXT OF THE FIXED ENTERPRISE: PROBLEM ASPECTS

Стаття присвячена висвітленню адміністративно-правових засад взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами у протидії фіктивному підприємництву. Останніми роками спостерігається активізація організованих злочинних угруповань у підприємницькій діяльності та створення ними фіктивних суб'єктів господарювання. Незважаючи на невелику питому вагу фіктивного підприємництва в загальній структурі злочинів, збитки, яких воно завдає, настільки великі, що постійне вдосконалення форм і методів боротьби з цим видом злочинів досі є актуальним завданням і потребує свого вирішення. Успішне вирішення завдань, які покладені законом на правоохоронні органи в боротьбі з фіктивним підприємництвом, неможливе без їхньої взаємодії з ОВС, СБУ, Генеральною прокуратурою (їхніми підрозділами), контролюючими та іншими органами. На підставі аналізу особливостей налагодження стратегічної й тактичної взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами визначено низку проблем, які потребують свого вирішення та до яких віднесено такі: недостатність теоретичного розроблення особливостей взаємодії; прогалини в чинному національному законодавстві з питань правової регламентації спільних правоохоронних дій; неузгодженість між спеціальними підрозділами з протидії фіктивному підприємництву та іншими службами, правоохоронними й контролюючими органами; необхідність постійного вироблення нових підходів до конструктивної взаємодії в умовах протидії фіктивному підприємництву; наявність корумпованих зв'язків; поширення міжрегіональної та міждержавної злочинної діяльності; збільшення кримінального тиску на суспільство й політику тощо.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, взаємодія, правоохоронні органи, контролюючі органи, фіктивне підприємництво, протидія.

Стаття посвящена раскрытию административно-правовых основ взаимодействия между правоохранительными и контролирующими органами в противодействии фиктивному предпринимательству. В последние годы наблюдается активизация организованных преступных группировок в предпринимательской деятельности и создание ими фиктивных субъектов хозяйствования. Несмотря на небольшой удельный вес фиктивного предпринимательства в общей структуре преступлений, ущерб, который оно наносит, настолько велик, что постоянное совершенствование форм и методов борьбы с этим видом преступлений до сих пор является актуальной задачей и требует своего решения. Успешное решение задач, возложенных законом на правоохранительные органы в борьбе с фиктивным предпринимательством, невозможно без их взаимодействия с ОВД, СБУ, Генеральной прокуратурой (их подразделениями), контролирующими и другими органами. На основании анализа особенностей налаживания стратегического и тактического взаимодействия между правоохранительными и контролирующими органами определен ряд проблем, требующих своего решения и к которым отнесены такие: недостаточность теоретической разработки особенностей взаимодействия; пробелы в действующем национальном законодательстве по вопросам правовой регламентации общин правоохранительных действий; несогласованность между специальными подразделениями по противодействию фиктивному предпринимательству и другими службами, правоохранительными и контролирующими органами; необходимость постоянной выработки новых подходов к конструктивному взаимодействию в условиях противодействия фиктивному предпринимательству; наличие коррумпированных связей; распространение межрегиональной и межгосударственной преступной деятельности; увеличение криминального давления на общество и политику и тому подобное.

Ключевые слова: административно-правовые основы, взаимодействие, правоохранительные органы, контролирующие органы, фиктивное предпринимательство, противодействие.

The article is devoted to the clarification of the administrative and legal principles of cooperation between law enforcement and controlling authorities in counteracting fictitious business. In recent years, there has been an intensification of organized criminal groups in business activity and the establishment of fictitious business entities. The continuous improvement of forms and methods of combating fictitious business is still an urgent task and need to be solved, despite the small proportion of this type of crimes in total crimes' structure and damages which are so large. The successful resolution of tasks assigned by law to law enforcement authorities in the fight against fictitious business is impossible without their cooperation with the internal affairs authorities, the Security Service of Ukraine, the Prosecutor General's Office of Ukraine (their divisions), controlling and other authorities. A number of problems that need to be solved are determined on the basis of the analysis of the peculiarities of establishing strategic and tactical cooperation between law enforcement and controlling authorities. They include: insufficiency of theoretical development of the features of cooperation; gaps in the current national legislation on legal regulation of joint law enforcement actions; non-coordination between special divisions for counteracting fictitious business and other services, law enforcement and controlling authorities; the necessity for constant development of new approaches to constructive cooperation in the conditions of counteracting fictitious business; the presence of corrupt bonds; the spread of interregional and interstate criminal activity; increasing the criminal pressure on society and politics, etc.

Key words: administrative and legal principles, cooperation, law enforcement authorities, controlling authorities, fictitious business, counteracting.

В умовах становлення ринкових відносин в Україні відбуваються негативні процеси «тінізації» економіки, пов'язані з існуванням фіктивного підприємництва. Останніми роками спостерігається активізація організованих злочинних угруповань у підприємницькій діяльності та створення ними фіктивних суб'єктів господарювання. Організовані злочинні угруповання, проникаючи в різні сфери та галузі економіки держави, використовують фіктивні підприємства як засіб для вчинення інших тяжких економічних злочинів. Вони організовують, планують і розробляють злочинні схеми товарно-грошових і фінансових псевдооперацій із метою заволодіння товарно-матеріальними та грошовими цінностями фізичних і юридичних осіб незалежно від форм власності. Створені ними фіктивні структури використовуються для незаконного відшкодування ПДВ із бюджету, здійснення переказу грошових коштів у тіньовий сектор економіки або за кордон, легалізації (відмивання) коштів, здобутих незаконним шляхом, ухилення від оподаткування, сплати мита, акцизного збору та вчинення інших злочинів. У результаті злочинного використання фіктивних підприємницьких структур, за повідомленням офіційних джерел, економіці держави завдаються мільярдні збитки. Тому боротьба з такими суб'єктами є одним із пріоритетів діяльності правоохоронних і контролюючих органів держави.

Тому потрібно погодитись із думкою Л.М. Дудника, що забезпечення належної охорони фінансової системи держави від злочинних посягань в умовах розвитку ринкової економіки набуває особливої актуальності. Саме фіктивні підприємницькі структури виступають знаряддям вчинення цілої низки корисливих злочинів, а саме: ухилення від сплати податків, контрабанди, шахрайства з фінансовими ресурсами та інше [1, с. 6–8].

З огляду на вищевикладене ми вважаємо, що успішне вирішення завдань, які покладені законом на правоохоронні органи в боротьбі з фіктивним підприємництвом, неможливе без їхньої взаємодії з ОВС, СБУ, Генеральною прокуратурою (їхніми підрозділами), контролюючими й іншими органами.

Отож об'єктивна необхідність взаємодії обумовлюється, з одного боку, спільністю завдань, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами, що протидіють фіктивному підприємництву, з іншого боку – відмінностями в їхньому функціональному та структурному стані. Крім того, на нашу думку, необхідність взаємних дій виступає як об'єктивна умова забезпечення цілісності системи за внутрішньої та міжсистемної взаємодії.

Метою статті є вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних і контролюючих органів у протидії організованій злочинності.

Проблемні питання взаємодії окремих органів державної влади України у правоохоронній сфері були предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.Т. Білоуса, І.П. Голосніченка, В.Л. Гровольського, О.С. Доценка, Л.М. Дудника, Г.О. Душенка, Я.Ю. Кондратьєва, Б.П. Кондрашова, О.О. Кулешова, Ю.С. Небеского, В.М. Пліш-

кіна, А.Г. Сачави, А.В. Сергєєва, А.П. Цимбал, О.М. Ярмаки тощо.

Поняття взаємодія пов'язане з управлінськими функціями і тому, на нашу думку, може розглядатись як форма зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для належного функціонування всієї системи загалом. Причому необхідно мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія належить не тільки до внутрішньої організації діяльності системи, але й до зовнішніх її функцій [2, с. 33].

У філософії взаємодію розглядають як категорію-принцип, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість, зміни стану, а також породження одного об'єкта іншим [3, с. 31–32].

Необхідно звернути увагу на те, що у філософії поняття «взаємодія» розглядають у широкому та вузькому сенсах. У широкому розумінні взаємодія – це філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і породження одним об'єктом іншого [3, с. 32]; у вузькому розумінні – це взаємозалежна, погоджена діяльність різних суб'єктів.

Сьогодні особливої актуальності набуває необхідність вироблення та реалізація дієвих організаційних та адміністративно-правових механізмів, які б належним чином забезпечували стратегічну й тактичну взаємодію контролюючих і правоохоронних органів у протидії фіктивному підприємництву. Вважаємо, що до зазначених організаційних та адміністративно-правових механізмів належить формування конструктивної державної політики у сфері протидії фіктивному підприємництву та її реалізація за допомогою державного управління в зазначеній сфері. Необхідно також підкреслити, що взаємодія відповідних органів державної влади України в досліджуваній сфері обумовлена діяльністю цих органів, яка спрямована на досягнення конкретної стратегічної мети – протидії фіктивному підприємництву.

Аналіз правопорушень у сфері фінансово-господарської діяльності свідчить, що з метою протидії фіктивному підприємництву правоохоронні органи стикаються з проблемами, пов'язаними з недосконалістю чинного законодавства. Водночас, аналізуючи статистичні дані щодо кількості виявлених службою боротьби з економічною злочинністю та підрозділами боротьби з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України кримінальних правопорушень, пов'язаних із фіктивним підприємництвом за 2013–2017 роки, можемо стверджувати, що робота зазначених підрозділів з цієї проблематики проводиться досить ефективно. Зокрема, якщо в 2013 році зареєстровано 284 кримінальні правопорушення, пов'язані з фіктивним підприємством, з яких 105 справ направлено до суду з обвинувальним актом, а про підозру в учиненні кримінального правопорушення за ст. 205 КК України повідомлено 151 особу, то за 2017 рік загалом по Україні за розрахунковою оцінкою викрито 844 злочини, які кваліфікуються за ст. 205 КК України «Фіктивне підпри-

емництво», що склало 9 % від загальної кількості викритих злочинів економічного характеру [4].

Одною із проблем протидії підрозділів правоохоронних органів фіктивному підприємництву є відсутність належної взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами, що призводить до того, що більшість правопорушень у сфері економіки виявляється не на стадії підготовки, а вже після їх вчинення та завдання матеріальної шкоди державі. Задля усунення цієї проблеми необхідно запровадити проведення правоохоронними та контролюючими органами спільних навчальних занять із виявлення, попередження та припинення діяльності фіктивних підприємств, а також забезпечення проведення ними цільових перевірок, профілактичних операцій і рейдів [5, с. 90].

Подолати в Україні фіктивне підприємство можна лише шляхом вжиття необхідних заходів для усунення низки факторів, що створюють умови для вчинення різних зловживань у сфері економіки. Тому з метою належної взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами на законодавчому рівні необхідно [6; 5; с. 90]:

- визначити поняття «фіктивне підприємство» та «фіктивна фірма». Правове закріплення поняття фіктивного суб'єкта підприємницької діяльності стане першим кроком, після якого потребують систематизації інші законодавчі акти, що регламентують здійснення фінансово-господарської діяльності;

- передати органам державної фіскальної служби функції державної реєстрації та ведення реєстру суб'єктів підприємницької діяльності;

- надати правоохоронним і контролюючим органам права щодо здійснення контролю над державною реєстрацією суб'єктів підприємництва, зокрема щодо перевірки достовірності наданої інформації;

- запровадити відповідальність посадових осіб, що проводять державну реєстрацію фіктивних підприємств і допускають порушення встановленого порядку реєстрації;

- передбачити в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та КК України норми про адміністративну та кримінальну відповідальність за подання для державної реєстрації документів, що містять недостовірні дані;

- створити єдині автоматизовані бази даних суб'єктів підприємництва, фіктивних фірм і загублених паспортів, які будуть доступні для правоохоронних, контролюючих органів і суб'єктів підприємства;

- доповнити КК України нормою, що передбачатиме відповідальність за здійснення фіктивної підприємницької діяльності фізичними особами – підприємцями.

Оскільки переорієнтація юридичної особи на провадження діяльності, властивої суб'єктам підприємницької діяльності, з ознаками фіктивності набула останнім часом найбільшого поширення, основним безпосереднім об'єктом злочину є визначений законодавством порядок провадження підприємницької діяльності [7]. Додатковим об'єктом може бути встановлений порядок оподаткування та отримання кредитних ресурсів, добросовісна конкуренція, право власності [8, с. 119–126].

мання кредитних ресурсів, добросовісна конкуренція, право власності [8, с. 119–126].

Виявлення фіктивних суб'єктів підприємницької діяльності виконується працівниками оперативних підрозділів правоохоронних органів під час проведення оперативно-розшукових заходів або оперативного супроводження документальних перевірок платників податків, здійснюваних контролюючими органами. У свою чергу, недостатньо налагоджена взаємодія з іншими державними органами, на які покладені обов'язки сприяння у виявленні проявів організованої злочинності (Національний банк України, Міністерство фінансів України тощо), негативно впливає на стан боротьби із зазначеними злочинами. Так, банківські установи зобов'язані інформувати органи фіскальної служби про всі широкомасштабні операції юридичних і фізичних осіб. Однак, незважаючи на те, що значна частина перерахованих коштів під час «конвертації» підпадає під ці ознаки, банки, посилаючись на Закон України «Про банки і банківську діяльність», з різних причин не надають зазначеної інформації [7].

Отже необхідно констатувати, що недосконалість чинного законодавства надалі може призвести до зростання рівня економічної злочинності й стати загрозою для основ національної безпеки України. Вважаємо, що для ефективної боротьби зі злочинами економічної спрямованості потрібно запровадити на законодавчому рівні комплексний підхід до боротьби з цією категорією злочинів, який забезпечить захист прав і законних інтересів громадян, суб'єктів господарювання всіх форм власності та держави загалом [9].

Для виявлення фіктивних фірм підрозділами податкової міліції спільно з органами фіскальної служби встановлюється постійний контроль за товарно-грошовими потоками посередників, у яких у ланцюгу реалізації товарів (робіт, послуг) виявлена фіктивна комерційна структура. Важливого значення у викритті фіктивного підприємництва набуває взаємодія зі слідчими й іншими службами, і підрозділами правоохоронних і державних органів, органами прокуратури, банками, Фондом державного майна України, контрольно-ревізійними службами.

Найбільш тісною є взаємодія щодо протидії фіктивному підприємництву оперативних підрозділів зі слідчими. Процесуальна форма взаємодії передбачена ст. 104 КПК України, яка роз'яснює, що після вступу у справу слідчого орган дізнання зобов'язаний виконувати доручення слідчого щодо проведення слідчих і розшукових дій. За потреби слідчий може дати письмове доручення органу дізнання на виконання оперативно-розшукових заходів щодо додаткового виявлення свідків, місця знаходження документів, предметів тощо [10].

Особливістю в організації боротьби з фіктивними підприємствами є те, що їх викриттям, крім фіскальних органів, займаються також і підрозділи з боротьби з економічними злочинами правоохоронних органів прокуратури, МВС і СБУ. Така взаємодія набуває важливого значення в боротьбі з фіктивними фірмами, особливо під час проведення оперативно-

технічних заходів щодо документування злочинних дій організованих злочинних угруповань.

Взаємодія правоохоронних органів здійснюється у формі надання різноманітної інформації про організацію, створення та дислокацію фіктивних фірм, проведення спільних рейдів із перевірки водного та залізничного транспорту, пошуку шляхів транспортування та місць переховування без ліцензійних і незаконних товарів, а також товарів, які заборонені в обігу.

На особливу увагу заслуговує організація взаємодії податкової міліції з митними органами України. Необхідні заходи з викриття контрабанди та інших правопорушень, які вчиняються з використанням фіктивних підприємств, найчастіше розпочинають оперативні підрозділи СБУ, залучаючи до справи органи митного контролю, а за потреби – і сили прикордонної служби.

Взаємодія податкової міліції з органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, митними органами не повинна обмежуватися лише спеціальними заходами. Часто такі спеціальні заходи проводяться спеціалізованими службами МВС і СБУ самостійно, без будь-якої участі ініціатора завдання, що значно знижує їхню ефективність [11].

Практика діяльності органів фіскальної служби свідчить, що організація взаємодії їхніх підрозділів із правоохоронними органами в процесі викриття фіктивних підприємств досі перебуває на незадовільному рівні. Як правило, така взаємодія має епізодичний характер. Крім того, в окремих випадках спостерігається дублювання повноважень під час виконання окремих контрольних функцій і неузгодженість дій, що пов'язані з відомчою неврегульованістю результатів роботи в цьому напрямі. Актуальною залишається й проблема взаємодії між підрозділами податкової міліції та іншими правоохоронними органами в частині виявлення, документування та реалізації оперативних матеріалів щодо існування протиправної діяльності фіктивних підприємств.

На зазначене впливає, насамперед, відсутність належного нормативно-правового, спільного інформаційного забезпечення, вироблених єдиних методик із виявлення, викриття та розслідування діяльності фіктивних підприємств, які сприяли б покращенню ефективності роботи, обміну передовим досвідом тощо. Відомчі інформаційні системи правоохоронних органів не забезпечують якість і надійність всебічної інформації, особливо про членів організованих угруповань, які займаються організацією фіктивних фірм. Усе це призводить до зниження ефективності боротьби з фіктивним підприємством та іншими правопорушеннями, які вчиняються із залученням фіктивних підприємств.

Податковою міліцією напрацьовано певний досвід взаємодії з компетентними органами іноземних держав у здійсненні перевірок фактів реєстрації підприємств – нерезидентів та їхніх фінансово-господарських відносин з об'єктом податкової перевірки. Практика діяльності податкової міліції свідчить про значне зростання обсягів міжнародного співробітництва завдяки можливості безпосе-

реднього звернення Головного слідчого управління фінансових розслідувань ДФС України до податкових органів іноземних держав.

Недоліки правового режиму підприємницької діяльності, похибки фіскальної й економічної політики України, а також недосконалість законодавства сприяють створенню умов, за яких організовані злочинні групи не тільки організовують, створюють або придбають суб'єктів підприємницької діяльності з метою незаконного залучення у своє користування коштів, майна, інших товарно-матеріальних цінностей, ухилення від оподаткування, а й використовують різні акти фіктивних підприємств для здійснення дій, які створюють умови для отримання незаконного прибутку іншими реальними підприємствами [12].

Попередження злочинів у сфері економіки є основним завданням, що стоїть перед усіма органами державної влади, особливо правоохоронними органами. Серед них важливе місце займають оперативні підрозділи податкової міліції ДФС України й оперативні підрозділи боротьби з економічною злочинністю МВС України.

Передумовою реформування законодавства щодо боротьби з економічною злочинністю, на думку науковців, могло б стати прийняття Закону України «Про боротьбу з економічною злочинністю», проект якого розроблено Департаментом боротьби з економічною злочинністю МВС України. Це дасть змогу на законодавчому рівні визначити державну стратегію боротьби з економічною злочинністю, розмежувати й одночасно розширити повноваження правоохоронних органів у сфері боротьби з економічною злочинністю, зокрема Департаменту ДСБЕЗ, закріпити механізм взаємодії між ними та іншими державними структурами.

Отож потрібно погодитись із думкою науковців, що недосконалість чинного законодавства надалі може призвести до зростання рівня економічної злочинності й стати загрозою для основ національної безпеки України. Для ефективної боротьби зі злочинами економічної спрямованості потрібно запровадити на законодавчому рівні комплексний підхід до боротьби з цією категорією злочинів, який забезпечить захист прав і законних інтересів громадян, суб'єктів господарювання всіх форм власності та держави загалом [9].

Попередження злочинів є системою соціальних і правових заходів, спрямованих на усунення причин та умов їх скоєння, яким належить провідна роль у запобіганні та ліквідації злочинності. Саме на цьому етапі важливу роль відіграє взаємодія всіх правоохоронних і контролюючих органів. Інакше кажучи, це комплексна проблема, яку повинні вирішувати не тільки оперативні підрозділи правоохоронних органів, а й інші служби, підрозділи, органи державної влади та управління.

Для здійснення зовнішньої взаємодії між підрозділами правоохоронних органів необхідна координація всіх державних структур у виробленні єдиного підходу для проведення повноцінних і належним

чином спланованих дій із метою об'єднання зусиль усіх підрозділів виконавчої влади в боротьбі з фіктивним підприємством. Аналіз здійснення підрозділами податкової міліції заходів щодо боротьби з фіктивними фірмами свідчить про те, що проведення повноцінних і належним чином спланованих дій за загальним планом з організації боротьби з фіктивним підприємством у державі сприятиме об'єднанню зусиль усіх підрозділів виконавчої влади в боротьбі з цим негативним явищем [7].

Отже, на підставі аналізу особливостей налагодження стратегічної й тактичної взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами можна зробити висновок, що існує низка проблем, які потре-

бують свого вирішення. До таких проблем можна віднести такі: недостатність теоретичного розроблення особливостей взаємодії, прогалини в чинному національному законодавстві з питань правової регламентації спільних правоохоронних дій, неузгодженість між спеціальними підрозділами з протидії фіктивному підприємству та іншими службами, правоохоронними й контролюючими органами, необхідність постійного вироблення нових підходів до конструктивної взаємодії в умовах протидії фіктивному підприємству, наявність корумпованих зв'язків, поширення міжрегіональної та міждержавної злочинної діяльності, збільшення кримінального тиску на суспільство й політику тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дудник Л.М. Протидія фіктивному підприємству підрозділами податкової міліції у сфері паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) України (Адміністративно-правовий аналіз): монографія. Київ: Політехніка, 2007. 114 с.
2. Цимбал Г.П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Ірпінь, 2005. 223 с.
3. Ярмак О.М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2009. 238 с.
4. Мельник В.І. Кожен п'ятий. Як в Україні карають за економічні злочини та що з цим робити? 2018 URL: http://protokol.com.ua/ua/kogen_p_yatiy_yak_v_ukraini_karayut_za_ekonomichni_zlochiny_ta_shcho_z_tsim_robiti/
5. Мельник О.О., Опак К.М. Стан протидії фіктивному підприємству в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 1. С. 88–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_1_2
6. Семчук О.В. Фіктивне підприємство в Україні: стан, перспективи та шляхи подолання. URL: http://www.rusnauka.com/9_DN_2010/Pravo/61577.doc.htm
7. Кульчицький С.В. Нова економічна політика. Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. К.: Наук. думка, 2010. Т. 2, 1964. 736 с.
8. Кондрушкин И.С. Частный капитал перед советским судом. М., 1976. 326 с.
9. Дудник Л.М., Василичук В.І., Опалінський Ю.В. Фіктивне підприємство, шляхи боротьби з ним: навч. посібник. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. 194 с.
10. Лисенко В.В. Криміналістичне забезпечення діяльності податкової міліції: (Теорія та практика): Монографія. К.: Логос, 2004. 324 с.
11. Опалінський Ю.В. Фіктивне підприємство – Історія і сучасність. Іменем Закону. 05.05.1998. № 24. Ст. 511.
12. Осовська Г.В., Юркевич О.О., Завадський Й.С. Економічний словник. К.: Кондор, 2007. 358 с.

Тильчик В. В.,

*доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

Довгань Ю.,

*здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ У ЄС ТА В УКРАЇНІ

LEGISLATIVE SUPPORT IN THE FIELD OF CONSUMER RIGHTS PROTECTION IN THE EU AND IN UKRAINE

Статтю присвячено законодавчому забезпеченню у сфері захисту прав споживачів у ЄС та в Україні. Розглянуто основні проблеми захисту прав споживачів в Україні. Наведено порівняльний аналіз європейського та вітчизняного нормативно-правового забезпечення в цій сфері. Наголошено, що метою реалізації споживчої політики ЄС визначено стабільний розвиток внутрішнього ринку ЄС і поточний вплив Європейської комісії на повсякденне життя громадян ЄС, який здійснюється шляхом забезпечення пріоритетності потреб споживачів.

Ключові слова: захист прав споживачів, Європейський Союз, принципи державного управління, забезпечення прав, концепція.

Статья посвящена законодательному обеспечению в сфере защиты прав потребителей в ЕС и в Украине. Рассмотрены основные проблемы защиты прав потребителей в Украине. Приведен сравнительный анализ европейского и отечественного нормативно-правового обеспечения в этой сфере. Отмечено, что целью реализации потребительской политики ЕС определено стабильное развитие внутреннего рынка ЕС и текущее влияние Европейской комиссии на повседневную жизнь граждан ЕС, которое осуществляется путем обеспечения приоритетности потребностей потребителей.

Ключевые слова: защита прав потребителей, Европейский Союз, принципы государственного управления, обеспечение прав, концепция.

The article is devoted to legislative protection in the field of consumer rights protection in the EU and in Ukraine. The main problems of consumer rights protection in Ukraine are considered. The comparative analysis of European and domestic normative-legal support in this sphere is presented. It was emphasized that the purpose of implementing the consumer policy of the EU was determined by the stable development of the EU internal market and the current influence of the European Commission on the daily lives of EU citizens, which is carried out by ensuring the priority of consumers' needs.

Key words: protection of consumer rights, European Union, principles of public administration, provision of rights, concept.

Постановка проблеми. У процесі ринкових перетворень, ускладнених такими явищами, як інфляція та підвищення цін, значно знизився рівень соціального захисту населення.

Зростає кількість скарг споживачів на незадовільну якість продукції, надання послуг та обслуговування.

Недостатньо реалізується право споживача на отримання необхідної йому достовірної інформації про товари, роботи, послуги, а також права споживачів бути почутими, захищеними та одержати відшкодування збитків за завдану шкоду [1, с. 88].

Загалом, можна виділити такі основні чинники, які впливають на рівень захисту прав споживачів:

- недосконале законодавство;
- недостатні фінансування, матеріально-технічна та кадрова база;
- відсутність навчання споживачів;
- непоінформованість споживачів щодо своїх прав;
- бездіяльність центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації прав та інтересів споживачів;
- корупція в органах влади;

– недовіра громадян.

Незважаючи на всі ці перешкоди та труднощі, Україна намагається налагодити ефективну систему захисту прав споживачів. Це засвідчує співпраця держави в цій галузі з Європейським Союзом (далі – ЄС), Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН) тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки в науковій літературі значна увага приділяється аналізу застосування механізмів політики Європейського Союзу для реалізації адаптації норм європейського права в законодавство України, зокрема, цьому питанню присвячені праці таких науковців: Т. Дудаш, В. Туманов, М. Буроменський, М. Бирюкова, А. Капустіна, С. Кашкіна, Ю. Юмашева, Г. Дейвиса, Х. Миклитцата та інших учених.

Метою статті є дослідити законодавче забезпечення у сфері захисту прав споживачів у ЄС. Визначити основні проблеми захисту прав споживачів в Україні. Порівняти європейське та вітчизняне нормативно-правове забезпечення в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Відтоді як Україна отримала незалежність фактично зберігся

застарілий підхід до побудови та розвитку системи захисту прав споживачів, коли у відповідній сфері переважають контрольно-наглядові функції держави з фіксацією фактичного становища щодо порушення прав споживачів на внутрішньому ринку. За таких умов не застосовується превентивний підхід для недопущення та попередження таких порушень. Відповідальність суб'єктів господарювання за порушення прав споживачів не забезпечує попередження повторних порушень таких прав. Споживач також є беззахисним у відносинах, які виникають на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та на суміжних ринках у сфері теплопостачання й централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів.

Споживачі в Україні не захищені державою та законом внаслідок декларативного характеру проголошених прав і відсутності механізмів їх реалізації та відновлення.

Відсутність цілісної системи державного нагляду (контролю) призводить до виникнення конкурентних переваг для недобросовісного бізнесу. Отже, внутрішній споживчий ринок більш ризикований і небезпечний для споживачів, порушення прав яких набули масового характеру. Більшість суб'єктів господарювання (виробників) втрачають свою конкурентоспроможність як усередині країни, так і на спільному з ЄС ринку. Поширення на внутрішньому ринку небезпечної продукції та продукції неналежної якості стає щораз більш загрозливим для здоров'я і життя населення.

На державному рівні не створено систему реалізації європейського принципу презумпції невинуватості споживача, доступну та прозору систему досудового розгляду скарг і реагування на результати незалежних споживчих досліджень.

Крім того, в Україні недооцінена роль громадянського суспільства, зокрема громадських об'єднань споживачів. Водночас у європейській практиці успішно здійснюються заходи з державної підтримки діяльності неурядових організацій, що дає можливість більш ефективно використовувати ресурси у вирішенні питань інформування, консультування, споживчої освіти, визначення загроз, моніторингу ринку, здійснення контролю за виконанням органами державної влади своїх функцій, попередження виникнення корупційних факторів.

Система захисту прав споживачів у європейських країнах посідає одне із провідних місць у процесі формування економічної та соціальної політики. Європейські підходи до стимулювання громадянської активності споживачів і залучення незалежних споживчих організацій постійно перебувають у центрі уваги Європейської комісії та урядів країн ЄС. Обізнані, поінформовані та наділені реальними правами споживачі є двигуном економічних змін, їхній вибір стимулює впровадження інновацій і розвиток економіки [2].

В Україні законодавчо-правова база консюмеризму нині налічує понад 40 законів і підзаконних

нормативних актів. Зокрема, права споживачів захищає Конституція України. Важливим чинником розвитку правової системи України вважаємо участь України в конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти. Порівняння українського законодавства у сфері забезпечення прав споживачів із міжнародно-правовими актами та документами, такими як Хартія захисту споживачів (1973), Єдиний європейський акт (1986), Маастрихтський договір (1992) та деякі чинні директиви ЄС, дає підставу зробити висновок, що основні норми споживчого права України значною мірою узгоджені з цими стандартами [3].

Поза увагою українського законодавства залишились деякі суттєві елементи законодавства ЄС із питань захисту прав споживачів. Зокрема, формулювання поняття «споживач» є вужчим, ніж у законодавстві ЄС.

Порівняно з нормами ЄС, в Україні занижені вимоги до укладання договорів поза офісними та торговельними приміщеннями, укладання договорів на відстані, не введено поняття дефектної продукції, не відтворено норми ЄС про необхідність викладення попередньої інформації у зрозумілій та доступній для споживача формі, звужено коло суб'єктів відповідальності за неякісну продукцію.

Зазначимо, що в Україні, так само як і в ЄС, сьгодні розвинена нормативно-правова база у сфері захисту прав споживачів, але проблема захисту цих прав не вирішена. Негативними чинниками залишаються такі: підробка товарів, неконтрольований ринок, недостовірна реклама, неякісні товари й послуги, проблема відшкодування збитків тощо. Тому нормативно-правова база України в цій сфері потребує подальшого вдосконалення [1, с. 91].

Метою реалізації споживчої політики ЄС визначено стабільний розвиток внутрішнього ринку ЄС і поточний вплив Європейської комісії на повсякденне життя громадян ЄС, який здійснюється шляхом забезпечення пріоритетності потреб споживачів.

21 березня 2014 р. у Брюсселі було підписано політичну частину Угоди про асоціацію з ЄС за участі українського прем'єр-міністра Арсенія Яценюка.

27 червня 2014 р. Президент України Петро Порошенко підписав другу (економічну) частину Угоди про асоціацію з ЄС.

16 вересня 2014 р. Європейський парламент ратифікував Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом синхронно з Верховною Радою України (у вигляді телемосту технологією Skype).

31 листопада 2014 р. вступило в силу тимчасове застосування Угоди про Асоціацію.

23 лютого 2017 р. Верховна Рада ратифікувала Угоду між Урядом України та Європейським Союзом про участь України у програмі COSME.

Підписавши Угоду про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку, ратифі-

ковану Верховною Радою України у вересні 2014 р. (далі – Угода про асоціацію), Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити високий рівень захисту прав споживачів та досягти сумісності між системами захисту прав споживачів України та ЄС.

29 березня 2017 р. № 217-р схвалено концепцію державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р., метою цієї Концепції є створення та впровадження ефективної системи захисту прав споживачів в Україні на засадах ЄС з урахуванням кращих практик країн ЄС.

Загалом, політика України та Європейського Союзу у сфері захисту прав споживачів спрямована на зменшення нерівності між споживачами та продавцями, підвищення рівня безпеки та здоров'я людей, покращення стандартів життя.

Основними завданнями Концепції є:

- гармонізація системи захисту прав споживачів в Україні з принципами, підходами та практиками ЄС;
- адаптація в повному обсязі національного законодавства з питань захисту прав споживачів до законодавства ЄС відповідно до зобов'язань України, передбачених Угодою про асоціацію;
- забезпечення конституційних гарантій безпеки та якості споживання, зокрема шляхом унеможливлення зниження досягнутого рівня захисту прав споживачів;
- створення умов для впровадження та розвитку споживчої освіти всіх рівнів, підвищення рівня споживчої грамотності;
- забезпечення впровадження прозорих та ефективних механізмів взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань споживачів, представників бізнесу у сфері здійснення захисту прав споживачів;
- удосконалення інформації для споживачів про товари та послуги на споживчому ринку, яка повинна бути доступною, об'єктивною, достовірною та своєчасно наданою, зокрема інформації, що надається з використанням Інтернету, для попередження про потенційні ризики та небезпеку споживання;
- забезпечення прозорості зворотного зв'язку між споживачами та всіма органами виконавчої влади щодо звернень і скарг споживачів, компенсації шкоди, завданої споживачам у разі порушення їхніх прав [2].

Споживча політика ЄС не є цілісною системою відносин, яка регулювала б усі аспекти захисту споживачів. Директиви ЄС – це досить строката структура, яка детально регулює певні сфери, а решта залишається неврегульованою. Підкреслимо, що окремі держави-члени ЄС досі відповідають за цілісність структури власної споживчої політики та захисту прав споживачів. Директиви ЄС містять мінімальні стандартні функції у вибраних сферах, особливо в тих, які торкаються внутрішнього ринку [1, с. 92].

Хотіли би звернути увагу на те, що редакція частини 1 статті 8 Закону звужує зміст та обсяг прав споживачів, які вже були встановлені частиною 1 статті 14 Закону України «Про захист прав споживачів» в редакції від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ

щодо заміни товару або розірвання договору в разі виявлення протягом гарантійного строку недоліків цього товару, чим порушується вимога статті 22 Конституції України про недопущення звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних.

Також необхідно зазначити, що у зв'язку з прийняттям нової редакції частини 1 статті 8 Закону виникає необхідність внесення відповідних змін до частин 3, 6, 7, 8, 10 та 14 статті 8 Закону. В іншому разі застосування на практиці положень статті 8 стає неможливим через те, що в тексті Закону немає механізму задоволення вимог споживача під час виявлення «недоліків» та «істотних недоліків» товару, оскільки вимоги, що підлягають задоволенню, є різними.

Крім того, визначення поняття «істотний недолік» не відповідає визначенню поняття «дефектна продукція», яке прийнято в законодавстві Євросоюзу. У зв'язку з цим вимоги Директиви 85/374/ЄЕС від 25 липня 1985 р. щодо зближення законів, підзаконних та адміністративних актів держав-членів стосовно відповідальності за дефектну продукцію не є адаптованими в законодавство України, і також виникає необхідність внесення відповідних змін у статтю 16 Закону про майнову відповідальність за шкоду, завдану дефектною продукцією або продукцією неналежної якості.

З огляду на викладене вище можна зробити висновок, що Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» в частині означення поняття «істотний недолік» (пункт 12 статті 1) та редакції частини 1 статті 8 не узгоджено із законодавством Європейського Союзу щодо захисту прав споживачів, забезпечення безпеки продукції в процесі її розповсюдження та розміщення на ринку, що ставить під загрозу прийняття України до ЄС [4, с. 90].

Реалізація Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р. сприятиме створенню та впровадженню сучасної ефективної системи захисту прав споживачів в Україні на засадах ЄС з урахуванням кращих практик країн ЄС.

Реалізація цієї Концепції дасть можливість забезпечити:

- адаптацію в повному обсязі національного законодавства з питань захисту прав споживачів до законодавства ЄС відповідно до зобов'язань України, передбачених Угодою про асоціацію;
- підвищення рівня превентивного захисту прав споживачів для недопущення та/або зменшення кількості порушень прав споживачів;
- підвищення рівня освіти та поінформованості населення щодо споживчих прав і механізмів їхнього захисту;
- усунення з ринку недобросовісних підприємців і нечесних підприємницьких практик;
- наближення рівня вітчизняних стандартів життя та споживання до визнаних у ЄС;
- підвищення рівня довіри громадян до державної системи захисту прав споживачів [2].

Висновки. Порівняльний аналіз європейського та вітчизняного нормативно-правового забезпечення

захисту прав споживачів дає змогу зробити такі висновки:

- рівень вітчизняного законодавства у сфері захисту прав споживачів повинен поступово наближатися до відповідного рівня законодавства ЄС;
- чинні нормативно-правові документи не охоплюють усіх основних проблем захисту прав спо-

живачів, недостатньо регламентують співпрацю громадських організацій та органів державної влади;

- державна політика у сфері захисту прав споживачів, основні принципи та пріоритети відповідають європейським, проте впровадження їх на практиці дещо сповільнене та не цілком відповідає теорії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Плахтій Ю., Байцар Р. Нормативно-правове забезпечення у сфері захисту прав споживачів. Вимірювальна техніка та метрологія. № 74. 2013. С. 88–91.
2. Концепція державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р. від 29 березня 2017 р. № 217-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032772>.
4. Основи споживчих знань: навч. посібник для вищ. навч. закл. / С.А. Вереса, А.С. Єрохіна, К.О. Максименко, Н.В. Прикульська, Р.Ю. Ханік-Посполітак; За заг. ред. К.О. Максименко, О.В. Овчарук. К.: «К.І.С.», 2008. 192 с.

Тильчик О. В.,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

Янчак Я. О.,
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ЕФЕКТИВНИЙ РОЗВИТОК І ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я

EFFECTIVE DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF THE MARKET OF MEDICAL SERVICES IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES IN HEALTH

Автором уточнено поняття «медична послуга», виявлено характерні ознаки та особливості медичних послуг. Визначено роль і місце медичних послуг у системі охорони здоров'я. Обґрунтовано, що важливою умовою розвитку ринку медичних послуг в Україні є зміцнення інноваційного потенціалу системи охорони здоров'я. Аргументовано, що медична послуга полягає в конкретній діяльності медичного персоналу щодо здійснення конкретних заходів із профілактики, діагностики, лікування, адміністративно-господарських, управлінських та інших дій, спрямованих на збереження, зміцнення, поліпшення, відтворення індивідуального та громадського здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я, громадяни, медична послуга, медична допомога, послугодавець, лікування.

Автором уточнено поняття «медицинская услуга», выявлены характерные признаки и особенности медицинских услуг. Определены роль и место медицинских услуг в системе здравоохранения. Обосновано, что важным условием развития рынка медицинских услуг в Украине является укрепление инновационного потенциала системы здравоохранения. Аргументировано, что медицинская услуга заключается в конкретной деятельности медицинского персонала по осуществлению конкретных мер из профилактики, диагностики, лечения, административно-хозяйственных, управленческих и других действий, направленных на сохранение, укрепление, улучшение, воспроизводство индивидуального и общественного здоровья.

Ключевые слова: здравоохранение, граждане, медицинская услуга, медицинская помощь, услугодатель, лечение.

The author clarified the concept of "medical service" identified the characteristics and features of medical services. The role and place of health services in the health system are defined. It is proved that an important condition for the development of medical services market in Ukraine is strengthening the innovation capacity of the health system. It is argued that the medical service lies in the specific activities of the medical staff for the implementation of specific measures for the prevention, diagnosis, treatment, administrative, management and other actions aimed at maintaining, strengthening, improving, reproduction of individual and community health.

Key words: health care, citizens, health service, medical care, service provider, treatment.

Постановка проблеми. Ефективний розвиток і функціонування ринку медичних послуг має особливу значущість в аспекті вироблення довгострокової національної стратегії соціально-економічної політики України в галузі охорони здоров'я. Система охорони здоров'я є стратегічним видом діяльності національного господарства, забезпечуючи відтворення населення, соціальні гарантії, здоров'я громадян.

Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр. (далі – Стратегія) є складовою Національного плану дій із реформування, котрий був проголошений Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» та Урядом України (програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена постановою Верховної Ради Стратегія формує підґрунтя для розроблення політики та прийняття рішень у сфері охорони здоров'я, включно з рішеннями щодо розміру фінансування та бюджетних ресурсів у сфері охорони здоров'я. Мета Стратегії полягає у визначенні ключових проблем системи охорони здоров'я,

потенційних напрямів і шляхів їх розв'язання для формування нової державної політики в галузі, включно з глибинними нормативними трансформаціями та впровадженнями нових фінансових механізмів, із метою забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII) [1].

У сучасних економічних умовах одними з найбільш важливих стають послуги, які орієнтовані на розвиток людського капіталу. До таких послуг, крім освіти (що формує більшу частку виробничого капіталу людини), належать і медичні послуги, які забезпечують високий рівень фізичного й морального здоров'я населення, який, у свою чергу, істотно впливає на процеси економічного зростання не тільки на індивідуальному, а й на макроекономічному рівні. Отже, важливим каталізатором сучасного зростання ефективності та стабільності суспільного виробництва стають медичні послуги, що надаються системою охорони здоров'я [2, с. 12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з розвитком і функціонуванням

ринку медичних послуг, удосконаленням управління охороною здоров'я, інноваціями на ринку медичних послуг, розглядалися, зокрема, у працях таких вітчизняних та іноземних учених у галузі медичного й адміністративного права: С.В. Антонова, Г.С. Брядко, О.В. Брядко, Т. Бріжит, О.В. Васильєва, Н.К. Еліної, О.С. Жамкова, Н.В. Зайцевої, І.Г. Ломакіна, У.Б. Луцик, С.В. Михайлова, С.В. Нагарної, М.М. Самофач, І.Я. Сенюти, І.В. Солопової, С.Г. Стеценко, О.В. Чехун, В.Г. Шевцова, К.В. Штерн, Н.Г. Шукліної, Л.В. Щербаченко та інших.

Метою статті є обґрунтування зміцнення інноваційного потенціалу системи охорони здоров'я як важливої умови розвитку ринку медичних послуг в Україні.

Аналізуючи ці дослідження, ми ставимо перед собою такі завдання: вивчити та визначити роль і місце медичних послуг у системі охорони здоров'я, проаналізувати неспроможність держави в наданні медичних послуг усім категоріям громадян на рівних умовах, дослідити ефективність ринку в забезпеченні розвитку сфери медичних послуг.

Виклад основного матеріалу. З'ясуванню сутності та визначенню поняття «медична послуга» присвячені праці багатьох дослідників і законодавців. Про важливість визначення поняття «медична послуга» зазначено і в рішенні Конституційного Суду України № 10-рп/2002 від 29 травня 2002 р. у справі про безплатну медичну допомогу (Справа № 1-13/2002) [3]. Але до сьогодні поняття «медична послуга» не має офіційних тлумачень, невизначеним залишається і його співвідношення з поняттям «медична допомога». Ці дефініції дослідниками трактуються і як синоніми, і як антоніми, і як частина одне одного.

Медична послуга полягає в конкретній діяльності медичного персоналу щодо здійснення конкретних заходів із профілактики, діагностики, лікування, адміністративно-господарських, управлінських та інших дій, спрямованих на збереження, зміцнення, поліпшення, відтворення індивідуального та громадського здоров'я [2, с. 14].

Ринок медичних послуг є складною системою, що містить державну, муніципальну та приватну системи й потребує державного регулювання, яке підвищувало б доступність та якість надання медичних послуг. Держава виступає основним замовником медичних послуг, що сприяють зміцненню здоров'я пацієнта, підвищенню якості життя й національної безпеки країни. Платність медичної послуги визначається ступенем її соціальної значущості та доступності споживачеві, зважаючи на ранжування доходів населення [2, с. 14].

На нашу думку, розвиток ринкових відносин у галузі охорони здоров'я ставить питання про якість наданих медичних послуг щораз більш актуальним. До того ж медична послуга відрізняється від будь-якої послуги в іншій сфері своєю індивідуальністю та неповторністю, тому постає проблема оцінки якості медичних послуг, а першим кроком до визначення показників якості є виділення основних її критеріїв.

До основних критеріїв якості медичних послуг, на наш погляд, належать такі:

1. Доступність медичної послуги – це вільний доступ до служб охорони здоров'я незалежно від географічних, економічних, соціальних, культурних, організаційних чи мовних бар'єрів.

2. Адекватність медичної послуги – показник відповідності технології медичного обслуговування потребам та очікуванням населення в рамках прийнятної для пацієнта якості життя. На думку ряду авторів, адекватність містить характеристики доступності та своєчасності медичної допомоги, яка розуміється як можливість отримання споживачем необхідної йому допомоги в потрібний час, у зручному для нього місці, у достатньому обсязі та з прийнятними витратами.

3. Наступність і безперервність медичної послуги – це координація діяльності в процесі надання пацієнтові медичної послуги в різний час, різними фахівцями та лікувальними установами. Наступність у наданні медичної послуги значною мірою забезпечується стандартними вимогами до медичної документації, технічним оснащенням процесу та персоналом. Така координація діяльності медпрацівників гарантує стабільність процесу лікування та його результат.

4. Ефективність і дієвість – відповідність фактично наданої медичної допомоги оптимальному для конкретних умов результату. Ефективна охорона здоров'я повинна забезпечувати оптимальну (за наявних ресурсів), а не максимальну медичну допомогу, тобто відповідати стандартам якості та нормам етики. Згідно з визначенням ВООЗ, оптимальна медична допомога – це належне проведення (згідно зі стандартами) всіх заходів, які є безпечними та прийнятними щодо витрачених коштів, прийнятих у цій системі охорони здоров'я.

5. Орієнтованість на пацієнта, його задоволеність означає участь пацієнта в ухваленні рішень під час надання медичної послуги та задоволеність її результатами. Цей критерій відображає права пацієнтів не тільки на якісну медичну допомогу, але й на уважне та чуйне ставлення медперсоналу й передбачає необхідність інформованої згоди на медичне втручання та дотримання інших прав пацієнтів.

6. Безпека процесу лікування – критерій гарантії безпеки для життя і здоров'я пацієнта та відсутності шкідливих впливів на хворого й лікаря в конкретному медичному закладі з огляду на санітарно-епідеміологічну безпеку.

Безпека та ефективність лікування конкретного пацієнта значною мірою залежать від повноти інформації, якою володіє лікуючий лікар. Тому безпека процесу лікування, як і інші критерії, залежить від стандартизації процесу лікування та підготовки лікаря.

7. Своєчасність медичної послуги: надання медичної допомоги в міру потреби, тобто за медичними показаннями, швидко та за відсутності черговості. Своєчасність надання послуги конкретизує й доповнює критерій її доступності та значною мірою

забезпечується високоефективними діагностичними процедурами, що дають змогу своєчасно почати лікування, високим рівнем підготовки лікарів, стандартизацією процесу надання допомоги та встановленням вимог до медичної документації.

8. Відсутність (мінімізація) лікарських помилок, що ускладнюють одужання або збільшують ризик прогресування наявного в пацієнта захворювання, а також підвищують ризик виникнення нового. Ця складова якісної медичної послуги безпосередньо залежить від рівня підготовки лікаря, використання сучасних діагностичних і лікувальних технологій, а також встановлення критеріїв кваліфікації на конкретному робочому місці у формі інструкцій, ліцензій, акредитацій і забезпечення санітарно-гігієнічних і метрологічних вимог.

9. Науково-технічний рівень. Найважливішим компонентом якості медичної послуги є науково-технічний рівень застосовуваних методів лікування, діагностики та профілактики, що дає змогу оцінити ступінь повноти надання послуги з огляду на сучасні досягнення в галузі медичних знань і технологій. Цю характеристику якості медичної послуги іноді відносять до критерію адекватності.

Незважаючи на закріплене в конституціях багатьох країн право на доступну та якісну медичну допомогу, механізми реалізації цього права в різних державах відрізняються, що багато в чому залежить від типу чинної системи охорони здоров'я. У більшості країн основними механізмами, що забезпечують доступність і належну якість медичної допомоги, є нормативно-правова база галузі, що регламентує надання, управління та контроль медичної допомоги; стандартизація галузі, здійснювана за допомогою нормативно-технічних документів, і система експертизи.

З метою вдосконалення національної системи управління якістю медичної допомоги, а також визначення пріоритетності втілення сучасних підходів до контролю якості медичної допомоги протягом 2013–2015 рр. було проведено значну роботу щодо поліпшення чинної нормативно-правової бази в зазначеній сфері.

8 листопада 2013 р. в МОЗ України відбувся круглий стіл на тему «Нормативно-правове забезпечення контролю якості медичних послуг». Його основною метою стало обговорення нормативно-правових актів, які щойно набрали чинності, з контролю якості медичних послуг. Ідеться про накази МОЗ України: «Про порядок контролю якості медичної допомоги» від 28 вересня 2012 р. № 752 (далі – Порядок № 752), зареєстрований у Міністерстві юстиції України 28 листопада 2012 р. за № 1996/22308 [4], «Про організацію клініко-експертної оцінки якості медичної допомоги» від 6 серпня 2013 р. № 693 (далі – Наказ 693), зареєстрований у Міністерстві юстиції України 7 жовтня 2013 р. № 1717/24249 [5], та «Про моніторинг клінічних індикаторів якості медичної допомоги» від 11 вересня 2013 р. № 795 (далі – Порядок 795), зареєстрований у Міністерстві юстиції України 27 вересня 2013 р. № 1669/24201 [6].

Дія зазначених нормативно-правових актів поширюється на органи структури управління охорони здоров'я та заклади охорони здоров'я незалежно від форми власності та підпорядкування [7, с. 163].

Згідно з Порядком № 752, який спрямований на забезпечення одержання пацієнтами медичної допомоги належної якості, якість медичної допомоги визначено як надання медичної допомоги та проведення інших заходів щодо організації надання закладами охорони здоров'я медичної допомоги відповідно до стандартів у сфері охорони здоров'я [8]. Отже, ним закріплено одне з ключових визначень сфери охорони здоров'я, а саме поняття якості медичної допомоги.

Розклавши терміносполучення «якість медичної допомоги» на складові, отримаємо «якість» + «медична допомога». Варто зазначити, що чинне законодавство про охорону здоров'я містить дефініції обох цих складових. Згідно з наказом МОЗ України «Про затвердження Єдиного термінологічного словника (Глосарій) з питань управління якістю медичної допомоги» від 20 липня 2011 р. № 427 [8], якість – це сукупність властивостей і характеристик продукції, які надають їй здатність задовольняти обумовлені або передбачувані потреби. Зміст поняття «медична допомога» розкрито у статті 3 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [9].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1024-ХП [10], належна якість роботи або послуги – це властивість продукції, яка відповідає вимогам, встановленим для цієї категорії продукції в нормативно-правових актах і документах та умовами договору зі споживачем. Під послугою розуміється діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [7, с. 164].

Медичну послугу також пропонується визначати як діяльність послугодавця, що спрямована на досягнення такого результату, корисні властивості якого здатні задовольнити потреби особи у відновленні та (або) підтриманні її здоров'я безпосередньо в процесі протікання доцільної діяльності послугодавця, який не має упредметненого вираження (матеріальної форми) та не може бути гарантований послугодавцем [11].

Отже, спробуємо виділити кілька специфічних особливостей медичної послуги:

– медична послуга – це діяльність (сукупність дій), яку можуть здійснювати не всі особи. У разі пропонування такої послуги до виконавця законом пред'являються підвищені вимоги до кваліфікації. Саме це є основою для видачі ліцензії на здійснення діяльності суб'єкта господарювання. Отже, «медична послуга – професійна діяльність чи сукупність професійних дій [12].

– діяльність повинна здійснюватися для досягнення певної мети. Пацієнт (замовник), звертаю-

чись до лікаря, має на меті усунення певних психофізіологічних негативних виявів свого організму (третьої особи). Медична діяльність базується на «об'єктивній потребі людей у збереженні та відтворенні свого тілесного існування».

– за загальним правилом медична послуга не має матеріального результату. Водночас вона може бути поєднана зі створенням матеріального компонента. Але, як зазначалось, останній не являє собою самостійну матеріальну цінність, а входить як складова до способу лікування.

– як правило, результат послуги не може бути гарантований виконавцем. Це пояснюється двома чинниками: по-перше, медична послуга являє собою не односторонні дії виконавця, а також зустрічні дії з боку пацієнта; а по-друге, необхідно враховувати індивідуальні особливості кожного людського організму. Проте специфіка правового регулювання медичних послуг зумовлена тим, що досягнення реального результату має певне юридичне значення. Вказівка на об'єктивну можливість досягнення результату повинна бути передбачена в понятті медичної послуги, що має практичне значення під час вирішення питання про належне чи неналежне здійснення виконавцем своїх обов'язків.

– медична послуга, будучи об'єктом цивільних прав, має визначену вартість, тому її надання супроводжується еквівалентним обов'язком з її оплати. Оплата передбачає витрати виконавця на її надання та його винагороду [13, с. 214].

Важливою умовою розвитку ринку медичних послуг в Україні є зміцнення інноваційного потенціалу системи охорони здоров'я. Під ним нами розуміється сукупність науково-технічних, технологічних, інфраструктурних, фінансових, правових, соціокультурних та інших можливостей, які забезпечують сприйняття й реалізацію нововведень. Отож поняття інноваційного потенціалу виступає концептуальним відображенням розвитку інноваційних процесів, без яких не мислиться будь-який національний ринок медичних послуг [2, с. 16].

З погляду ресурсного підходу інноваційний потенціал охорони здоров'я розглядають як упорядковану сукупність ресурсів, що забезпечують здійснення інноваційної діяльності суб'єктом ринку. Це дуже важливе посилення, оскільки в практиці охорони здоров'я України гостро відчувається нестача таких основних ресурсів, як фінансові, матеріально-технічні, трудові, інформаційні, адміністративні.

Основу фінансування медичних організацій складають бюджетні кошти, що надходять з програми державних гарантій безкоштовної медичної допомоги за виконані обсяги медичних послуг, наданих медичною організацією населенню; через це збільшення бюджетного фінансування має принципове значення для стійкої роботи медичної організації. Проте необхідно активно шукати додаткові джерела фінансування у вигляді коштів добровільного медичного страхування; розвивати договірні відносини з різними структурами територіальної господарської системи; створювати благодійні фонди, забезпечу-

вати медичними послугами пільгові категорії громадян; розширювати палітру платних медичних послуг і реалізувати інші інноваційні проекти медичного та іншого характеру [2, с. 16].

Сьогодні складною є ситуація з матеріально-технічними ресурсами охорони здоров'я України: застаріла медична техніка, що випускається вітчизняною промисловістю, не дає змоги здійснити сучасні медичні дослідження. Доводиться констатувати, що вітчизняна промисловість не випускає медичну техніку, яка відповідала б світовому рівню за багатьма, особливо високотехнологічними напрямками. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми з огляду на зарубіжний досвід міг би стати розвиток виробництва медичної техніки на підприємствах оборонно-промислового комплексу України, а також використання нових організаційних форм та інноваційних технологій [2, с. 16].

Інформаційні ресурси медичної галузі дають можливість контролювати використання коштів, ефективніше витратити фінансові ресурси, підвищувати рентабельність роботи медичних установ. Зокрема, завдяки інформаційному ресурсу реєстратура в поліклініках перестає бути вузьким місцем, що лише спрямовує потік пацієнтів, а й допомагає скоротити витрати робочого часу лікарів на оформлення документації. Інформатизація медичної установи – це обов'язкова умова інноваційного розвитку, що передбачає автоматизацію робочих місць персоналу медичної організації, підвищення рівня інформаційного забезпечення лікаря, параклінічних структур і середніх медичних працівників. Це запорука підвищення ефективності лікувально-діагностичного процесу та якості наданої медичної допомоги [2, с. 16].

Високу результативність й ефективність охорони здоров'я забезпечує трудовий ресурс. Невідповідність підготовки фахівців до потреб практичної охорони здоров'я та завдань структурної перебудови цього виду економічної діяльності, недостатня соціальна захищеність медичних працівників призводять до зниження якості медичної допомоги з усіма наслідками, що випливають звідси. Практика останнього десятиліття з усією очевидністю показала, що необхідно повернутися до розподілу випускників медичних навчальних закладів, безперервного підвищення кваліфікації працівників і впровадження нових методів оплати праці.

В інтересах вітчизняної охорони здоров'я слабо використовують адміністративний ресурс. Причиною цього є такі негативні тенденції: в Україні не розвинута система саморегулювання професійної діяльності; відсутня солідарна відповідальність медичних працівників перед медичною спільнотою та медичного співтовариства перед медичними працівниками; не створені територіальні професійні медичні об'єднання; професійні медичні асоціації та товариства не наділені відповідними повноваженнями й реально не впливають на якість надання медичної допомоги [2, с. 17].

Аналіз зарубіжного досвіду виявив, що на озброєнні систем охорони здоров'я є досить ефективні

механізми, використання яких здатне мінімізувати витрати на технічне переозброєння. Ідеться, зокрема, про лізинг та аутсорсинг, можливості яких поки що недостатньо застосовують на практиці українські медичні установи. Більшість малих і середніх медичних підприємств звертається до лізингових компаній тому, що в них немає можливості отримати банківський кредит. Лізинг дає можливість почати роботу підприємцю з мінімальним стартовим капіталом і відразу працювати на повну силу. Для підприємств малого та середнього бізнесу лізинг є привабливішим за інші форми запозичення, оскільки частину ризиків бере на себе лізингова компанія [2, с. 17].

В умовах жорсткої конкуренції досягають успіху ті медичні установи, які передають непрофільні активи та процеси управління зовнішнім підрядникам, або аутсорсинговим компаніям. Аутсорсинг є досить перспективним напрямом для охорони здоров'я, оскільки в кожному медичному закладі значна частина робочого часу витрачається на функції, не пов'язані безпосередньо з наданням медичної допомоги. Важливим є скорочення витрат на забезпечення, які виділяються в зовнішнє економічне середовище бізнес-процесів із відповідним нерухомим і рухомим майном. Це пов'язано як зі скороченням витрат на персонал, вивільненням під час виділення активів, так і з факторами інфраструктурного та забезпечувального характеру.

Хочемо також наголосити, що відповідно до Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я вказано на основні подальші кроки реформування української системи охорони здоров'я, а саме:

1. Зміцнення первинної медичної допомоги

Зважаючи на нинішню ситуацію та пострадянську традицію розподілу людських ресурсів, у короткостроковій перспективі не існує способів відмовитися від нинішнього поєднання сімейної медицини, дільничних терапевтів і педіатрів, мережі жіночих консультацій, які надають первинну медичну допомогу. Однак чіткі ініціативи зі зміцнення первинної ланки повинні початися з визнання сімейних лікарів автономними суб'єктами (через механізм приватної практики для первинної ланки за прикладом Великої Британії, Нідерландів, Данії), особливо в сільській місцевості. Поступове введення та підтримка приватної практики первинної медичної допомоги (ПМД) буде супроводжуватися перепідготовкою лікарів і зміною вимог до ліцензування цього виду практики. Протягом певного часу лікарі, що практикують окремо, надаватимуть послуги паралельно або у складі центрів ПМД, а їхні послуги будуть покриватися з державного бюджету або шляхом медичного страхування (після його впровадження) через схожі механізми фінансування (подушний принцип зі зваженими ризиками). Фінансування первинної ланки має здійснюватися через формування замовлення на послуги на рівні області.

Надалі лікарі первинної ланки, які здійснюватимуть приватну практику, матимуть можливість об'єднатися в команди або «кооперативи» для здійснення спільної роботи та отримання додаткової спеціалізації. Принцип свободи вибору може бути

використаний громадянином (реєстрація одного «обраного лікаря»), щоб скористатися характерною особливістю ПМД – знанням лікарем особливостей життя пацієнтів, яких він обслуговує.

Лікарям первинної ланки буде надано ексклюзивне право скерування пацієнтів до спеціалістів шляхом укладання договорів із відповідними закладами [1].

2. Реформа мережі лікарень

Немає жодних сумнівів, що кількість і структуру лікарень в Україні потрібно терміново оптимізувати. З цією метою передбачається створення лікарняної мережі кожної області з можливістю віртуального об'єднання цих мереж у єдиний лікарняний простір для всієї країни. Паралельні (відомчі) системи охорони здоров'я в будь-якому разі будуть скасовані протягом розумного періоду часу, а лікарні, що підпорядковуються різним міністерствам і відомствам, отримають такий самий статус, як інші. Передбачається поступова та поетапна передача відомчих закладів охорони здоров'я до складу обласних мереж. З огляду на нинішню ситуацію статус військових медичних закладів може залишитися незмінним [1].

3. Громадське здоров'я

Повноваження та функції держави у сфері громадського здоров'я будуть переглянуті разом із відповідним законодавством. Планується переорієнтувати систему від тотального контролю (ліквідація СЕС) на підвищення відповідальності за збереження здоров'я та промоцію здорового способу життя, зміцнення соціальної свідомості та формування готовності протистояти надзвичайним подіям у сфері громадського здоров'я, наприклад епідеміям. Основною функцією держави у сфері громадського здоров'я повинно бути розроблення політики та стратегії в галузі профілактики хвороб, охорони та промоції здоров'я.

Шляхом внесення змін до законодавства держава буде ініціатором і сприятиме громадським ініціативам, що спрямовані на зменшення впливу критичних факторів ризику для здоров'я (наприклад, шляхом посилення законодавства щодо заборони паління в громадських місцях, проведення роз'яснювальних робіт про необхідність зменшення споживання транс-жирів, введення обов'язкової вимоги щодо використання шоломів під час керування мотоциклами, велосипедами та скутерами, заохочення до здорового способу життя та правильного харчування, підтримки розвитку фізкультури й спорту).

Буде сформульовано такі пріоритети громадського здоров'я, як нагляд і моніторинг захворюваності, реагування на спалахи хвороб, вакцинація, лабораторна діагностика загроз для здоров'я, безпечність води, харчових продуктів і середовища життєдіяльності (включно із впливом чинників навколишнього середовища та виробництва) [1].

4. Служба екстреної допомоги

Лише після формування нової мережі системи охорони здоров'я (передусім оптимізації лікарень (див. відповідний розділ «Реформа мережі лікарень»)) можна буде прийняти рішення щодо раці-

онального реструктурування служби екстреної допомоги (на підставі визначених маршрутів пацієнтів). Пропозиції щодо розвитку Національного центру (інституту) екстреної допомоги, включно з обласними центрами екстреної медичної допомоги, телемедициною, повинні розглядатися в середньостроковій перспективі. Водночас необхідно зосередитися на формуванні засад розвитку професійної та непрофесійної екстреної допомоги, прищепленні й розвитку навичок персоналу та пересічних громадян щодо надання екстреної допомоги, формуванні навичок парамедиків в інших службах екстреного реагування (співпраця з поліцією, пожежною охороною, службою надзвичайних ситуацій).

У більшості розвинених країн фінансування й доходи постачальників послуг залежать від обсягу та якості послуг переважно на основі вільного вибору споживача, а не на підставі бюрократичних уподобань. Лікарні та медичні працівники матимуть управлінські й фіскальні повноваження реінвестувати в інфраструктурні або технологічні зміни, при цьому за ними повинна залишитися відповідальність за витрати державних грошей. Важливо також, що вони зможуть диверсифікувати свої джерела

доходів на додаток до державних виплат (наприклад, завдяки новим медичним послугам, таким як пластична хірургія, або ширшому залученню послуг приватних-страхових компаній у майбутньому).

Висновки. Автономію закладів охорони здоров'я потрібно збільшити у трьох основних сферах: фінансове управління, делегування управлінських повноважень і планування розвитку послуг. Необхідно зробити багато кроків у цьому напрямі, зокрема визначити ступінь делегованих повноважень, розробити законодавство, переглянути систему фінансового управління, створити систему контрахтування та оцінки результатів, визначити кадрову політику й перехідні умови, провести відбір і підготовку управлінців. Успіх тут потребує командного підходу, що передбачає участь усіх можливих партнерів і бенефіціарів.

У процесі пошуку альтернативних джерел доходу, шляхів зниження витрат за збереження високої якості послуг необхідно постійно створювати умови для розвитку платних медичних послуг. Ці послуги дають змогу бюджетній медичній установі легально отримувати дохід від медичної діяльності. Через платні послуги пацієнти отримують у більш комфортних умовах більш якісну медичну допомогу, до того ж за нижчими цінами, ніж у комерційних клініках.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр. URL: <http://moz.gov.ua>
2. Бобришева О.В. Ефективний розвиток і функціонування ринку медичних послуг в умовах глобалізації економіки та інтеграційних процесів в охороні здоров'я. Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». Вип. 8-2. 2014. С. 12–18.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини 3 статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) № 10-рп/2002 від 29 травня 2002 р., Справа № 1-13/2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про порядок контролю якості медичної допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 р. № 752. Офіційний вісник України. 2012. № 94. Ст. 3830. Код акта 64719/2012.
5. Про організацію клініко-експертної оцінки якості медичної допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 6 серпня 2013 р. № 693. Офіційний вісник України. 2013. Ст. 2986. Код акта 69250/2013.
6. Про моніторинг клінічних індикаторів якості медичної допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 11 вересня 2013 р. № 795. Офіційний вісник України. 2013. Ст. 2883. Код акта 69086/2013.
7. Рижкова Є.Ю. Правові аспекти регламентації контролю якості надання медичних послуг. Право і суспільство. № 1–2. 2014. С. 162–167.
8. Про затвердження Єдиного термінологічного словника (Глосарій) з питань управління якості медичної допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я. Департамент з питань якості медичної та фармацевтичної допомоги URL: <http://moz.gov.ua>
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>
10. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>
11. Смотров О.І. Договір щодо оплатного надання медичних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 18 с.
12. Тихомиров А.В. Медицинское право: практ. пособие. М.: Статут, 1998. С. 408.
13. Чехун О.В. Надання платних медичних послуг: цивільно-правові аспекти. Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 213–215.

Хорошун О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE TREATIES

У статті досліджується зміст поняття та сутність адміністративного договору. Встановлено, що в адміністративному договорі інтегруються функції держави і функції сторін, та проведено дослідження цих функцій. Встановлено, що в різних країнах правове явище, яке в Україні має назву «адміністративний договір», може називатися по-різному й мати неоднакове змістове наповнення. Проведено дослідження моделей адміністративного договору, які властиві для країн, де виник цей інститут, передусім для Франції та Німеччини, а також для деяких країн, що модифікували ці моделі для потреб власної правозастосовної практики. Проаналізовано інститут становлення адміністративного договору. Встановлено, у яких сферах діяльності використовується адміністративний договір у зарубіжних країнах.

Ключові слова: адміністративний договір, адміністративний контракт, адміністративний акт, публічно-правовий договір, публічне адміністрування, функції держави, функції сторін.

В статье исследуется понятие и сущность административного договора. Установлено, что в административном договоре интегрируются функции государства и функции сторон, и проведено исследование данных функций. Установлено, что в разных странах правовое явление, которое в Украине называется «административный договор», может называться по-разному и иметь неодинаковое смысловое наполнение. Проведено исследование моделей административного договора, свойственных странам, где возник этот институт, прежде всего для Франции и Германии, а также для некоторых стран, которые модифицировали эти модели для нужд собственной правоприменительной практики. Проанализирован институт становления административного договора. Установлено, в каких сферах деятельности используется административный договор в зарубежных странах.

Ключевые слова: административный договор, административный контракт, административный акт, публично-правовой договор, публичное администрирование, функции государства, функции сторон.

The article examines the content of the concept and essence of an administrative contract. It is established that in the administrative agreement the functions of the state and the functions of the parties are integrated and the research of these functions is done. It has been established that in different countries the legal phenomenon, which in Ukraine is called “administrative agreement”, can be called differently and have different content. The study of the models of the administrative agreement, which is typical of the countries where this institution arose, has been made, especially for France and Germany, as well as for some countries that have modified these models for the needs of their own law enforcement practice. The institute of formation of an administrative contract is analyzed. It is established, in what spheres of activity an administrative agreement is used in foreign countries.

Key words: administrative contract, administrative act, public law contract, public administration, functions of the state, functions of the parties.

Постановка проблеми. Становлення України як правової демократичної держави відбувається в трансформаційних умовах, що призводить до якісних змін системи державного управління. Відповідно приведення засобів і методів державного управління у відповідність до нових демократичних умов призводить до відмови від здійснення управлінської діяльності за допомогою винятково односторонньо-владних розпоряджень і впровадження в державне управління так званих договірних форм.

Належна організація та діяльність публічних адміністрацій, оптимальне правове регулювання компетенції та форм діяльності цих органів має суттєве значення для їхнього впливу на суспільні відносини, насамперед на зростання добробуту населення, яке проживає на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, адже це є головною метою та завданням діяльності зазначених органів. Становлення інституту публічних адміністрацій сприятиме також утіленню в життя такого важливого

принципу функціонування державного механізму, як доцільне поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством і державою. Адже Україну як сильну унітарну державу можна побудувати лише за умови постійного розвитку регіонів і наявності в них органів виконавчої влади, які чітко та ефективно зможуть здійснювати функції, що на них покладені, та продуктивно взаємодіятимуть з органами місцевого самоврядування.

Висока динамічність та інтенсивність політичних і соціально-економічних процесів у суспільстві й державі зумовлюють переосмислення багатьох теоретичних і практичних розробок правової науки, зокрема, щодо публічних адміністрацій. У зв'язку з цим актуальним видається розгляд адміністративного договору як форми публічного адміністрування. При цьому Україна як активний учасник глобалізаційних світових процесів формує доктрину в новому цивілізаційному вимірі. Усе це свідчить про актуальність дослідження зарубіжного досвіду правового

регулювання адміністративних договорів, які відповідають усім вимогам ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Таке запозичення ідеальної моделі, безумовно, позитивно вплине на процес побудови правової системи в Україні.

Стан дослідження. В юридичній літературі проблемі правового регулювання адміністративних договорів присвячено велику кількість досліджень радянських і вітчизняних учених: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, О.М. Баймуратова, В.О. Барахтяна, Д.Н. Бахраха, І.Л. Бачило, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, В.Г. Вишнякова, М.П. Воронова, В.М. Горшенєва, В.М. Кампо, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, М.І. Корнієнка, О.Є. Кутафіна, Б.М. Лазарева, В.М. Манохіна, В.Ф. Погорілка, В.Д. Рудашевського, А.О. Селіванова, Ю.А. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, К.Ф. Шеремета, В.Д. Яворського, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської та інших. Їхні роботи заклали фундамент сучасного розуміння адміністративних договорів. Однак, незважаючи на це, не викликає сумніву, що в сучасній вітчизняній юридичній науці теорія адміністративних договорів, як складна динамічна категорія, потребує підвищеної уваги та поглиблених наукових концепцій. Тому вищезазначене свідчить про актуальність дослідження в цьому напрямі.

Актуальність дослідження правового регулювання адміністративних договорів посилюється недостатністю теоретичної розробленості, існуванням значної кількості дискусійних теоретичних і практичних питань щодо юридичної природи адміністративних договорів.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративних договорів.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, важливе значення для становлення інституту адміністративних договорів має дослідження змісту поняття та сутності адміністративного договору загалом.

Процеси демократизації, розпочаті з набуттям Україною незалежності, широке проведення реформ у різних галузях державної діяльності, зокрема й адміністративної реформи, зумовили поступовий, проте остаточний перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління, яка характеризується переважно формально-юридичною рівністю контрагентів, відносно новими формами державного управління, пов'язаними з виділенням у методі адміністративного права диспозитивних засад. Це також стало однією з підстав для запровадження у виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації адміністративного договору [1, с. 99].

Взагалі, діяльність публічної адміністрації реалізується на практиці в конкретних формах і конкретними методами. За допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей із найменшими витратами сил, засобів і часу. Так, під формою публічного адміністрування треба розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації,

що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки.

Однією з форм публічного адміністрування є адміністративний договір, що є системою взаємних зобов'язань між названими в акті публічної адміністрації суб'єктами, виконання яких вирішує державне завдання.

Сьогодні реалізація державними органами своїх владних повноважень шляхом укладення адміністративних договорів дедалі частіше зустрічається на практиці, до того ж адміністративний договір вважається одним із перспективних напрямів удосконалення державного управління [2]. Зважаючи на це, важливо зауважити, що існування адміністративних договорів є не тільки надзвичайно перспективним, але й важливим із погляду підготовки до проведення адміністративно-територіальної реформи.

Варто зауважити, що в адміністративному договорі інтегруються функції держави та функції сторін. Наприклад, до функцій держави належать такі: а) визначення завдання; б) вибір виконавців; в) прийняття управлінського акта, яким сторони зобов'язуються до вступу в договірні відносини; г) встановлення відповідальності сторін за відмову від участі в договірних відносинах; г) оцінка діяльності сторін та юридичне визнання того, що поставлене завдання вирішене.

У свою чергу, до функцій сторін належать такі: а) вибір засобів, необхідних для ефективного вирішення поставленого завдання; б) розроблення механізму спільного використання цих засобів; в) визначення ролі та місця кожної зі сторін у цьому механізмі; г) прийняття на себе зобов'язань діяти у встановлених межах і за узгодженою схемою; г) встановлення відповідальності за невиконання прийнятих зобов'язань; д) юридичне оформлення договірних відносин [3, с. 44].

Варто зауважити, що в системі державного управління адміністративний договір застосовують у господарській, соціальній, духовній та адміністративно-політичній сферах діяльності держави. Це означає, що у процесі своєї діяльності органи державного управління можуть здійснювати власні повноваження шляхом не лише видання актів управління, а й укладання адміністративних договорів [4, с. 108]. Відповідно, юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, у результаті чого реалізуються функції виконавчої влади.

Цінність нормативного адміністративного договору визначена тим, що це вільна форма, яка ґрунтується на добровільному прийнятті адміністративно-правових норм суб'єктами, що беруть участь у правотворчій діяльності. Адміністративний договір, як метод правового регулювання, відмінний від методів прямих приписів закону (дозволів, заборон, обмежень тощо). Сьогодні сфера застосування договірного методу правового регулювання розширюється завдяки введенню нових погоджувальних процедур, контрактних інститутів і дає можливість учасникам адміністративних правовідносин домовлятися між собою. А це, своєю

чергою, врегульовує суспільні відносини на основі волі та волевиявлення суб'єктів адміністративного права, що добровільно погодилися встановити певний порядок або виконати взаємні дії, спрямовані на забезпечення та задоволення публічних інтересів, які підтримуються учасниками угоди. Натомість, виступаючи безпосереднім вираженням волі та інтересів сторін, договір як акт управління, реалізує інтереси «третіх осіб», сприяє реалізації колективних, групових, державних і громадських інтересів [5, с. 104].

У різних країнах правове явище, яке в Україні має назву «адміністративний договір», може називатися по-різному й мати неоднакове змістове наповнення. У Німеччині – це публічно-правовий договір (інколи як синонім використовується управлінський (адміністративний) договір), у Франції – адміністративний контракт (контракт адміністрації). Чимало розбіжностей у прибалтійських країнах. Наприклад, в Естонії такий вид договорів називається адміністративним. У Латвії договір публічного права є широким поняттям, яке охоплює договори про співпрацю, адміністративні договори делегування, договори про участь. Зовсім інша ситуація в Литві: там усі договори, незалежно від того, до якої інституції належить одна зі сторін, уважаються цивільними контрактами (це також стосується публічних закупівель), а тому адміністративні суди не розглядають питання договірної відповідальності адміністративних органів тощо [6, с. 81].

Сьогодні разом із трансформацією вітчизняного адміністративного права почав формуватися якісно новий інститут адміністративних договорів. У зв'язку з цим актуальним є дослідження моделей адміністративного договору, які властиві для країн, де виник цей інститут, передусім для Франції та Німеччини, а також для деяких країн, що модифікували ці моделі для потреб власної правозастосовної практики.

У Франції для позначення договорів, що їх може укладати публічна адміністрація, використовується термін «контракти адміністрації» [7, с. 177]. Спочатку всі договори між публічною адміністрацією та приватними особами вважалися звичайними договорами. Однак поступово спори, пов'язані з цими договорами, стали передаватися до органів адміністративної юстиції (у Франції органи адміністративної юстиції з'явилися наприкінці XVIII століття як результат недовіри революціонерів до судів, у яких переважала тодішня аристократія).

Під час правління Наполеона в 1800 р. на рівні закону дістали закріплення повноваження адміністративних суддів щодо контрактів, метою яких було виконання публічних робіт у загальних інтересах завдяки особі публічного права – адміністративних контрактів.

Поступово Державна Рада як вищий орган адміністративної юстиції сформувала судову практику, згідно з якою до контрактів стали застосовувати спеціальні правила, які були відхиленням від цивільного права. Так з'явилося адміністративне контрактне право.

Практика судових органів у Франції щодо контрактів адміністрації була досить казуальною, а тому законодавець час від часу законами визначав, які саме з цих контрактів є адміністративними [8, с. 149].

Адміністративні контракти застосовуються, зокрема, у сфері транспорту, поштових послуг, постачання води та енергії, де юридичні особи публічного права діють як оператори відповідних мереж. Різновидами адміністративних контрактів є також договори про публічно-приватне партнерство, договори про делегування (концесію) функцій публічних робіт чи послуг, договори щодо публічного майна, контракти з державними службовцями тощо [9, с. 118].

Договір, який є додатком до адміністративного контракту (наприклад, щодо порядку розрахунків за адміністративним контрактом), незалежно від його змісту також вважається адміністративним контрактом [7, с. 179].

Французька модель адміністративного договору була сприйнята переважно в Іспанії, Португалії, Греції, дещо менше – в Італії та Бельгії. Зокрема, в Італії та Бельгії розгляд і вирішення спорів щодо підготовки контрактів адміністрації належить до компетенції адміністративного судді, а щодо їх виконання – до компетенції звичайного судді. Французьке адміністративне право з його підходами до контрактів мало вплив на досвід багатьох країн за межами Європи, наприклад Алжиру, Тунісу, ОАЕ тощо.

Сфера застосування адміністративних контрактів за французькою моделлю є дуже широкою та охоплює відносини, регулювання яких у багатьох інших країнах здійснюється цивільним правом.

До репрезентантів романо-германської правової сім'ї належить також Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН). У Німеччині причини появи адміністративних договорів зовсім інші, ніж у Франції. Спочатку допускалася можливість укладення координаційно-правових договорів, наприклад договорів між федеральними землями про надання навчальних місць, між державою та церквою про конфесійні школи, між двома комунами про спільне забезпечення діяльності школи. Натомість договори адміністративних органів із приватними особами теорія заперечувала. Наприклад, Отто Майер (1846–1924), один із засновників німецького адміністративного права, вважав, що договори між громадянами та державною владою (субординаційно-правові договори) неможливі за визначенням, оскільки договір передбачає наявність рівних контрагентів, скоординованих сторін. Вважалося, що публічне право передбачає підпорядкування громадян державі; на одному рівні з громадянами держава діє лише у сфері цивільного права; принцип рівності в публічному праві вимагає однакового ставлення до громадян і виключає можливість існування договірних відносин з окремими з них.

Однак пізніше практика адміністративних судів, а згодом – у 1976 р. – і законодавець визнали можливість укладення публічно-правового договору (таку назву має адміністративний договір у Німеччині, хоча дещо рідше використовується також термін «адміністративно-правовий договір») з приватними особами.

Суди зважали на принципи, що сформувалися в адміністративному праві, сфера застосування якого

суттєво розширилася, – урахування взаємної довіри, дотримання правил пропорційності та добросовісного виконання повноважень.

Відповідні положення про публічно-правовий договір дістали своє відображення в Законі ФРН про адміністративну процедуру: таким є договір про встановлення, зміну чи припинення публічно-правових відносин. Зокрема, орган влади може укласти такий договір (замість видання адміністративного акта) із тим, на кого спрямовується дія адміністративного акта.

Отож публічно-правовий договір зазвичай є альтернативою для видання одностороннього за своїм характером адміністративного акта. Це відрізняє німецьку модель публічно-правового договору від французької моделі адміністративного контракту.

Публічно-правові договори широко застосовуються у сфері будівельного права, екологічного права, комунального права, права державної служби, освітнього права, права про реституцію та відшкодування, господарсько-адміністративного права та права субвенцій. Закон про адміністративну процедуру передбачає застосування до публічно-правових договорів норм Цивільного кодексу в частині, що не врегульована цим Законом. Публічно-правовий договір застосовується для врегулювання індивідуальних випадків і не має нормативного характеру.

Серед публічно-правових договорів у Німеччині розрізняються договори мирової угоди, коли на основі взаємного компромісу усувається невизначеність в оцінці фактів або правового становища. Крім того, виділяються договори про зустрічні дії, у яких в обмін на певну адміністративну дію (акт) адміністративного органу приватна особа вчиняє певну дію, яка слугує виконанню публічних завдань.

Розглянутий досвід деяких європейських держав підтверджує, що в Європі відсутнє уніфіковане розуміння адміністративного договору. У різних країнах правова категорія «адміністративний договір» може називатися по-різному та мати неоднакове змістове наповнення. Також відсутні чіткі й однакові межі між адміністративними (публічно-правовими) та цивільними (приватноправовими) договорами.

Зважаючи на недостатню визначеність поняття адміністративного договору в Україні та неодна-

кову судову практику щодо тлумачення цієї категорії, актуальним є питання про обрання національної моделі адміністративного договору та підготовку змін до матеріального законодавства шляхом доповнення спеціальних законів положеннями про те, що передбачені ними договори є адміністративними, або прийняття окремого закону про адміністративні договори, який би визначав сферу укладання адміністративних договорів, види, загальні процедури їх укладення, наслідки невиконання, правила про недійсність тощо.

Чітке окреслення поняття адміністративного договору та розширення сфери його використання в публічно-правових відносинах має змінити уявлення про адміністративне право як таке, що регулює виключно відносини влади-підпорядкування та має суто імперативний характер. Це дасть можливість зробити відносини з органами публічної адміністрації більш гнучкими, ширше застосовувати в них диспозитивний метод і в такий спосіб підвищити ефективність публічної адміністрації [7, с. 182].

Висновки. Підсумовуючи, зауважимо, що сьогодні з підготовкою до проведення масштабної адміністративно-територіальної реформи, проголошеним курсом на децентралізацію влади та наділенням органів місцевого самоврядування значними повноваженнями питання укладення та реалізації адміністративних договорів набуває особливої актуальності та нагальності, адже адміністративний договір вважається одним із перспективних напрямів удосконалення державного управління.

При цьому особливої актуальності набувають теоретичні та прикладні розроблення щодо запровадження в Україні сфери реалізації адміністративного договору європейського зразка. Особливу увагу привертає досвід організації договірної форми управлінської діяльності у Франції та Німеччині. Розглянуті положення, якими регламентовано адміністративні договори у Франції та ФРН, є найбільш наближеними до правової системи України, що зумовлює впровадження правового регулювання адміністративних договорів за цим напрямом. У межах правової реформи в Україні було б позитивним запозичення переваг особливостей зарубіжного правового регулювання адміністративних договорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Короед С.О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 99–102.
2. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/nukpraci/sociology/2012/183111-171-8.pdf>.
3. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. № 2 (2). С. 43–51.
4. Марчук В.І. Адміністративний договір як одна із форм управлінської діяльності. Право і суспільство. 2014. № 1. С. 107–113.
5. Міхровська М.С. Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації. Адміністративне право і процес. 2014. № 2 (8). С. 102–108.
6. Куйбіда Р.О. Проблема адміністративного договору в законодавстві, теорії, на практиці. Право України. 2009. № 3. С. 76–86.
7. Куйбіда Р.О. Адміністративний договір у практиці європейських країн. Слово Національної школи суддів України. 2013. № 2. С. 176–183.
8. Брзбан Г. Французское административное право / пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
9. Левчишина О.Л. Адміністративний договір в Україні: поняття, ознаки, зарубіжний досвід і пропозиції щодо вдосконалення. Право і суспільство. 2015. № 5.2 (2). С. 117–121.

Червякова О. В.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК НАПРЯМ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ**ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF BUSINESS ENTITIES AS A DIRECTION OF ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT IN UKRAINE**

У статті обґрунтовано провідну роль адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні для розвитку підприємництва, у зв'язку з чим запропоновано його визначення одним із напрямів розвитку відповідної сфери господарювання.

Ключові слова: адміністративно-правий захист підприємців, розвиток підприємництва, захист прав суб'єктів підприємницької діяльності, адміністративно-правовий захист.

В статье обоснована ведущая роль административно-правовой защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в Украине для развития предпринимательства, в связи с чем предложено ее определение одним из направлений развития соответствующей сферы хозяйствования.

Ключевые слова: административно-правовая защита предпринимателей, развитие предпринимательства, защита прав субъектов предпринимательской деятельности, административно-правовая защита.

In the article is substantiated the leading role of administrative and legal protection of the rights of business entities in Ukraine for the development of entrepreneurship, which is why it was proposed to define the protection as one of the directions for the development of the corresponding sphere of entrepreneurship.

Key words: administrative and legal protection of entrepreneurs, development of entrepreneurship, protection of the rights of business entities, administrative and legal protection.

Постановка проблеми. Проголошення незалежності України пов'язане з докорінними змінами у всіх сферах суспільного життя. У сфері економіки, перш за все, відзначаємо перехід на ринкові відносини, різноманіття форм власності, появу нових суб'єктів ринку, збільшення та ускладнення конкуренції, зміну форм і методів управління у сфері економіки. Зрозуміло, що такі багатопланові принципів зміни не могли не супроводжуватися змінами правового регулювання. До того ж не можна забувати, що регулятивна функція права доповнюється охоронною функцією. Серед цінностей, які охороняються в Україні, – права суб'єктів підприємницької діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Захист підприємців загалом та адміністративно-правовий захист прав суб'єктів підприємницької діяльності зокрема неодноразово досліджувалися науковцями, серед яких Г.Є. Гаврилюк, Д.О. Жаравович, О.М. Кашуба, Н.О. Одрибец, С.Я. Сенюта, Р.Е. Умеров, Е.О. Шевченко та інші вчені.

З огляду на те, що нова віха в розвитку підприємництва в Україні пов'язується з вищеописаними змінами, обумовленими зміною форми держави та принципів регулювання суспільних відносин у незалежній Україні, можна зрозуміти, що становлення та розвиток як регулювання, так і охорони у відповідній сфері нині зазнає значних змін.

Метою статті є доведення, що адміністративно-правовий захист прав суб'єктів підприємницької діяльності повинен бути визначений одним із напрямів розвитку підприємництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Підприємництво, як вважає О.М. Кашуба, є «однією з найважливіших ознак ринкової економіки й основною передумовою розвитку народного господарства будь-якої країни. Крім того, розвиток підприємництва країни є своєрідним індикатором характеру змін у зовнішньому середовищі. Варто пам'ятати, що позитивні зміни в зовнішньому середовищі, зокрема в економіці країни, є неможливими без розвитку підприємництва. Особливо це стосується малого підприємництва як найбільш гнучкої за відношенням споживчого попиту ланки» [1, с. 103]. Розвиток недержавного сектора економіки – один з основних напрямів реформ, що відбуваються в економіці України [2, с. 17]. На сучасному етапі ринкового трансформування економіки України, як вказує Р.Е. Умеров, одним із головних чинників стабільності досягнутих позитивних економічних тенденцій у країні є забезпечення сталого економічного зростання на основі мобілізації й ефективного використання всього комплексу ресурсів підприємництва [3, с. 65]. І для цього провідне значення має захист прав суб'єктів підприємницької діяльності, адміністративно-правове забезпечення якого, на наш погляд, повинно становити окремий напрям у розвитку підприємництва в Україні.

Хоча відповідне завдання відсутнє серед напрямів реформування регулювання підприємництва, що передбачені в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [4], яка, втім, містить у дорожній карті та першочергових пріоритетах реалізації Стратегії напрям «дерегуляції та розвитку підприємництва» задля створення сприятливого середовища для ведення

бізнесу, розвитку малого та середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Зокрема, заплановано реалізацію реформ і програм, що передбачатимуть 1) скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, 2) скасування регуляторних актів, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, 3) скорочення кількості органів державного нагляду (контролю), 4) забезпечення надання послуг для громадян і бізнесу в електронному вигляді. Зрозуміло, що вказані завдання сприятимуть дерегуляції та розвитку підприємництва, однак без належного захисту прав підприємців вищевказаний перелік вважаємо неповним.

Навіть за умов втілення вказаних змін підприємців будуть контролювати, перевіряти в різних формах, і за допомогою низки методів управління досить значна кількість суб'єктів, які відрізнятимуться за статусом, сферами впливу, спрямованістю діяльності, але мають єдність у тому, що, так би мовити, «заважатимуть» розвитку підприємництва в Україні. Без втілення описаних змін ситуація регулювання та розвитку підприємництва в Україні видається ще більш складною. С.Я. Сенюта вказує з цього приводу, що «на відміну від приватноправових відносин, для господарських відносин характерним є залучення до регуляторної діяльності в межах значної кількості господарських відносин різноманітних органів державної влади, що, з одного боку, також можуть здійснювати дії із захисту прав суб'єктів господарювання, з іншого – можуть порушувати права та охоронювані законом інтереси суб'єктів господарювання» [5, с. 144]. Наслідком втручання в господарську діяльність із боку органів держави може бути застосування господарських санкцій (як-от відшкодування збитків, штрафні та інші санкції, передбачені гл. 24–26 Господарського кодексу України (далі – ГК України [6]), господарсько-адміністративних санкцій (вилучення прибутку (доходу), застосування антидемпінгових заходів, припинення експортно-імпорتنих операцій, зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності, обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання (ст. 239 ГК України) [6]), притягнення до інших видів юридичної відповідальності. Наприклад, за заняття підприємницькою діяльністю без відповідної державної реєстрації настає адміністративна відповідальність, а здійснення підприємницької діяльності, яка підлягає ліцензуванню, з порушенням умов ліцензування може потягти за собою кримінальну відповідальність [7, с. 224]. І це притому, що, наприклад, Д.О. Жаравович критикує надмірну кількість видів діяльності, що підлягають відповідно до законодавства ліцензуванню, оскільки ліцензу-

вання обмежує можливості підприємців займатися відповідною діяльністю, ускладнює участь на конкретному ринку, що в остаточному підсумку може негативно впливати на розвиток підприємництва. За кілька років після того, коли вперше в Законі України «Про підприємництво» в 1991 році був визначений перелік видів діяльності, що ліцензуються, і який містив лише 11 видів діяльності, він був збільшений багатократно (до 112), як констатує вищевказаний науковець. Останнім часом він змінюється в межах 50–60 видів діяльності, що, однак, у декілька разів перевищує початковий перелік [8, с. 83]. З огляду на кількість форм втручання в підприємництво суб'єктів владних повноважень і значущість наслідків такого втручання виникає питання оцінки законності та доцільності дій суб'єктів, які мають вказані повноваження, а також чіткого визначення меж втручання в підприємництво. Конституційною вимогою є те, що втручання в підприємництво повинно мати законні підстави, відповідати всім встановленим вимогам законодавства щодо форм і методів відповідної діяльності.

І для виконання цих двох завдань якраз має провідне значення саме адміністративне право, адміністративно-правовий захист прав суб'єктів підприємницької діяльності. Адже саме адміністративне право охоплює відносини, які виникають на засадах «владно-порядкування» у сфері публічного (державного та самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права з реалізації їхніх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їхньої законності з боку держави [9, с. 1119]. Тим більше актуальними є питання адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності як напряму в розвитку підприємництва в Україні, коли порівняння з іншими країнами в аспекті розвитку підприємництва дає негативні показники для України.

О.М. Кашуба акцентує увагу, що, порівняно з розвинутими країнами, рівень підприємницької діяльності в Україні є незадовільним і потребує суттєвого покращення. Зокрема, несприятливе економічне та правове середовище щодо ведення підприємницької діяльності в Україні сприяє створенню бар'єрів для повноцінного розвитку підприємництва. Цей висновок зроблено зважаючи на результати двох впливових міжнародних досліджень – Світового банку «Ведення бізнесу – 2010» і «Рейтинг глобальної конкурентоспроможності» Всесвітнього економічного форуму [1, с. 105]. Проте, незважаючи на наведені проблеми, що ускладнюють діяльність підприємств, О.М. Кашуба впевнений, що значних перспектив у своєму розвитку підприємництво може досягти в короткотривалій і довготривалій перспективах у разі впровадження на державному рівні таких заходів, як тимчасове звільнення від податків для малого та середнього бізнесу, надання кредитів для стимулювання експорту, ліквідація регуляторних бар'єрів і регулювання тарифів на користь національних виробників, формування інфраструктури, забезпе-

чення державних замовлень і прозоре проведення тендерів, оптимізація державного регулювання підприємницького сектора за допомогою заходів дерегуляції, спрямованих на досягнення європейських стандартів тощо [1, с. 105]. Серед таких заходів, на нашу думку, є вдосконалення державно-правового механізму захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Адже серед проблем вітчизняного підприємництва на макрорівні О.М. Кашуба називає 135 місце України зі 144 в рейтингу країн за рівнем захисту прав на приватну власність, що відображається на скороченні тривалості життєвого циклу малих і середніх підприємств, яких і, крім того, незначна чисельність за нетривалості їхнього життєвого циклу, що обумовлено відсутністю їхньої державної підтримки [1, с. 104]. Хоча мале та середнє підприємництво відіграють важливу роль у розвитку економіки держави.

З цього приводу Є.Г. Гаврилюк визначає, що значне місце у формуванні механізму саморозвитку ринку посідає мале та середнє підприємництво. В умовах дестабілізації економіки, обмеження фінансових ресурсів саме суб'єкти підприємництва, які не потребують великих стартових інвестицій, спроможні за певної підтримки найшвидше та найефективніше вирішувати проблеми демонополізації, стимулювати розвиток економічної конкуренції. Водночас сектор малого та середнього підприємництва в Україні поки що не відіграє в національній економіці такої важливої ролі, як в економічно розвинутих країнах, і не розвивається досить енергійно для того, щоб забезпечити динамічне нарощування власного потенціалу, загальне поліпшення економічної ситуації в кра-

їні [2, с. 17]. Зокрема, в Україні менше як 60 % від загальної чисельності підприємств складають малі та середні підприємства й забезпечують до 11 % наповнення ВВП, тоді як у країнах Європейського Союзу і США цей показник становить 99 % і наповнює ВВП більш ніж на 50 %. Це і є той середній клас, на якому тримається економіка розвинених країн. Зауважимо, що лише 5 % населення України можна віднести до середнього класу згідно з критеріями ЄС [1, с. 104].

Висновки. До числа заходів, які сприятимуть досягненню значних перспектив у розвитку підприємництва в короткотривалій і довготривалій перспективах в Україні, треба додати розвиток і забезпечення адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Зокрема, першочергове значення для розвитку підприємництва в Україні має, з одного боку, чітке визначення повноважень і способів діяльності суб'єктів владних повноважень щодо підприємств в Конституції та законах України, з іншого – оцінка законності та доцільності втручання в підприємництво з публічних службовців. І для втілення обох вказаних напрямів розвитку підприємництва в Україні переважну роль відіграє адміністративне право в аспекті розвитку та забезпечення адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, включно з такими аспектами його вдосконалення, як визначення принципів захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, оптимізація системи суб'єктів забезпечення захисту прав підприємств в Україні, вдосконалення правових форм і методів захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кашуба О.М. Підприємництво в Україні: проблеми і перспективи розвитку. Економіка та держава. 2015. № 6. С. 103–106.
2. Гаврилюк Є.С., Одрибець Н.О. Сучасний стан і проблеми розвитку малого підприємництва в Україні. Вісник Львівської комерційної академії. Серія: «Економічна». 2015. Вип. 48. С. 17–21.
3. Умеров Р.Е. Особливості розвитку малого підприємництва в Україні. Актуальні проблеми економіки. 2012. № 10. С. 64–67.
4. «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Офіційний вісник. 2015. № 4. С. 8. Ст. 67. Код акта 75358/2015.
5. Сенюта С.Я. Поняття та підстави захисту прав суб'єктів господарювання. Приватне право і підприємництво. 2016. Вип. 15. С. 143–146.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради. 2003. № 18. Ст. 144.
7. Степанов С.В. Особливості господарювання суб'єкта підприємницької діяльності – фізичної особи. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2013. Т. 1. Вип. 22. Ч. 1. С. 224–227.
8. Жаравович Д.О. Проблемні питання визначення підприємницької діяльності в контексті її здійснення фізичною особою. Підприємництво, Господарство і Право: науково-практичний, господарсько-правовий журнал. 2012. № 11. С. 72–76.
9. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). Форум права. 2011. № 1. С. 1116–1122.

Штикер Я. Ю.,
начальник

Міськрайонного управління у Харківському районі та місті Люботині
Головного управління Держгеокадастру у Харківській області

ПОГОДЖУВАЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ

CONCILIATION PROCEDURES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS: CONCEPT, CONTENT AND MEANS OF IMPLEMENTATION

З метою дослідження погоджувальних процедур у сфері земельних відносин з'ясовано зміст понять «адміністративна процедура», «дозвільна процедура», «погоджувальна процедура». Наведено характеристику особливостей і стадій погоджувальної процедури у сфері земельних відносин, яка спрямована на отримання юридично значимого результату (висновку) у сфері земельних відносин шляхом узгодження позицій їх учасниками. Звернуто увагу на те, що погоджувальна процедура у сфері земельних відносин є різновидом дозвільних процедур у широкому розумінні, метою якої є узгодження інтересів усіх учасників відповідних відносин, що оформлюється відповідним офіційним документом (висновком) та є юридичним фактом для виникнення, зміни чи припинення земельних правовідносин.

Ключові слова: адміністративна процедура, дозвільна процедура, погоджувальна процедура, сфера земельних відносин, землевпорядна документація, суб'єкт публічної адміністрації.

С целью исследования согласительных процедур в сфере земельных отношений выяснено содержание понятий «административная процедура», «разрешительная процедура», «согласительная процедура». Приведена характеристика особенностей и стадий согласительной процедуры в сфере земельных отношений, направленная на получение юридически значимого результата (вывода) в сфере земельных отношений путем согласования позиций их участниками. Обращено внимание на то, что согласительная процедура в сфере земельных отношений является разновидностью разрешительных процедур в широком смысле, целью которой является согласование интересов всех участников соответствующих отношений, которое оформляется соответствующим официальным документом (заключением) и является юридическим фактом для возникновения, изменения или прекращения земельных правоотношений.

Ключевые слова: административная процедура, разрешительная процедура, согласительная процедура, сфера земельных отношений, землеустроительная документация, субъект публичной администрации.

In order to study conciliation procedures in the field of land relations, the meaning of the concepts of “administrative procedure”, “permissive procedure”, “conciliation procedure” has been clarified. The characteristic of the peculiarities and stages of the conciliation procedure in the field of land relations is presented, which is aimed at obtaining a legally significant result (conclusion) in the field of land relations by coordinating the positions of their participants. It is noted that the conciliation procedure in the field of land relations is a kind of permitting procedures in the broad sense, the purpose of which is to coordinate the interests of all participants in the relevant relations, which is formalized by the relevant official document (conclusion) and is a legal fact for the emergence, change or termination of land legal relations.

Key words: administrative procedure, permissive procedure, conciliation procedure, sphere of land relations, land management documentation, subject of public administration.

Постановка проблеми. За період становлення й розвитку незалежної України теоретичні розробки в галузі адміністративного права не торкнулися дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. У юридичній літературі мають місце погляди фахівців на окремі аспекти діяльності органів публічної адміністрації щодо надання дозволів у сфері земельних відносин. Водночас відсутнє обґрунтоване теоретичне осмислення моделі відповідної адміністративно-процедурної форми. Проте у сфері земельних відносин є низка невіршених проблем, зокрема й адміністративно-правового характеру, які нерідко стають умовою чи підставою порушення земельного законодавства. Серед них особливе місце посідають погоджувальні процедури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання погоджувальних процедур у діяльності органів публічної адміністрації ставали предметом наукового аналізу В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Я.Г. Вороніна, Д.С. Денисюка, О.В. Джафаро-

вої, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, І.В. Патерило, М.М. Ромаянка, В.О. Резніченка, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко, В.В. Чмелюка, А.П. Хряпинського, Т.І. Шапочки, С.О. Шатрави та інших учених. Саме їх праці покладено в основу формування підходу до визначення погоджувальних процедур у сфері земельних відносин.

Основною метою статті є, по-перше, надання розуміння погоджувальних процедур у сфері земельних відносин; по-друге, визначення системи суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин; по-третє, розкриття особливостей адміністративно-процедурної форми погоджувальних процедур у сфері земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» погоджувальна процедура – це сукупність дій, що здійснюються державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду),

оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [1]. Уже в самому визначенні закладено розуміння того, що погоджувальна процедура складається з декількох етапів: розгляду, оформлення та прийняття відповідного рішення, що передують отриманню документа дозвільного характеру.

Перш ніж дослідити зміст погоджувальної процедури, варто здійснити аналіз понять «адміністративна процедура» та «дозвільна процедура», що у свою чергу дасть можливість надати власне розуміння погоджувальної процедури у сфері земельних відносин.

У науковій літературі можна спостерігати відсутність одноманітного розуміння сутності терміна «адміністративна процедура», а також похідних від нього понять. Це у свою чергу пов'язано з особливостями історично-національного тлумачення категорії «адміністративний процес», який для одних науковців (а з 2005 р. і для законодавця) є формою діяльності адміністративних судів [2, с. 17–19; 3, с. 53], а для інших – формою діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень, органів державного управління) [4, с. 7–25; 5, с. 6–23]. Так, В.П. Тимошук вважає, що термін «процедура» має багато спільного з поняттям «правова процедура» [6, с. 59]. Правова процедура орієнтується на досягнення відповідної мети (кінцевого результату) правового регулювання, забезпечуючи таким чином цілеспрямованість, послідовність і результативність юридичної діяльності [7, с. 97]. С.С. Алексєєв під юридичною процедурою розуміє всі види правової регламентації юридичних дій, які тривають у часі [8, с. 122–123]. Його підтримують М.І. Байтін та О.В. Яковенко, на переконання яких правова процедура – це особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію норм матеріального права та заснованих на них матеріальних правовідносин, які охороняються від порушень правовими санкціями [7, с. 97]. Т.О. Коломоець вважає, що під юридичною процедурою розуміється регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації [9, с. 220].

На підставі викладеного можна дійти висновку, що зазначені процедури містять дві головні ознаки: по-перше, це впорядковані, послідовні дії, а по-друге, усі вказані дії спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Якщо ж ідеться про специфічну процедуру у сфері правового регулювання суспільних відносин, тобто про процедуру в її правовому значенні, то послідовні дії, які становлять процедуру, мають бути врегульовані нормами права, а також спрямовані на досягнення правового результату, що відображається в певних правових наслідках [10, с. 10].

Таким чином, зміст адміністративної процедури полягає в офіційно встановленому порядку прийняття й виконання суб'єктами відповідних адмі-

ністративно-правових відносин управлінського рішення та порядку вчинення адміністративних дій із метою реалізації й забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян [11, с. 35].

Варто навести думку О.В. Джафарової, яка вважає, що головним обов'язком держави є утвердження й забезпечення прав і свобод людини, а завдання держави – забезпечення безпеки особи, її життя, здоров'я, безпеки суспільства та національних інтересів, підтримання балансу інтересів у суспільстві. Отже, з метою виконання завдання щодо забезпечення безпеки особи, суспільства та національних інтересів держава в особі уповноважених суб'єктів спрямовує свою діяльність на юридичне оформлення умов, необхідних для гарантування належної реалізації прав та охоронюваних законом інтересів тощо [12, с. 165]. Тобто після юридично оформлених умов, необхідних для забезпечення належної реалізації прав та охоронюваних законом інтересів, суб'єкт звернення має можливість реалізувати свої конституційні права, а держава – виконати покладені на неї завдання й функції щодо забезпечення безпеки життя, здоров'я людини та громадянина, безпеки суспільства й держави загалом [12, с. 166].

Таким чином, більшість послуг, що надаються органами публічної адміністрації, є дозвільними, оскільки їх кінцевий результат – отримання документа дозвільного характеру (ліцензії, дозволу, висновку, погодження, внесення до реєстру тощо), що уможливорює реалізацію певного конституційного права, підтвердження статусу особи, об'єкта, предмета чи послуги, а також статусу документа. У зв'язку із цим процедури дозвільної діяльності, порівняно із загальним поняттям адміністративних процедур, зумовлюються предметом регулювання та його особливостями [12, с. 166]. Сутність дозвільних процедур полягає в тому, що ця діяльність урегульована нормами адміністративно-процесуального права, перебуває в межах повноважень органів публічної влади, які визначені чинним законодавством, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб тощо [12, с. 177].

Як зазначається в науковій літературі, наявність дозвільних процедур дає можливість державі в особі уповноважених на те органів публічної влади забезпечити безпеку потенційно небезпечної діяльності, не запроваджуючи державну монополію на її здійснення та тим самим не обмежуючи свободу підприємницької діяльності. Держава, запроваджуючи дозвільні процедури, бере на себе відповідальність за відповідність діяльності, що підпадає під дію дозвільного режиму, інтересам безпеки держави та її громадян [13, с. 123].

Звернення до монографічного дослідження Я.Г. Вороніна дає можливість навести позицію вченого щодо розуміння дозвільної процедури. Так, під дозвільними процедурами Я.Г. Воронін розуміє

групу однорідних адміністративно-процедурних норм і зумовлені ними послідовно здійснювані уповноваженими органами (їх посадовими особами) процедурні дії щодо розгляду індивідуальної адміністративної справи за заявою фізичної чи юридичної особи та прийняття індивідуального адміністративного акта у вигляді дозвільного документа або рішення про відмову в його видачі та його виконання [14, с. 215]. Слушним у контексті нашої роботи є розуміння погоджувальної процедури, під якою науковець розуміє врегульовану нормами адміністративно-процесуального права дозвільну діяльність органів публічної адміністрації в нафтогазовому комплексі, спрямовану на отримання юридично значущого результату шляхом узгодження своїх позицій. Водночас, як зазначає Я.Г. Воронін, в основі поняття погоджувальних процедур органів публічної адміністрації в нафтогазовому комплексі лежать такі ознаки: 1) можливість відносин тільки між учасниками процесу; 2) нормами чинного законодавства прямо вказується на необхідність узгодження волі органу публічної адміністрації, з одного боку, та суб'єкта господарювання – з іншого [14, с. 232].

Водночас О.В. Джафарова, досліджуючи дозвільну діяльність органів публічної адміністрації, доводить, що погоджувальна процедура являє собою врегульовану нормами адміністративно-процесуального права дозвільну діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на отримання юридично значущого результату шляхом погодження своїх позицій. В основі поняття погоджувальних процедур органів публічної адміністрації, на думку вченого, лежать дві головні ознаки. Перша – те, що погодження можливе тільки між учасниками процесу; ступінь їх процесуальної самостійності може бути різним, проте законом повинен і прямо допускається певний мінімум свободи волі суб'єкта права під час вибору варіанта поведінки та гарантії цієї свободи. Друга ознака – те, що законом прямо вказується на необхідність узгодження волі органу публічної адміністрації, з одного боку, та суб'єкта господарювання – з іншого. Крім того, форма надання згоди, способи прояву заперечення, механізм погодження можуть бути різними, однак саме призначення погоджувальної процедури має бути закріплене законодавчими нормами [12, с. 477].

На підставі викладеного варто зробити проміжний висновок, що погоджувальна процедура у сфері земельних відносин є різновидом дозвільних процедур у широкому розумінні, метою якої є узгодження інтересів усіх учасників відповідних відносин, що оформлюється відповідним офіційним документом (висновком) та є юридичним фактом для виникнення, зміни чи припинення земельних правовідносин.

Рухаючись далі, зазначимо, що погоджувальні процедури у сфері земельних відносин охоплюють процедури погодження й затвердження певної документації із землеустрою. Аналіз положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та

порядку погодження документації із землеустрою» від 2 червня 2015 р. № 497-VIII [15] та ст. 186 Земельного кодексу України дає можливість виокремити такі види документації із землеустрою, що підлягають погодженню й затвердженню:

1) схеми землеустрою та техніко-економічні обґрунтування використання й охорони земель адміністративно-територіальних одиниць;

2) проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;

3) проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель і їх режимоутворюючих об'єктів;

4) проекти землеустрою щодо приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;

5) проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);

6) проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;

7) проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;

8) проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

9) проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;

10) робочі проекти землеустрою;

11) технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право суборенди сервітуту;

12) технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок;

13) технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель;

14) технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) [16, с. 90–95].

Варто зауважити, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» від 31 серпня 2016 р. № 580 [17] з 1 жовтня 2016 р. в територіальних органах Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, які забезпечують здійснення повноважень із погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки, запроваджено принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру.

У зв'язку з прийняттям відповідної постанови уряду Державній службі України з питань геодезії,

картографії та кадастру необхідно забезпечити таку діяльність:

а) тестування та визначення експертів державної експертизи;

б) запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки;

в) надання адміністративної послуги з видачі висновку в межах пілотного проекту через центри надання адміністративних послуг;

г) створення можливості для перевірки розробником стану погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки за допомогою офіційного веб-сайту Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр).

У свою чергу, запроваджуючи принцип екстериторіальності під час узгодження проектів із землеустрою, Кабінет Міністрів України визначив три основні мети: 1) прибрати побутову корупцію місцевих чиновників і домінування «кишенькових» фірм-посередників на ринку землевпорядних послуг; 2) встановити єдині стандарти, підходи й принципи до розроблення та узгодження землевпорядної документації на загальнодержавному рівні; 3) підвищити рівень якості розроблення землевпорядної документації сертифікованими інженерами-землевпорядниками [18]. Варто констатувати, що з першою стратегічною метою Кабінет Міністрів України та Держгеокадастр впоралися на «відмінно», натомість із досягненням двох інших є низка проблем, для вирішення яких потрібне прийняття вольового рішення, а також запровадження принципу екстериторіальності загалом. Реальним інструментом, який зможе реалізувати вищезазначене, є прийняття інструкції або порядку узгодження документації із землеустрою територіальними органами Держгеокадастру, який буде містити в собі інформацію, що описує такі механізми:

– види документації (підставі для їх розроблення), вичерпний склад, порядок узгодження, а також необхідність і порядок отримання додаткових документів;

– порядок перевірки документації експертами з описом того, що саме перевіряється та в якому випадку може бути відмовлено в узгодженні;

– порядок апеляційного оскарження відмови таємного експерта та створення відкритої й публічної площадки (форуму) для обговорення такої відмови за участю розробника й Держгеокадастру;

– класифікацію порушень під час розроблення документації з описом «грубих», реалізацію можливості захистити своєю професійну честь і гідність, а також право виконувати роботи шляхом створення своєрідної комісії з етики, яка до прийняття рішення кваліфікаційної комісії про авалування сертифіката дасть можливість розробнику висловити свою правову позицію щодо листа територіального органу Держгеокадастру про застосування заходів до такого розробника. Як тільки з'являться чіткі вимоги до розроблення документації та правила їх перевірки, ринок самостійно виведе розробників на новий рівень якості [18].

З огляду на наведене під дію Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» від 31 серпня 2016 р. № 580 [17] з урахуванням принципу екстериторіальності під час узгодження проектів із землеустрою підпадають такі види проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, що розробляються:

1) у порядку відведення земельних ділянок із земель державної чи комунальної власності, наприклад:

а) у процесі безоплатної приватизації громадянами земельних ділянок (ст. ст. 118 і 121 Земельного кодексу України) у тих випадках, коли розробляється саме проект землеустрою;

б) під час передачі земельних ділянок у постійне користування суб'єктам, зазначеним у ст. 92 Земельного кодексу України, коли надання таких земельних ділянок відповідно до ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України неможливе без складання документації із землеустрою або надання в користування земельної ділянки здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);

в) під час передачі в оренду земельних ділянок без проведення земельних торгів (у випадках, передбачених ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України), коли все ж необхідно розробляти проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, на відміну від випадків спрощеного набуття права користування земельними ділянками, визначеними ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України;

г) у разі продажу відповідно до ст. ст. 127 і 128 Земельного кодексу України земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам і юридичним особам, які є власниками об'єктів нерухомого майна, та коли така земельна ділянка не перебуває в користуванні покупця такої земельної ділянки;

2) за зміни цільового призначення земельних ділянок, у тому числі приватної форми власності (наприклад, коли власник земельної ділянки із цільовим призначенням «для ведення особистого селянського господарства» відповідно до ст. 20 Земельного кодексу України змінює її цільове призначення на «для ведення садівництва» або «для інших цілей» із переведенням взагалі в іншу категорію земель, встановлених ст. 19 Земельного кодексу України);

3) у процесі підготовки лотів до проведення земельних торгів (ч. 4 ст. 136 Земельного кодексу України) у разі зміни цільового призначення земельної ділянки та в разі, якщо межі земельної ділянки не встановлені в натурі (на місцевості);

4) під час вирішення питань, пов'язаних із викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності (ст. 151 Земельного кодексу України) [19].

У зв'язку з наведеним погодження зазначених видів документації із землеустрою (якщо таке погодження прямо передбачене законом) здійснюється відповідно та в порядку, встановленому ст. 186 Земельного кодексу України, і реальне спрощення погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок буде сприяти мінімальним витратам як для набувача права на земельну ділянку (замовника документації із землеустрою), так і для системи Держгеокадастру загалом [19].

Далі дослідження спрямовуємо на виокремлення системи суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин. Так, аналіз нормативно-правових актів у сфері земельних відносин дає можливість визначити систему *суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин*, якими є такі суб'єкти:

1) Верховна Рада України (погодження питань, пов'язаних зі зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припиненням права постійного користування ними; погодження щодо продажу земельних ділянок, що перебувають у власності держави, крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, іноземним державам та іноземним юридичним особам; погодження щодо укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки несільськогосподарського призначення; погодження щодо матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб) [20];

2) Кабінет Міністрів України (погодження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності) [20; 21];

3) центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері земельних відносин – Міністерство аграрної політики та продовольства України (погодження щодо продажу земельних ділянок, що перебувають у власності територіальних громад, іноземним державам та іноземним юридичним особам) [22];

4) центральний орган виконавчої влади з питань формування й реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки – Міністерство екології та природних ресурсів України (погоджує місця розміщення небезпечних об'єктів поводження з відходами; погоджує проекти організації територій дендрологічних, зоологічних парків і ботанічних садів загальнодержавного значення, проекти утримання та реконструкції парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення) [23];

5) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи (погоджує надання висновків за результатами проведення державної експертизи програм і проектів із питань ведення й адміністрування Державного земельного кадастру, матеріалів і документації Державного земельного кадастру; погоджує в межах повноважень,

передбачених законом, документацію із землеустрою; погоджує проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок усіх категорій і форм власності) [24];

6) органи місцевого самоврядування – обласні, районні, сільські, селищні міські ради та їх виконавчі комітети (підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади) [20].

З огляду на викладену систему суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин вважаємо доцільним створення єдиного органу, який буде спеціалізуватися на видачі погоджень, при цьому вважатиметься, що погодження видали не всі вищевказані органи, а єдиний орган – Державна земельна погоджувальна служба, і документ також буде єдиний – погодження Державної земельної погоджувальної служби [25, с. 204]. Створення Державної земельної погоджувальної служби дасть можливість ефективно та своєчасно вирішувати питання про видачу погоджень за процедурами, передбаченими ст. ст. 118, 151, 186 Земельного кодексу України; дасть змогу значно спростити процес отримання вищевказаних погоджень, замінивши отримання 5–6 погоджень отриманням одного погодження Державної земельної погоджувальної служби. Водночас погоджувальні процедури не будуть вилучені з процедури отримання у власність земельної ділянки, що забезпечить достатній і необхідний контроль за дотриманням вимог земельного, екологічного, лісового, водного законодавства, вимог про охорону культурної спадщини, вимог, які ставляться до будівництва об'єктів нерухомого майна, тощо [25, с. 205].

З огляду на зміст дозвільних повноважень у сфері земельних відносин погоджувальні процедури можна класифікувати за такими характеристиками: 1) за функціональним призначенням (спрямовані на охорону прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та спрямовані на підвищення ефективності дозвільної системи); 2) за предметом погодження (погодження процедурний дій і погодження процедурних рішень); 3) за суб'єктами; 4) за формою погодження [12, с. 477].

Особливої уваги потребує форма погодження, оскільки воно може мати як самостійну форму у вигляді певного документа (висновку), так і форму запису на документі «погоджую», підпису посадової особи, штампу чи печатки. Як правило, така форма погодження застосовується у випадках, коли уповноважений суб'єкт органу публічної адміністрації дає погодження в межах своїх повноважень, що не передбачають вирішення справи по суті. Отже, погодження має юридичне значення в більшості випадків для посадових осіб органів публічної адміністрації, до повноважень яких віднесено надання документів дозвільного характеру, та має проміжний характер щодо отримання іншого документа дозвільного характеру [12, с. 477].

Аналіз положень ст. ст. 186, 186-1 Земельного кодексу України дає можливість констатувати, що суб'єкт погоджувальної процедури у сфері земельних відносин після дослідження матеріалів справи повинен надати або надіслати рекомендованим

листом із повідомленням розробнику свої висновки про погодження або про відмову в такому погодженні з обов'язковим посиланням на закони та прийняті відповідно до них нормативно-правові акти, що регулюють відносини у відповідній сфері. Підставою для відмови в погодженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність його положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівній документації [20].

Висновки. На підставі викладеного варто зробити висновок, що погоджувальні процедури у сфері земельних відносин мають адміністративно-проце-

дурну форму, яка характеризується певними особливостями, серед яких доцільно виокремити такі:

- 1) реалізуються в межах інституту адміністративного права;
- 2) відбуваються за участю, з одного боку, обов'язкових суб'єктів – органів публічної адміністрації, а з іншого – невіддільних суб'єктів;
- 3) характеризуються багаточисельністю та різноманітністю;
- 4) завершуються прийняттям відповідного адміністративного акта (висновку), що передують отриманню документа дозвільного характеру;
- 5) характерна наявність гарантій захисту прав учасників у сфері земельних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упор. В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
3. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посібник. К.: Прецедент, 2007. 531 с.
4. Адміністративний процес: навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський; за заг. ред. І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2003. 256 с.
5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К.: Конус-Ю, 2010. 296 с.
7. Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры. Журнал российского права. 2000. № 8. С. 93–102.
8. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 1. 280 с.
9. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
10. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2002. 199 с.
11. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 198 с.
12. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 572 с.
13. Джафарова О.В. Сутність дозвільних процедур: питання сьогодення. Вплив права та закону на сучасний розвиток суспільства: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 28–29 грудня 2012 р.). Херсон: Гельветика, 2012. С. 123–124.
14. Воронін Я.Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 486 с.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою: Закон України від 2 червня 2015 р. № 497-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/497-19>.
16. Брусенцова Я.В. Застосування земельного законодавства в діяльності органів місцевого самоврядування. Х.: Фактор, 2016. 104 с.
17. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-%D0%BF>.
18. Райков І.О. Що змінив принцип екстериторіальності від Держгеокадастру. URL: <http://inger-grad.com/ua/novosti/chto-izmenil-princip-eksterritorialnosti-ot-gosgeokadastra.htm>.
19. Даугуль В.Я. «Земельна» екстериторіальність: що за звір і чого чекати? Місцеве самоврядування: інформ.-аналіт. видання для керівників і спеціалістів органів місцевого самоврядування. 2016. № 10. С. 6–10. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2016/october/issue-10/article-22372.html>.
20. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14>.
21. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.
22. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1119 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1119-2015-%D0%BF>.
23. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/32-2015-%D0%BF>.
24. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/15-2015-%D0%BF>.
25. Настечко К.О. Державна земельна погоджувальна служба: absque omni expertione. Часопис Київського університету права. 2010. № 1. С. 202–206.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.97

Данильченко Ю. Б.,
кандидат юридичних наук,
Прокуратура Харківської області

ОСОБА СУЧАСНОГО ТЕРОРИСТА В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ОСНОВНИХ КРИМІНОЛОГІЧНИХ ОЗНАК

CONTEMPORARY TERRORIST IN UKRAINE: ANALYSIS OF THE BASIC CRIMINOLOGICAL SIGNS

За результатами аналізу та узагальнення відомостей про засуджених протягом 2012–2017 рр. у статті надано опис та пояснення кримінологічно значущих ознак осіб, які вчинили терористичні акти. Встановлено, що здебільшого теракти в Україні вчиняють працездатні, але не працюючі чоловіки, громадяни України, віком 30–50 років із повною загальною середньою освітою. Близько 10 % терористів – чинні на момент вчинення теракту або колишні військовослужбовці чи працівники правоохоронних органів.

Ключові слова: терористичний акт, особа злочинця, вік, стать, освіта, соціальний стан.

По результатам анализа и обобщения сведений об осужденных в течение 2012–2017 гг. в статье даны описание и объяснение криминалогически значимых признаков лиц, совершивших террористические акты. Установлено, что в основном теракты в Украине совершают трудоспособные, но не работающие мужчины, граждане Украины в возрасте 30–50 лет с полным средним образованием. Около 10 % террористов – действующие на момент совершения теракта или бывшие военнослужащие или сотрудники правоохранительных органов.

Ключевые слова: террористический акт, личность преступника, возраст, пол, образование, социальное положение.

Based on the results of analysis and generalization of information about convicts during 2012–2017, the article describes and explains criminological significant signs of persons who committed terrorist acts. It is established that mainly terrorist acts in Ukraine are committed by able-bodied but not working men, citizens of Ukraine aged 30–50 years with full secondary education. About 10 % of terrorists are those acting at the time of the terrorist act or former servicemen or law enforcement officers.

Key words: terrorist act, criminal personality, age, gender, education, social status.

Особа злочинця – ключовий елемент злочинності як системи соціальних практик. Саме її поведінка є онтологічним виміром злочинності, що в категоріях діяльнісного підходу (В.М. Дрьомін, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.М. Литвинов, Ю.В. Орлов, В.В. Тищенко та інші) виражає соціально значущий антропогенний, на індивідуальному рівні – вольовий, свавільно детермінований, кругообіг речовини й енергії, вияви якого за змістом соціальних конвенцій є небезпечними, злочинними. У цьому контексті слухними видаються міркування В.М. Дрьоміна. Учений, зокрема, вказує, що для розуміння природи кримінальної активності, яка виявляється в конкретних злочинних діяннях, важливе чітке усвідомлення того, що діяльність не може здійснювати людина «взагалі», її реалізують конкретні індивіди спільно чи автономно. Людська індивідуальність включена в соціальний процес не лише через прямі контакти з іншими людьми, спілкування з ними, а й через безліч предметних опосередкувань, серед яких людська індивідуальність є найбільш важливою єдиною ланкою [1, с. 254]. Відтак кримінологічне дослідження особи злочинця дає змогу сформувати людський зріз теоретичної моделі злочинності, наблизити розуміння останньої до конкретної соціальної

практики, виявити раніше приховані аспекти її природи. Не є винятком у цьому сенсі й потреби в поглибленні наукового розуміння феномена тероризму в Україні.

Теоретичні та прикладні проблеми протидії тероризму неодноразово ставали предметом досліджень таких учених, як В.Ф. Антипенко, Л.В. Багрий-Шахматов, О.М. Бандурка, Я.І. Гілінський, В.О. Глушков, А.І. Долгова, В.П. Ємельянов, П.О. Кабанов, Р.Ю. Казаков, Є.П. Кожушко, О.М. Литвинов, В.А. Ліпкан, Ю.В. Орлов, О.О. Степанченко, О.М. Хлестова, та інших. Віддаючи належне науковому здобутку цієї когорти дослідників, варто водночас зауважити на неповноті сучасних кримінологічних знань про особу терориста в Україні, чим і зумовлюється актуальність теми статті.

Мега статті – надати науковий опис і пояснення основних кримінологічно значущих ознак осіб, які вчиняють терористичні акти в Україні.

Звертаючись до аналізу особи сучасного терориста в Україні, перш за все, варто вказати на те, що терористичні практики (теракти) здебільшого відтворюються в діяльності чоловіків (99 %). На жінок, відповідно, припадає лише 1 % усіх осіб злочинців, що вдесятеро менше, ніж аналогічне співвідношення

по злочинності загалом. І цьому є цілком логічне пояснення. По-перше, вчинення теракту вимагає наявності певних навичок поведінки зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами та вибуховими пристроями. Як правило, такими навичками володіють саме чоловіки. По-друге, завдання вчинення терористичного акта, безпосередньо спрямованого не лише на порушення громадської безпеки, а й на заповдіння смерті іншим особам (хоча й дистанційно, деперсоніфіковано), вимагає від терориста наявності особливих морально-психологічних рис: нігілізму, зневажання до людського життя, установки на готовність до застосування насильства, здатність до ризику, зокрема й щодо викриття правоохоронними органами. Такі риси виявляються більш поширеними саме серед чоловіків із цілком очевидних причин.

Серед засуджених за вчинення терактів в Україні протягом 2014–2017 рр. 97 % – громадяни України, 2 % – громадяни РФ, 1 % – громадяни інших країн. Засуджені за інші злочини терористичної спрямованості (ст. ст. 258-2 – 258-5 КК України) – 100 % громадяни України.

Вікова градація осіб терористів виявляє переважання середньої вікової групи (див. діаграму).

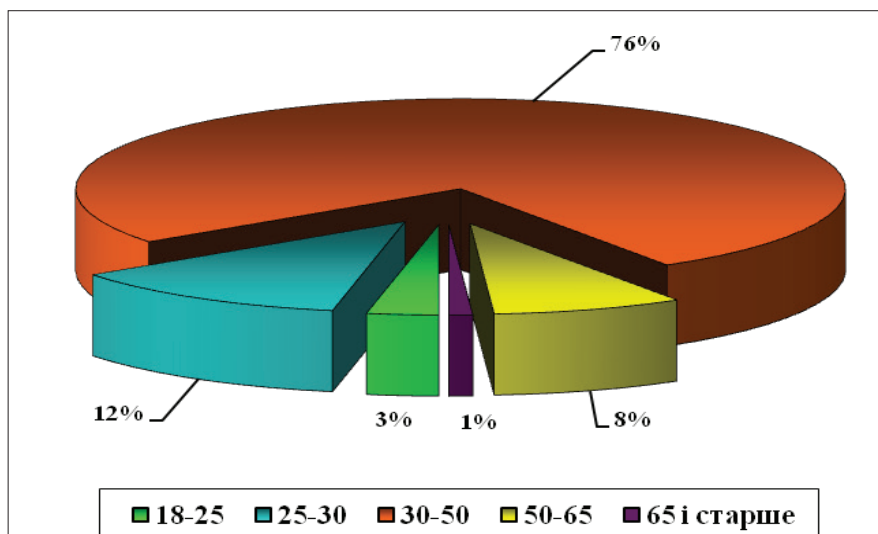
Як можна бачити з діаграми, на об'єднану вікову групу 30–65 років припадає 84 % всіх терористів. Така велика частка саме середньої та старшої вікових груп може бути пояснена специфікою ідеологічного змісту політичних факторів терактів, контури яких виявляють себе, передусім, у площині радянських (пострадянських) культурно-психологічних патернів, екстрапольованих на осучаснені складові ресентименту. Маніпуляції з ними виявляють себе найбільш ефективними саме серед населення, яке мало досвід свідомої соціальної діяльності в СРСР.

Означеними обставинами можливо також пояснити й те, що близько 92 % засуджених за теракти були працездатними, але на момент вчинення злочину ніде не навчалися та не працювали. Соціальна незайнятість є важливою передумовою дезорганізації особистості, що, у свою чергу, виступає живиль-

ним підґрунтям для активізації агресивних тенденцій, властивих стану ресентименту. Посилення останнього відбувається на фоні несформованості соціальних зв'язків у межах інституту сім'ї, адже приблизно 89 % засуджених за тероризм не були одруженими.

Водночас варто відзначити й ту обставину, що серед терористів, які були засуджені в Україні протягом 2014–2017 рр., близько 10 % – чинні на момент вчинення теракту або колишні військовослужбовці чи працівники правоохоронних органів. Втягнення їх до терористичної діяльності зумовлюється наявністю в них: а) спеціальних навичок поведінки зі зброєю, боєприпасами, вибуховими речовинами та вибуховими пристроями; б) корупційних зв'язків із чинними працівниками правоохоронних органів, що забезпечує прикриття злочинної діяльності, мінімізацію ризику її викриття. Такі особи (а надто ті з колишніх працівників ОВС, які не пройшли переатестацію в Національну поліцію та / або перейшли на бік ворога, стали до лав незаконних збройних формувань «ДНР», «ЛНР») є пріоритетними об'єктами вербування з боку спецслужб РФ, з огляду на що вони також мають потрапляти до сфери першочергової уваги кадрового складу, а також негласного апарату СБУ.

Наприклад, *гр.-н Б., будучи колишнім співробітником органів внутрішніх справ України, який у 1987–1996 рр. проходив службу в Управлінні оперативного супроводження УМВС України в Сумській області, маючи відповідні професійні навички та досвід здійснення зовнішнього спостереження, був радикально налаштованою особою, що негативно ставиться до громадської організації «Правий сектор». 2 липня 2015 р. у гр.-на Б. під час перебування в м. Москва Російської Федерації виник умисел, спрямований на скоєння терористичного акта в м. Суми шляхом вибуху автомобіля одного із представників громадської організації «Правий сектор» з цією метою за вказівкою невідомої слідством особи він здійснив незаконне придбання двох ручних осколкових грант «РГ-42», після чого на території*



Діаг. Графічне зображення вікового розподілу засуджених за вчинення терористичного акта в Україні (2014–2017 рр.)

України був затриманий. Теракт припинено працівниками СБУ на стадії готування [2].

13 вересня 2014 р. військовослужбовець військової частини А-0224 м. Миколаєва, перебуваючи на посаді навідника розвідувального відділення автомобільної бригади, готував вибух військового автомобіля зв'язку ЗИЛ-131-140 з метою залякування населення. Цей терористичний акт було припинено на стадії готування [3].

Окремо зауважимо, що переважна більшість (93 %) терористів в Україні має повну загальну середню освіту. Ще 5 % – повну вищу, 2 % – базову вищу. Отже, освітній чинник крізь призму детермінації тероризму виявляє кореляцію із незайнятістю, соціальною дезорганізацією та особливими складовими соціального досвіду, установок особистості, що зумовлюють її соціально-психологічне відчуження, ресентимент.

Немаловажною кримінологічно значущою ознакою особи сучасного терориста в Україні є відсутність у нього алкогольної чи наркотичної залежності. Вчинення терактів здебільшого (принаймні судячи з результатів судових розглядів) не обтяжене станами відповідного сп'яніння. Тобто теракти виявляються злочинами загалом раціональними (як ціле-раціональними, так і ціннісно-раціональними), а не імпульсивними, чи-то аддиктивними. Особа цілком свідомо стає на злочинний шлях. Для останнього характерним є формування задалегідь визначеної самовиправдувальної позиції, яка здатна обґрунтувати теракт у морально та психологічно прийнятних для конкретної особи категоріях. Для цього активно залучаються специфічні дискурсивні засоби.

У цьому контексті варто, вважаємо, погодитись із Ю.В. Орловим, який вказує, що сьогодні треба поставити на порядок денний питання про роль дискурсу у відтворенні злочинності: по-перше, як своєрідного соціокультурного поля для розгортання кримінальних практик, по-друге, як криміногенно детермінаційного ресурсу, по-третє, як сфери нереалізованого кримінально-превентивного потенціалу. Ця потреба виявляється особливо гострою у зв'язку з необхідністю підвищення ефективності протидії інформаційним операціям агресивного стибу, що є складовими так званих «гібридних» воєн [4, с. 25]. При цьому вчений тонко підкреслює, що мова активно використовується для цілеспрямованого створення соціокультурних бар'єрів, що дають можливість розмежувати різні соціальні групи, детермінуючи серед іншого ксенофобію, агресивність [4, с. 27, 29]. Невід'ємним елементом останньої виступає деперсоналізація членів «ворожої» групи шляхом використання особливих мовних засобів. Навіть побіжний аналіз матеріалів кримінальних проваджень, а також змісту інформаційних повідомлень на форумах й у соціальних групах (у соцмережах) антиукраїнської спрямованості (на кшталт «антимайдану») дає змогу виділити декілька термінів, якими позначаються прибічники євроінтеграційного зовнішньополітичного курсу розвитку незалежної, цілісної й демократичної України: «майдауни», «фашисти»,

«бандеро-фашисти», «нацисти», «укропи», «вишиватники», «хунта» і тому подібне.

Цілком зрозуміло, що, окрім демонстрації зневажливої позиції до носіїв, адресатів вказаних семантичних інструментів ідентифікації, поширення останніх виконує важливу функцію деперсоналізації особистості. З нею ж пов'язане зняття моральних заборон на вчинення дій, що за звичайних умов не допускаються. За цими ж принципами, до речі, побудований і кримінально-субкультурний сленг (арго), постійне використання якого формує дискурсивне поле для позитивного сприйняття особистістю протиправної поведінки. За цими ж принципами була побудована й нацистська пропаганда часів Третього Рейху, що розпалювала ненависть до представників інших національностей.

Н. Крісті в одній зі своїх публічних лекцій із цього приводу наводить такий епізод із життя одного ув'язненого в норвезькому концтаборі для сербів (мовою перекладу): «...Совсем рядом с ним два норвежских охранника, справа и слева, и кто-то спереди крикнул: «У тебя спички есть?!» А другой отвечал: «Нет, нету!» И тогда мой человек, югослав, который стоял между ними, произнес одну фразу по-норвежски, которая, как он мне потом признался, спасла его жизнь: «У меня есть спички». И что произошло? Он выбился из статуса массы, толпы, он преодолел категорию, когда его рассматривали как опасное животное с Балкан, нечто вонючее, противное. Его увидели как человека» [5] (курсив – Ю. Д.). Ставлення до суб'єкта не як до людини, його дегуманізація та деперсоналізація, що відбувається, перш за все, інструментами дискурсу, є важливим чинником виправдання насильства. Таке відношення, за слухним зауваженням Ю.В. Орлова, конструється політичною пропагандою та іншими елементами безструктурного управління (навіюванням, фреймингом новин, дезінформацією тощо) [6, с. 118–127; 7, с. 342–349].

Подібних прикладів можна навести багато. Втім, головним, тим, що їх об'єднує в кримінологічно значущому аспекті, є формування в особи, носія специфічних дезінтеграційних елементів дискурсу, виправдувальної (ба навіть – стимулюючої) стратегії своєї насильницької поведінки внаслідок нейтралізації дії моральних імперативних заборон на неї, конструювання позитивного соціального змісту (оцінки) акта агресії як виправданого засобу боротьби за високі цілі.

Безумовно, залучення особи до особливих дискурсивних сфер не є причиною терористичної діяльності. Проте це є її суттєвою умовою та водночас і виразною (хоча й не специфічною) рисою особи сучасного терориста. Її, як і інші кримінологічно значущі ознаки терористів, більш детально можливо розкрити за використання методу типології. Останній, як відомо, надає широкі описові та пояснювальні можливості, реалізація яких на засадах виділення необхідних і доцільних типологічних характеристик дає змогу забезпечити повноту кримінологічного профілю злочинця.

Отже, у результаті проведеного дослідження встановлено, що терористичні практики здебільшого відтворюються в діяльності чоловіків. Серед засуджених за вчинення терактів в Україні протягом 2014–2017 рр. 97 % – громадяни України, 2 % – громадяни РФ, 1 % – громадяни інших країн. Засуджені за інші злочини терористичної спрямованості (ст. ст. 258-2 – 258-5 КК України) – 100 % громадяни України. У загальній структурі терористів переважає

середня вікова група 30–50 років, на яку припадає 76 % всіх терактів, вчинених в Україні. Переважна більшість (93 %) терористів в Україні має повну загальну середню освіту. Близько 92 % засуджених за теракти були працездатними, але на момент вчинення злочину ніде не навчалися та не працювали. Водночас близько 10 % терористів – чинні на момент вчинення теракту або колишні військовослужбовці чи працівники правоохоронних органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дрьомін В.М. Кримінологічний вимір теорії діяльності. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 12. С. 253–257.
2. Вирок Ковпаківського районного суду м. Суми. Справа № 592/11632/15-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55748107>.
3. Ухвала Центрального районного суду м. Миколаєва. Справа № 490/12754/14-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41324333>.
4. Орлов Ю.В. Дискурсивно-комунікативна теорія детермінації злочинності: концептуальні засади формування. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2017. № 3 (17): зб. наук. пр. / редкол. О.М. Бандурка (голов. ред.) та ін. Х.: ХНУВС, 2017. С. 23–32.
5. Современное преступление. Лекция Нильса Кристи. 18 октября 2006 г. URL: <https://studfiles.net/preview/5536300/>.
6. Орлов Ю.В. Політико-кримінологічний аналіз проявів безструктурного соціального управління. Вісник Кримінологічної асоціації України: зб. наук. пр. 2013. № 5. С. 118–127.
7. Орлов Ю.В. Політико-кримінологічна теорія протидії злочинності: монографія. Харків: Діса полюс, 2016. 656 с.

Лепей О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

Вакулик О. О.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри криміналістики
та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРЕДМЕТА ОСКАРЖЕННЯ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

SOME ASPECTS OF THE DEFENSE SUBJECT TO A READINESS INVESTIGATION

Розглянуто питання щодо доцільності доповнення кримінального процесуального закону положенням про право заінтересованих учасників кримінального провадження оскаржити слідчому судді рішення уповноваженої службової особи, слідчого, прокурора про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину. Зроблено висновок, що необхідно виключити із цього закону положення про оскарження повідомлення про підозру.

Ключові слова: рішення, оскарження, затримання, повідомлення про підозру, слідчий, прокурор, слідчий суддя.

Рассмотрен вопрос о целесообразности дополнения уголовного процессуального закона положением о праве заинтересованных участников уголовного производства обжаловать следственному судье решение уполномоченного служебного лица, следователя, прокурора о задержании лица по подозрению в совершении преступления. Сделан вывод, что необходимо исключить из этого закона положение об обжаловании уведомления о подозрении.

Ключевые слова: решение, обжалование, задержание, уведомление о подозрении, следователь, прокурор, следственный судья.

The issue of the expediency of supplementing the criminal procedural law with the provision on the right of interested parties to a criminal offense is to appeal to the investigating court with the decision of the employee of the service of the person, investigator, prosecutor on the detention of a person on suspicion of committing a crime. The conclusion is that it is necessary to exclude from this law the provisions for appealing a suspicious notification.

Key words: decision, appeal, detention, suspicious notification, investigator, prosecutor, investigator judge.

Предмет оскарження під час досудового розслідування визначений у ч. 1 ст. 303 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК). У цій нормі вказано, що на досудовому провадженні можуть бути оскаржені такі рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора: 1) бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, у неповнозв'язанні тимчасово вилученого майна згідно з вимогами ст. 169 КПК, а також у нездійсненні інших процесуальних дій, які слідчий, прокурор зобов'язаний вчинити у визначений цим Кодексом строк, – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, особи, щодо якої здійснюється провадження, володільцем тимчасово вилученого майна, іншою особою, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування; 2) рішення слідчого, прокурора про зупинення досудового розслідування – потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження; 3) рішення слідчого про закриття кри-

мінального провадження – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником; 4) рішення прокурора про закриття кримінального провадження та/або провадження щодо юридичної особи – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження; 5) рішення прокурора, слідчого про відмову у визнанні потерпілим – особою, якій відмовлено у визнанні потерпілим; 6) рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора в разі застосування заходів безпеки – особами, до яких можуть бути застосовані заходи безпеки, передбачені законом; 7) рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій – особою, якій відмовлено в задоволенні клопотання, її представником, законним представником чи захисником; 8) рішення слідчого, прокурора про зміну порядку досудового розслідування та продовження його згідно з правилами, передбаченими гл. 39 цього Кодексу, – підозрюваним, його захисником чи законним представником, потерпілим, його представником чи законним представником; 9) рішення прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків слідчим,

прокурором під час досудового розслідування – особою, якій відмовлено в задоволенні скарги, її представником, законним представником чи захисником; 10) повідомлення слідчого, прокурора про підозру після спливу одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину, але не пізніше закриття прокурором кримінального провадження або звернення до суду із обвинувальним актом – підозрюваним, його захисником чи законним представником.

Проблематику оскарження та порядку розгляду слідчим суддею скарг учасників кримінального провадження на рішення, дії чи бездіяльність слідчого та прокурора досліджували Д.М. Валігура, Т.Г. Ільєва, Д.І. Камчатна, А.Б. Касумова, Т.В. Корчева, Д.С. Крикливець, М.А. Макаров, М.М. Ольховська, В.О. Попелюшко, С.О. Пшенічко, В.В. Рожнова, Д.О. Савицький, А.Р. Туманянц, Л.Д. Удалова, О.Г. Яновська та інші вчені.

Метою статті є розгляд питання щодо доцільності доповнення ч. 1 ст. 303 КПК положенням про право заінтересованих учасників кримінального провадження оскаржити слідчому судді рішення уповноваженої службової особи, слідчого, прокурора про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину, а також виключення з цієї норми п. 10 про оскарження повідомлення про підозру.

У ч. 5 ст. 29 Конституції України передбачено, що кожний затриманий має право в будь-який час оскаржити в суді своє затримання. Ця норма втілює міжнародно-правовий стандарт, передбачений у п. 4 ст. 5 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Однак у ч. 1 ст. 303 КПК відсутнє положення про оскарження слідчому судді рішення уповноваженої службової особи, слідчого, прокурора про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину, на що звертають увагу науковці.

Наприклад, Ю.М. Грошевий та О.Г. Шило зазначають, що «порядок оскарження до суду затримання є важливою складовою механізмом забезпечення прав і законних інтересів затриманого, а тому й необхідним бачиться його закріплення в законі в такій формі, що забезпечує затриманого невідкладним судовим захистом. Тим більше, що ст. 29 Конституції України гарантує право кожного затриманого в будь-який час оскаржити в суді своє затримання. До речі, встановлення такого порядку кореспондуватиме ч. 4 ст. 208 КПК України, яка серед прав затриманого, що мають бути йому роз'яснені уповноваженою службовою особою, що здійснила затримання, передбачає право вимагати перевірку обґрунтованості затримання» [1, с. 220].

Т.О. Чорноморець зазначає, що погіршенням правового становища особи в кримінальному провадженні та звуженням судового контролю є відсутність у КПК положення про оскарження законності затримання особи. У ч. 5 ст. 29 Конституції України передбачено, що кожний затриманий має право в будь-який час оскаржити в суді своє затримання. Тому в КПК повинен бути закріплений механізм

оскарження до слідчого судді законності затримання [2, с. 285].

О.В. Баганець стверджує, що ефективним засобом захисту прав затриманого, за КПК 1960 р., було право захисника оскаржувати затримання до суду (ст. 106). До того ж за результатами розгляду такої скарги суддя виносив постанову про законність затримання чи постанову про задоволення скарги й визнання затримання незаконним. У чинному КПК право сторони захисту оскаржити затримання взагалі не передбачено, захист лише може вимагати перевірити обґрунтованість затримання [3].

Д.О. Савицький та О.В. Шульга констатують, що, на відміну від КПК 1960 р. (ст. 106), у чинному КПК законодавець не передбачив права затриманого на подання до суду скарги на затримання, не зазначив, що перевіряти має підлягати не тільки обґрунтованість, а й законність затримання [4, с. 186]. Процедура перевірки обґрунтованості затримання (право вимагати якої закріплено в п. 6 ч. 3 ст. 42, ч. 4 ст. 208 КПК) виявляється фактично безпредметною, що безпосередньо не може не відобразитися на ефективності застосування інституту оскарження затримання [5, с. 188].

О.Г. Яновська акцентує увагу на тому, що сучасний стан національного кримінального процесуального законодавства не повною мірою забезпечує ефективні засоби захисту прав осіб, які були незаконно затримані. У ст. 303 КПК відсутня вказівка на можливість оскаржити незаконне затримання особи [6, с. 15].

О.В. Вінокуров зазначає, що, відтворивши в ч. 1 ст. 12 КПК конституційне положення про недопустимість незаконного затримання у кримінальному провадженні, законодавець не закріпив у цьому Кодексі можливості особи, затриманої за підозрою у вчиненні злочину, та її захисника на ефективне оскарження затримання в судовому порядку [7, с. 19–20].

О.І. Тищенко наголошує на тому, що відповідно до ч. 2 ст. 12 КПК кожен, кого затримано через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення або інакше позбавлено свободи, повинен бути в найкоротший строк доставлений до слідчого судді для вирішення питання про законність та обґрунтованість його затримання. Водночас законом не встановлено порядку оскарження затримання під час досудового розслідування, що призводить до неоднакової судової практики. Аналіз практики правозастосування дає можливість стверджувати, що оскарження затримання фактично реалізується стороною захисту під час досудового розслідування в порядку ст. 206 КПК [8].

М.М. Ольховська відзначає, що доцільним є запровадження відповідних змін до КПК, які б урегулювали право на оскарження слідчому судді незаконного затримання, підстави, порядку й строків судового розгляду скарг. Право затриманого на ініціювання проведення судового контролю щодо законності вчинених щодо нього дій чи бездіяльності повинно бути гарантовано з метою додержання засад

кримінального провадження. Відсутність у КПК нормативного закріплення цього права затриманого вказує на його недосконалість, невідповідність положенням Конституції України, а також іншим джерелам кримінального процесуального законодавства [9].

С.О. Пшенічко дійшов висновку, що, зважаючи на вимоги Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р., потрібно в КПК закріпити механізм реалізації права вимагати перевірки обґрунтованості затримання без ухвали слідчого судді. Науковцем запропоновано доповнити ч. 1 ст. 303 КПК положенням про оскарження затриманим, його захисником або законним представником рішення про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину в порядку ст. 208 цього Кодексу [10, с. 9].

Т.Г. Ільєва [11, с. 12] та В.В. Добрянський [12, с. 57] також пропонують доповнити ч. 1 ст. 303 КПК положенням, що під час досудового провадження може бути оскаржено слідчому судді рішення слідчого про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину.

Цю пропозицію поділяє М.А. Макаров [13, с. 144]. При цьому він зазначає, що відсутність у КПК такого положення не означає, що затримана особа не може оскаржити до суду вказане рішення. Згідно з ч. 5 ст. 29 Конституції України затриманий має право в будь-який час оскаржити в суді своє рішення. Відповідно до ст. 8 Основного Закону ця норма є нормою прямої дії. Отже, суд зобов'язаний розглянути скаргу затриманого, безпосередньо застосовуючи Конституцію України [14, с. 240].

Із вказаною пропозицією варто погодитися. Підозрюваному необхідно надати право оскаржувати слідчому судді рішення уповноваженої службової особи, слідчого, прокурора про його затримання в порядку ст. 208 КПК. Таке право має належати також його захиснику та законному представнику.

Предмет оскарження в досудовому провадженні був розширений Законом України від 3 жовтня 2017 р. «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [15].

Цим Законом ч. 1 ст. 303 КПК доповнена п. 10, відповідно до якого на досудовому провадженні може бути оскаржене повідомлення слідчого, прокурора про підозру після спливу одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину, але не пізніше закриття прокурором кримінального провадження або звернення до суду з обвинувальним актом – підозрюваним, його захисником чи законним представником.

Це положення викликає заперечення. Інститут повідомлення особі про підозру в чинному КПК замінив інститут притягнення як обвинуваченого, передбачений КПК 1960 р. Щодо оскарження до суду постанови про притягнення як обвинуваченого були надані роз'яснення Конституційним Судом України в рішенні від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 [16]. Визнані такими, що відповідають Конституції Укра-

їни (є конституційними), ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК, згідно з якими скарги на постанови слідчого, прокурора про притягнення як обвинуваченого розглядаються судом першої інстанції за попереднього розгляду справи або за розгляду її по суті.

У цьому рішенні Конституційний Суд України зазначив, що перевірка судом на стадії досудового розслідування постанови про притягнення як обвинуваченого, зважаючи на її зміст, фактично означатиме перевірку достатності зібраних у справі доказів ще до закінчення досудового слідства й передрішатиме питання щодо винуватості особи у вчиненні злочину ще до розгляду кримінальної справи по суті. Проте згідно з конституційним принципом презумпції невинуватості особа вважається невинною у вчиненні злочину, доки її вину не буде доведено в законному порядку та встановлено обвинувальним вироком суду (ч. 1 ст. 62 Конституції України). Отож, розглядаючи на стадії досудового розслідування скарги на постанови слідчого та прокурора про притягнення як обвинуваченого, суд замість здійснення судового контролю досудового слідства виконуватиме функцію судового розгляду кримінальної справи по суті всупереч порядку, визначеному КПК на засадах, встановлених Конституцією України (ст. ст. 59, 61, ч. ч. 1, 2, 3 ст. 62, ст. 63, ч. 1 ст. 64, п. 1 ст. 121, ст. ст. 124, 129).

Варто зазначити, що до внесення вказаних доповнень до ч. 1 ст. 303 КПК деякі науковці вважали недоліком нормативного регулювання те, що в переліку цієї норми «відсутня вказівка про можливість оскаржити таку важливу процесуальну дію, як повідомлення про підозру. Хоча саме в цьому документі міститься правова підстава суттєвого обмеження конституційних прав і свобод підозрюваного» [17, с. 26].

Правильно зазначали Л.Д. Удалова, Д.О. Савицький, В.В. Рожнова, Т.Г. Ільєва, що розгляд слідчим суддею скарги на рішення слідчого, прокурора про повідомлення особі про підозру також означатиме перевірку доказів ще до завершення досудового розслідування й передрішатиме питання щодо її винуватості у вчиненні кримінального правопорушення до проведення судового розгляду. За такої регламентації порушуватиметься засада презумпції невинуватості. «Розглядаючи під час досудового розслідування скарги на рішення слідчого та прокурора про повідомлення про підозру, слідчий суддя фактично виконуватиме не функцію судового контролю, а функцію судового розгляду» [18, с. 134]. Цю думку підтримали й інші науковці [19, с. 141].

Висновки. Зважаючи на вищевикладене, вважаємо, що необхідно виключити з ч. 1 ст. 303 КПК п. 10, згідно з яким підозрюваний, його захисник чи законний представник можуть оскаржити слідчому судді повідомлення про підозру після спливу одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину, але не пізніше закриття прокурором кримінального провадження або звернення до суду із обвинувальним актом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грошевий Ю.М., Шило О.Г. Проблемні питання застосування КПК України при обранні запобіжних заходів у кримінальному провадженні. *Право України*. 2013. № 11. С. 216–224.
2. Чорноморець Т.О. Реалізація повноважень слідчого судді з розгляду та вирішення скарг учасників кримінального провадження на стадії досудового розслідування. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Т. 3. Вип. 3. С. 282–288.
3. Баганець О.В. Таємна мета нового КПК. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=123074>
4. Савицький Д.О., Шульга О.В. Затримання уповноваженою службовою особою у кримінальному провадженні: монографія. К.: Видавничий центр «Кафедра», 2017. 216с.
5. Шульга О.В. Чи забезпечене право затриманого на оскарження затримання у нормах КПК України? Проблемні питання стану дотримання захисту прав людини в Україні: мат-ли Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 грудня 2013 р.). К.: НАВС, 2013. С. 186–188.
6. Яновська О.Г. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні судового контролю у кримінальному провадженні. *Вісник академії адвокатури*. 2013. № 2. С. 12–17.
7. Винокуров О.В. Оскарження незаконного затримання: проблеми теорії та практики. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 2. С. 19–23.
8. Тищенко О.І. Проблеми оскарження затримання під час досудового розслідування. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1825%3A120418-18&catid=213%3A5-0418&Itemid=263&lang=en
9. Ольховська М.М. Право підозрюваного на оскарження незаконного затримання. URL: <http://www.lex.pl.ua/articles/1484290587.html>
10. Пшенічко С.О. Повноваження слідчого судді з розгляду та вирішення скарг у досудовому провадженні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Одеса, 2014. 20 с.
11. Ільєва Т.Г. Функція судового контролю у кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К., 2014. 20 с.
12. Добрянський В.В. Повноваження слідчого судді за новим КПК України. Кримінальне провадження: новації процесуальної теорії та криміналістичної практики: мат-ли Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь-Алушта, 18–19 квітня 2013 р.) Сімферополь: ДІАЙП, 2013. С. 56–58.
13. Макаров М.А. Оскарження слідчому судді рішення про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину. *Юридична наука*. 2015. № 5. С. 142–147.
14. Макаров М.А. Судовий контроль у кримінальному провадженні: монографія. К.: Центр учбової літератури, 2016. 340 с.
15. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.
16. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 3 ст. 120, ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора): Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 6. Ст. 245.
17. Яновська О.Г. Оскарження адвокатом рішень, дій чи бездіяльності слідчого, прокурора та слідчого судді під час досудового розслідування: наук.-практ. посібник. К.: Прецедент, 2013. 32 с.
18. Удалова Л.Д., Савицький Д.О., Рожнова В.В., Ільєва Т.Г. Функція судового контролю у кримінальному процесі: монографія. К.: «Центр учбової літератури», 2015. 176 с.
19. Макаров М.А. Межі оскарження слідчому судді рішень, дій чи бездіяльності слідчого та прокурора. *Юридична наука*. 2015. № 6. С. 138–143.

Махатадзе К. Г.,

аспірант кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національного університету «Одеська юридична академія»

**ДИСПОЗИТИВНА РЕГУЛЯЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОВЕДІНКИ ОСОБИ
ПІД ЧАС ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ У ВИГЛЯДІ ЗАЛИШЕННЯ В НЕБЕЗПЕЦІ
АБО НЕНАДАННЯ ДОПОМОГИ ОСОБІ, ЯКА ПЕРЕБУВАЄ
В НЕБЕЗПЕЧНОМУ ДЛЯ ЖИТТЯ СТАНОВИЩІ**

**DISPOSITIVE REGULATION OF SOCIAL BEHAVIOR OF A PERSON
IN COMMITTING CRIMES IN THE FORM OF LEAVING IN DANGER
OR FAILURE TO AID A PERSON WHO IS IN A LIFE-THREATENING CONDITION**

У статті проведено дослідження впливу та ролі диспозитивної системи особистості на регуляцію соціальної поведінки під час вчинення злочинів у вигляді залишення в небезпеці або ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя становищі. Охарактеризовано структуру диспозиції та досліджено її вплив на вибір моделі поведінки індивіда.

Ключові слова: особистість злочинця, залишення в небезпеці, диспозитивна система, регуляція соціальної поведінки індивіда.

В статье проведено исследование влияния и роли диспозиционной системы личности на регуляцию социального поведения при совершении преступлений в виде оставления в опасности или неоказания помощи лицу, находящемуся в опасном для жизни положении. Охарактеризовано структуру диспозиции и исследовано ее влияние на выбор модели поведения индивида.

Ключевые слова: личность преступника, оставление в опасности, диспозитивная система, регуляция социального поведения индивида.

In the article are researched the influence and role of the dispositive system of personality on the regulation of social behavior in the commission of crimes in the form of leaving in danger or failure to aid a person who is in a life-threatening condition. It is characterized the structure of the disposition and its influence on the choice of the model of the behavior of the individual.

Key words: criminal personality, leaving in danger, dispositive system, regulation of social behavior of the individual.

Постановка проблеми. У кримінології та психології однією з найбільш поширених проблем є спроба пояснити й передбачити поведінку особи з огляду на її схильності, готовність діяти в тій чи іншій ситуації певним чином. Не є винятком і поведінка осіб під час вчинення злочинів у вигляді залишення в небезпеці або ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя становищі. Тому дослідження вказаного питання набуває важливого значення, особливо в контексті пошуку оптимальних заходів профілактики злочинів досліджуваного виду.

Метою статті є дослідження диспозитивної регуляції соціальної поведінки особи під час вчинення злочинів у вигляді залишення в небезпеці або ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя становищі.

Виклад основного матеріалу. Питанню щодо регулятивних функцій різноманітних станів готовності особистості до певного способу дій у різних аспектах займалися В.М. Дрьомін, А.Ф. Зелінський, Ш.А. Надірашвілі, Д.Н. Узнадзе, В.О. Ядов та інші вчені. Вказані науковці зробили значний внесок у розвиток кримінологічної думки у вказаній сфері, однак дослідження диспозитивної регуляції соціальної поведінки особи під час вчинення злочинів у вигляді залишення в небезпеці або ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя становищі, залишилися не повними та мають фрагментарний характер.

Питанню щодо регулятивних функцій різноманітних станів готовності особистості до певного способу дій присвячена значна кількість наукових робіт. У доктрині готовність діяти певним чином визначають різними поняттями та категоріями – життєва позиція, спрямованість інтересів, ціннісна орієнтація, соціальна установка, суб'єктивне ставлення. Як зазначає В.О. Ядов, усе це – не що інше, як диспозиції особистості – фіксовані в її соціальному досвіді схильності сприймати й оцінювати умови діяльності, а також діяти в цих умовах певним чином [5, с. 14]. Надалі саме концепція, запропонована В.О. Ядовим, стане основою наших наукових пошуків.

Необхідно звернути увагу, що в кримінологічній науці проблема готовності особистості до певного способу дій (у контексті залишення в небезпеці або ненадання допомоги особі, що перебуває в небезпечному для життя становищі), попри свою актуальність, є недостатньо дослідженою.

Згідно з теорією Д.М. Узнадзе, будь-яка поведінка живої істоти передбачає обов'язкову наявність двох умов: наявність потреби та ситуації її задоволення, за існування яких (наявності) у суб'єкта виникає специфічний стан, який можна охарактеризувати як готовність, як установку його до вчинення певної діяльності, спрямованої на задоволення його актуальної потреби [4]. Як зауважує Ш.А. Надірашвілі, для розуміння таких складних форм психічної активності людини, як соціальна і свідомо діяльність, недостатньо брати до уваги лише установку,

яка виникає під впливом потреби та предметної дійсності. Науковець висунув теорію об'єктивації, згідно з якою природа специфічної психічної активності людини може стати зрозумілою на основі установки, яка утворюється під впливом моральних і соціальних вимог. Така форма установки вища за положенням і складніша за структурою. У її створенні, крім потреби та предметного середовища, беруть участь мислення й воля. У цьому випадку ці нові фактори сприяють появі в особистості установки, відповідальної за забезпечення здійснення свідомої поведінки, яка відповідає соціальним вимогам [3, с. 183]. У контексті сказаного В.О. Ядов зазначає, що явища диспозиційної регуляції поведінки вивчалися іншими авторами як феномени ціннісної орієнтації соціальних установок (атитюд), спрямованості особистості, тому можна зробити висновок, що у всіх цих випадках мають місце якісь різновиди установочних готовностей, особливості яких визначаються, з одного боку, специфікою потреб, а з іншого – конкретними умовами діяльності. Тобто потреба може виступати як стимул тільки в тій фазі розвитку, коли вона стає предметною [5, с. 33].

Для проведення дослідження особистості осіб, що вчиняють злочини, передбачені статтями 135, 136 КК України, у межах диспозитивної концепції необхідно визначити ієрархічну структуру потреб, умов діяльності та диспозитивних формувань, що виникають між потребами й умовами їх реалізації. За основу буде взято структури зі складовими елементами, що запропоновані В.О. Ядовим у межах вивчення диспозитивної концепції.

Структура потреб індивіда складається з трьох рівнів соціальної активності в суспільстві, середовищі, що її оточує: перший рівень – мікрогрупа, другий рівень – мезогрупа, третій рівень – макросередовище. Умови життєдіяльності, у яких реалізуються ті чи інші потреби особистості, також утворюють ієрархічну структуру. Наприклад, найнижчий рівень – найменш стійкі, мінливі «предметні ситуації», які постійно змінюються, що пов'язано з динамічністю змін самих потреб індивіда на цьому рівні. Наступний рівень – умови групового спілкування. Ще більш стійкі умови в різних сферах життєдіяльності – праця, дозвілля, сімейне життя. Максимально стабільні – це загальні соціальні умови існування людини: економічні, політичні, культурні сфери життя [5, с. 35]. Диспозитивна ієрархічна структура, за В.О. Ядовим, складається з чотирьох рівнів залежно від взаємодії потреб та умов життєдіяльності індивіда, що безпосередньо формує «установку» (модель) під час визначення поведінки [5, с. 36].

Диспозитивна структура виконує функцію регуляції соціальної поведінки індивіда від одиничного акту до діяльності. Тобто, як зазначає А.Ф. Зелінський, реагуючи на зовнішні та внутрішні подразники, індивід активно впливає на своє оточення, пристосовується до нього та пристосовує його до себе. Активність – найбільш широке поняття взаємодії людини зі світом. Вона властива всім живим

істотам і самоврядним технічним системам – від найпростіших автоматичних пристроїв до сучасних комп'ютерів. Поведінка – форма вияву активності. Діяльність – різновид поведінки й форма вияву активності. Поняття «діяльність» співвідноситься з «активністю», як вид – із родом. Діяльність має системний характер і підпорядкована загальній мотивації в рамках єдиної програми поведінки та полягає у зміні й перетворенні зовнішнього світу та самого діяча [2, с. 84–88]. Тобто, як зауважує В.М. Дрьомін, схема «активність» – «поведінка» – «діяльність» розкриває різну глибину психологічного аналізу соціальної активності людини [1, с. 83]. У зв'язку з цим логічним є висновок, що у всіх виявах соціальної активності диспозитивна система є регулятором під час вибору тієї чи іншої поведінки. Фактично її функціонування відбувається так: виникнення потреби, визначення умов життєдіяльності, актуалізація диспозиції.

Для дослідження ролі диспозитивної системи в соціальній регуляції поведінки індивіда під час вчинення злочинів, передбачених статтями 135, 136 КК України, було проаналізовано 191 вирок за вказаними статтями, проведено соціологічне опитування (опитано 400 респондентів) та здійснено інтерв'ювання експертів. З проведеного емпіричного дослідження вбачається, що чим частіше виникають окремі потреби в типових умовах життєдіяльності індивіда, тим швидше формується диспозиція, тобто оптимальна модель поведінки. У зв'язку з цим навіть незаконні або аморальні дії особи сприймаються нею як звичні, без внутрішнього морального осуду. Тобто спрацьовує механізм «я такий, як є». Експерти зазначають, що чоловіки, які застосовували насильство, наприклад, до жінок або дітей, стверджують, що «я нічого поганого не робив», «нічого такого не робив» тощо. По суті, формується звична модель поведінки, що містить систему елементів, які виникають послідовно – конфлікт, вирішення шляхом застосування тілесних ушкоджень, залишення людини без надання допомоги. Для жінок у цій сфері не характерне застосування систематичного насильства, а факторами вчинення насильницьких дій і залишення в небезпеці є емоційні зриви, нагнітання конфлікту.

Специфічною є поведінка жінок, що залишають у небезпеці своїх новонароджених дітей. Таких випадків було зафіксовано 21, що є половиною від злочинів, вчинених у побутовій сфері. Як правило, такі злочини вчиняються одразу після пологів (52,38 %) або протягом першого року життя дитини (28,57 %). Однак і в цьому випадку безпосередній вплив на вибір моделі поведінки має диспозитивна система, саме її найвищі рівні, що визначають загальну спрямованість особистості, цінності, моральні принципи та прийнятні моделі поведінки. Аналогічне значення стосується також випадків вчинення злочинів, передбачених статтею 135 КК України, в разі дорожньо-транспортних пригод.

У зв'язку з цим В.О. Ядов зазначає, що тільки в нормальних умовах поведінка залишається раціональною, бо її алгоритм формувався у взаємодії

всіх компонентів диспозитивної структури. Однак в обставинах, за яких сила емоцій, неадекватні ситуації стають настільки значимими, що поведінка втрачає раціональність. Щось подібне відбувається у стані гніву, депресії або в інших емоційно неврівноважених умовах, що перешкоджають нормальному функціонуванню диспозитивної системи [5]. Як показують наші дослідження, стан гніву, інші емоційно-невірноважені ситуації в побутовій і дозвільній сферах є сталою поведінкою, що не впливає на зміну диспозиції під час вибору поведінки – це є новим видом диспозиції. Також опитані респонденти навіть за відсутності актуалізованої потреби на питання «Уявіть ситуацію. Ваш близький родич потрапив вночі у дорожньо-транспортну пригоду та збив незнайому людину. Одразу він зателефонував порадитися з Вами і повідомив, що свідків цієї події не було. Що б Ви відповіли йому?» у 6 % випадків відповіли «якщо не було свідків, то можна покинути місце дорожньо-транспортної пригоди». Це свідчить як про готовність до таких дій, так і про загальну спрямованість особистості. До того ж серед осіб, що допускають керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння, так само на це питання відповіли 31,58 % осіб. Тобто під час визначення моделі поведінки ключовими все ж є диспозиції найвищого рівня, що визначають ціннісну спрямованість особистості, – усвідомлення та ставлення до норм моралі, права, співжиття в соціумі. Не менш важливим є третій диспозитивний рівень – загальна спрямованість індивіда. Цікаво, що серед усіх осіб, які так відповіли на запитання, 75 % були безробітними або себе такими вважали.

Досить серйозно впливає на поведінку особи відчуття безвідповідальності за власні дії, відсутність свідків під час вчинення злочину та неперсоніфікованість потерпілого. Наприклад, на запитання «Уявіть іншу ситуацію. Ваш знайомий потрапив вночі в дорожньо-транспортну пригоду і збив незнайому людину. Після цього він покинув місце дорожньо-транспортної пригоди, оскільки був у стані афекту, і зателефонував Вам через 2 дні (свідків також не було). Що б Ви відповіли йому?» 19,6 % респондентів відповіли: «Не вчиняти будь-яких дій, хай все вирішиться само», а 12,6 % – «Знищити всі докази, що можуть свідчити про причетність до дорожньо-транспортної пригоди». Однак у разі, коли жертва є ідентифікованою і це близький родич, у 61,54 % випадків опитані особи змінювали свою відповідь на «необхідно відшкодувати шкоду потерпілому» або «необхідно звернутися до поліції». Тобто в конкретній ситуації за зміни умов життєдіяльності, однак за тотожних потреб модель поведінки може радикально відрізнятись. Тобто в кожній окремій життєвій ситуації індивід на підставі соціального досвіду, раціонального мислення та впливу емоцій визначає найбільш прийнятний вид поведінки. Звичайно, ми допускаємо певну похибку й неточності проведеного опитування, адже респонденти перебували у стані спокою й фактично відсутня емоційна складова, що характерна під час дорожньо-транспортних

пригод, однак проведене дослідження вказує готовність індивіда до вибору певної моделі поведінки.

Яскравим прикладом функції диспозитивної системи (психічної регуляції соціальної поведінки особистості) в межах досліджуваної теми є обставини вчинення злочину, встановленого у вирокі Коломийського міськрайонного суду Івано-Франківської області у справі № 346/1608/14-к. Так, 8 грудня 2013 р. близько 22 години 00 хвилин між потерпілою ОСОБА_7, що перебувала за місцем проживання обвинуваченого ОСОБА_5 під час розпиття спиртного, та обвинуваченим ОСОБА_5 відбулась словесна суперечка, під час якої обвинувачений ОСОБА_5 наніс потерпілій ОСОБА_7 декілька ударів. Після отриманих ушкоджень потерпіла ОСОБА_7 лежала на ліжку в будинку, а обвинувачені ОСОБА_5 та ОСОБА_6 продовжували розпивати алкогольні напої. Надалі обвинувачені ОСОБА_5 з ОСОБА_6 винесли потерпілу ОСОБА_7 з будинку в господарську будівлю, а самі зайшли в будинок, де знову розпивали спиртні напої. О 17 годині обвинувачені ОСОБА_5 і ОСОБА_6 побачили, що потерпіла ОСОБА_7 без ознак життя. З метою приховання слідів злочину обвинувачений ОСОБА_6 переніс тіло потерпілої ОСОБА_7 із приміщення господарської будівлі та заховав [6].

Варто звернути увагу на покази свідків, що додатково характеризують умови життєдіяльності як потерпілої, так і обвинувачених. Наприклад, неповнолітня дочка потерпілої ОСОБА_7 пояснила, що її мати працювала на лісопосадженнях і після роботи неодноразово залишалась на ночівлю в господарстві обвинуваченого ОСОБА_5. До того ж 8 грудня 2013 р. матір не прийшла додому, а мобільний телефон її був вимкнений. Протягом тижня матір додому не повернулась, а її телефон далі не відповідав, у зв'язку з чим лише 15 грудня 2013 р. дочка повідомила тітку про відсутність матері. Матір часто вживала алкогольні напої. Факт того, що дочка довго не повідомляла нікого про відсутність матері, говорить як про усталеність такої поведінки останньої, байдуже ставлення до виховання неповнолітньої, егоцентризм, антигромадський спосіб життя тощо.

Очевидно, що через призму диспозитивної системи ключовим у досліджуваній ситуації є найвищий (ціннісний) рівень і другий рівень (соціально зафіксовані установки) диспозитивної структури. Соціальні установки формуються, з одного боку, під впливом предметних потреб соціального існування, з іншого – відповідних умов соціальної дійсності. У контексті перших факторів, що впливають на зазначений диспозитивний рівень, основною потребою є включення та взаємодія в певній соціальній групі (у цьому випадку – близькі знайомі) та визначення окремого місця в цій соціальній групі, утвердження в цій групі власного «Я». Другою групою факторів, що впливають на формування диспозитивного рівня системи, є умови життєдіяльності індивіда. Наприклад, вибір кола спілкування здійснюється за спільними інтересами (у цьому випадку розпивання алкогольних напоїв тощо), соціальним становищем,

матеріальним достатком тощо. Тобто протягом значного проміжку часу основні вимоги, спрямованість, ідеї групи, до якої належить індивід, залишаються незмінними. У зв'язку з цим формування диспозиції не відбувається раптово, воно підкріплюється соціальним, практичним, професійним, ціннісним досвідом і на момент виникнення потреби та за наявності умов актуалізує диспозицію. Тобто в досліджуваній ситуації розпивання алкогольних напоїв було систематичним, що неодноразово було підґрунтям конфліктів, сварок. До того ж застосування насилля є супутником такої поведінки особи. Однак юридичної кваліфікації така поведінка не зазнавала, оскільки не було тяжких наслідків або смерті. У цьому випадку ключовим щодо смерті потерпілої був не факт нанесення тілесних ушкоджень, що за високим ступенем вірогідності були систематичними, а вплив зовнішніх факторів – низької атмосферної температури. Тобто диспозиція за тотожних потреб та умов життєдіяльності є відносно сталою.

Під час побудови моделі поведінки та визначення місця в ній злочинів, передбачених статтями 135, 136 КК України, необхідно мати на увазі, що вони є одним із незворотних наслідків. До інших незворотних наслідків можна віднести вчинення інших злочинів, що мають за змістом тотожні наслідки, однак передбачені іншими статтями кримінального закону, наприклад тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості, вбивство з необережності (або інші привілейовані склади злочинів), вбивство матір'ю новонародженої дитини тощо. Однак така ситуація не завжди прослідковується у сфері дорожньо-тран-

спортних пригод. Диспозиція на вчинення певних дій у суб'єкта, як правило, відсутня; він уперше переживає такий соціальний, емоційний досвід, тому й детермінанти відрізняються в частині суб'єктивного ставлення до події (наприклад, однією із причин залишення в небезпеці є страх кримінальної відповідальності).

Висновки. Отже, під час дослідження вироків у кримінальних справах за статтями 135, 136 КК України, опитування експертів (працівників соціальних служб), проведення соціологічних опитувань вдалося встановити, що вчинення злочинів у побутовій і дозвільній сферах характерне для певної групи осіб, здебільшого з досить низьким ціннісно-культурним рівнем, високим рівнем соціально-педагогічної занедбаності, аморальним способом життя, зловживанням алкогольними напоями, схильністю до насильницьких злочинів тощо. Вчинення злочинів, передбачених статтями 135, 136 КК України, пов'язуються із самою криміногенністю особистості.

Під час дорожньо-транспортних пригод не виявлено такої закономірності, оскільки навіть наявність самого транспортного засобу підтверджує певну матеріальну забезпеченість, а саме вчинення злочину скоріше ситуативне у зв'язку із стресовою ситуацією, алкогольним сп'янінням тощо. Варто звернути увагу, що залишення в небезпеці особи після спричинення потерпілому тілесних ушкоджень не є винятком, а одним з актів звичної поведінки для суб'єкта. У зв'язку з цим подальші наукові пошуки будуть здійснюватися в межах теорії готовності (схильності) особи до певної поведінки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дрьомін В.М. Злочинність як соціальна практика: інституціональна теорія криміналізації суспільства: монографія. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 616 с.
2. Зелинский А.Ф. Криминальная психология: научно-практическое издание. К.: Юриком Интер, 1999.
3. Надирашвили Ш.А. Установка и деятельность. Тбилиси: Мецниереба, 1987. 362с.
4. Узнадзе Д.Н. Экспериментальные основы психологии установки. Тбилиси: Издательство Академии наук Грузинской ССР, 1961. 211 с.
5. Ядов В.А. Саморегуляция и прогнозирование социального поведения личности: Диспозиционная концепция. 2-е расширенное изд. М.: ЦСПиМ, 2013. 376 с.
6. Вирок Коломийського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 4 серпня 2014 р. у справі № 346/1608/14-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

Осадчий Ю. І.,

*аспірант кафедри кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова***ТАКТИЧНІ ОПЕРАЦІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ З ІНСЦЕНУВАННЯМ ДОРОЖНЬО-ТРАНСПОРТНОЇ ПОДІЇ****TACTICAL OPERATIONS IN THE INVESTIGATION
OF CRIMES RELATED TO ROAD ACCIDENT RE-ENACTMENT**

У статті визначаються особливості проведення окремих тактичних операцій під час розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події. Аналіз матеріалів слідчої практики свідчить про доцільність застосування під час розслідування означеної категорії злочинів комплексів слідчих, оперативних та інших дій в межах відповідних тактичних операцій, а також поєднання певних тактичних прийомів в межах оперативно-тактичних комбінацій, спрямованих на вирішення окремих завдань, в залежності від ситуацій, що виникають в процесі слідства. Оперативно-тактичні комбінації та тактичні операції – самостійні криміналістичні категорії, однак для досліджуваних злочинів доцільним є їх поєднання. Так, оперативно-тактичні комбінації «Інсценування дорожньо-транспортної події» та «Збір інформації» можуть бути складовою частиною такої тактичної операції як «Викриття злочинців».

Ключові слова: злочини, пов'язані з інсценуванням дорожньо-транспортної події; тактичні операції, оперативно-тактичні комбінації, тактика, слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії.

В статье определяются особенности проведения отдельных тактических операций при расследовании преступлений, связанных с инсценировкой дорожно-транспортного происшествия. Анализ материалов следственной практики свидетельствует о целесообразности применения при расследовании данной категории преступлений комплексов следственных, оперативных и других действий в соответствующих тактических операциях, а также сочетания определенных тактических приемов в оперативно-тактических комбинациях, направленных на решение отдельных задач, в зависимости от возникающих следственных ситуаций. Оперативно-тактические комбинации и тактические операции – самостоятельные криминалистические категории, однако для исследуемых преступлений целесообразным является их сочетание. Так, оперативно-тактические комбинации «Инсценировка дорожно-транспортного происшествия» и «Сбор информации» могут быть составляющими такой тактической операции как «Изобличение преступников».

Ключевые слова: преступления, связанные с инсценировкой дорожно-транспортного происшествия; тактические операции, оперативно-тактические комбинации, тактика, следственные (розыскные) действия, негласные следственные (розыскные) действия.

The article defines the peculiarities of conducting separate tactical operations in the investigation of crimes related to road accident re-enactment. Analysis of the materials of the investigative practice shows the expediency of using complexes of investigative, operative and other actions within the framework of appropriate tactical operations in the investigation of the specified category of crime, as well as combining of certain tactical techniques in operative and tactical combinations, aimed at resolving of individual tasks, depending on emerging investigative situations. Operative and tactical combinations and tactical operations are independent forensic categories, however, for the investigated crimes it is expedient to combine them. Thus, the operative and tactical combination of "Road Accident Re-enactment" and "Collection of Information" may be part of tactical operation such as "Exposing of Criminals". The use of tactical operations in the investigation of crimes disguised like road accident will help identify and establish the very fact of committing a specific category of crimes that are characterized by high latency.

Key words: crimes related to road accident re-enactment; tactical operations, operative and tactical combinations; tactics; investigative (search) actions; covert investigative (search) actions.

Постановка проблеми. Якісне розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, не можливо без застосування комплексів слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових заходів та організаційних дій, а також тактичних прийомів в межах тактичних операцій та тактичних комбінацій відповідно. Означені самостійні криміналістичні категорії повинні бути спрямовані на встановлення обставин події, яка розслідується, а також ознак інсценування дорожньо-транспортної події. На відміну від тактичної операції, тактичні комбінації поєднують у собі тактичні прийоми в процесі проведення окремої слідчої (розшукової) дії. Крім того, в криміналістиці використовується поняття оперативно-тактична комбінація, під якою, на думку Р.С. Белкіна, розуміється

самостійний оперативно-розшуковий комплексний захід, який може бути реалізований працівниками оперативних підрозділів як самостійно, так і в межах тактичних операцій, що плануються слідчим на підставі принципів взаємодії [2, с. 222]. Враховуючи чинне кримінальне процесуальне законодавство, слід зазначити, що під оперативно-тактичною комбінацією можливо розуміти комплекс гласних та негласних оперативно-розшукових заходів, що здійснюються суб'єктами оперативно-розшукової діяльності з метою виявлення, запобігання та розслідування злочинів залежно від наявної інформації в межах відповідної слідчої ситуації.

Аналіз слідчої та оперативної практики свідчить про наявні недоліки організації та проведення окремих тактичних операцій та оперативно-тактичних

комбінацій. Ситуація погіршується тим, що інсценування дорожньо-транспортної події здебільшого використовується як спосіб приховування самого факту вчинення окремої категорії злочинів, що виступає складовою внутрішньої протидії виявленню та розслідуванню [1]. Також слід зазначити відсутність методичних рекомендацій проведення окремих тактичних операцій та оперативно-тактичних комбінацій під час розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, що підтверджує необхідність криміналістичного дослідження особливостей проведення тактичних операцій під час розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події.

Актуальність теми дослідження підтверджується відсутністю достатніх наукових досліджень особливостей проведення тактичних операцій під час розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, з урахуванням постійних змін кримінального процесуального законодавства України, а також обумовлена потребами слідчої та оперативно-розшукової практики у розробці методичних рекомендацій щодо застосування тактичних операцій у відповідних ситуаціях з урахуванням сучасних умов.

Стан дослідження. Визначенню поняття, сутності застосування та організаційно-тактичним особливостям проведення тактичних операцій взагалі й в процесі розслідування окремих категорій злочинів, свої дослідження присвятили видатні українські та зарубіжні криміналісти, а саме: В.П. Бахін, Р.С. Белкін, І.Ф. Герасимов, Л.Г. Драпкін, А.В. Дулов, А.В. Журавель, І.М. Лузгін, М.В. Салтєвський, М.О. Селіванов, В.М. Шевчук, В.Ю. Шепітько, В.І. Шиканов, М.П. Яблоков та багато інших.

Особливості тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій під час виявлення та розслідування інсценування, досліджували такі вчені, як А.А. Саковський, В.В. Семенов, А.В. Ушенін, В.І. Фадєєв, та ін. Але, комплексного дослідження особливостей застосування тактичних операцій під час виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, не здійснено.

Метою та завданням статті є визначення особливостей тактичних операцій під час розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, в залежності від слідчої ситуації, та факторів, що впливають на хід та результативність проведення означених комплексів слідчих (розшукових) дій та інших заходів.

Методи та використані матеріали. Задля досягнення мети та виконання завдань використовувались загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, такі як: формально-логічний метод – під час визначення та систематизації особливостей застосування окремих тактичних операцій та оперативно-тактичних комбінацій; системно-структурний метод – під час аналізу організаційно-тактичних особливостей проведення окремих тактичних операцій під час виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з

інсценуванням дорожньо-транспортної події, статистичний метод – під час вивчення слідчої та оперативно-розшукової практики.

Результати дослідження ґрунтуються на підставі аналізу матеріалів слідчої та оперативно-розшукової практики, а також спеціальної літератури з криміналістики, кримінального процесу, теорії оперативно-розшукової діяльності, психології тощо.

Викладання основного матеріалу. Аналіз матеріалів слідчої практики свідчить про те, що ефективність розслідування злочинів, які вчиняються професіоналами, організованими злочинними групами, злочинними організаціями, та окремої категорії злочинів, під час вчинення або при приховування яких застосовується інсценування (у тому числі інсценування дорожньо-транспортної події), залежить від застосування комплексів слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових заходів та організаційних дій в межах тактичних операцій. Частіше за все ефективність їх застосування залежить від професіоналізму слідчих та оперативних працівників, які здебільшого повинні координувати та організовувати свою діяльність в межах слідчо-оперативних груп. Однак у зв'язку з відсутністю теоретичної розробки та відповідних рекомендацій, слідчі й оперативні працівники здійснюють такі тактичні операції шляхом спроб та помилок, керуючись тільки власним досвідом і досвідом колег.

Суттєвими характерними ознаками тактичних операцій, які застосовуються під час розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, варто визначити наступні: сутність завдань розслідування і відповідно складових елементів, що визначаються обставинами інсценованої дорожньо-транспортної події, видом злочину, під час вчинення якого (або для приховування якого) застосовано подібне інсценування; алгоритм та взаємообумовленість слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів; наявна слідча ситуація, в якій виникає підозра про наявність інсценування; єдине керівництво, яке можливе тільки в межах слідчо-оперативних груп.

Аналіз матеріалів слідчої та оперативно-розшукової практики дає можливість розуміти під тактичною операцією обумовлений наявною слідчою ситуацією комплекс слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, або оперативно-тактичних комбінацій, спрямований на виявлення ознак інсценування дорожньо-транспортної події та вирішення тактичних завдань щодо розслідування пов'язаного з цим злочину, для проведення якого застосовуються можливості слідчих, оперативних та інших суб'єктів досудового розслідування, які діють в межах слідчо-оперативних груп.

Технологічна складова частина тактичних операцій досить докладно досліджена у криміналістиці [5, с. 318–328; 6, с. 235–242; 7, с. 245–254]. Слід вважати складовими частинами тактичних операцій підготовчий, робочий та завершальний (оцінювальний) етапи. Особливого значення для розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-

транспортної події, набуває узагальнення, аналіз та оцінка результатів проведення тактичної операції (тобто результатів проведення окремих слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових заходів та організаційних дій).

З урахуванням особливостей вчинення злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, аналізу матеріалів слідчої та оперативно-розшукової практики, можна визначити доцільність проведення таких тактичних операцій, як «Викриття інсценування», «Розшук та викриття осіб, причетних до злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події», «Моніторинг засобів масової інформації та інформаційних електронних мереж». Розглянемо окремі особливості деяких з них.

Тактична операція «Викриття інсценування», повинна бути спрямована на перевірку та виявлення ознак інсценування дорожньо-транспортної події та встановлення факту вчинення окремої категорії злочинів (вбивства, розбійного нападу, шахрайства тощо).

Ознаками інсценування можуть бути найрізноманітніші обставини передкримінальної, кримінальної та посткримінальної природи. При інсценуваннях дорожньо-транспортної події такі обставини мають яскраве відображення.

Підставами для висунення версії про інсценування можуть служити різні сліди й обставини, що суперечать звичайному порядку дорожньо-транспортної події, зокрема: відсутність слідів перебування злочинців у місцях, де вони повинні залишатися у разі реальності інсценованої події (сліди відсутності); виявлені на місці події сліди, яких не повинно бути, якщо дорожньо-транспортна подія була не уявною, а реальною (сліди наявності); виявлені на місці події сліди належать до низки характерних для дорожньо-транспортної події слідів, проте їхній стан не відповідає тому, в якому вони повинні перебувати в ситуації, що склалася (за зовнішнім виглядом, якістю, кількістю тощо); інформація про дорожньо-транспортну подію надійшла через нетривалий час після того, як транспортний засіб застрахували, або здійснювали технічне обслуговування; вчинено дорожньо-транспортну подію, в якій, зі слів очевидців, брала участь автомашини, за прикметами схожа на викрадену, або очевидці на неї прямо вказали; стан здоров'я потерпілого, його родичів (наявність у них травм, саден, подряпин, ударів, характерних для дорожньо-транспортної події).

Окремо слід наголосити на важливості слідів інсценування на місці дорожньо-транспортної події, що несуть інформацію про цю подію, та виникають мимоволі й бажання інсценувальника. Подібні промахи допускаються з різних причин: хвилювання, поспіх злочинця в умовах дефіциту часу, відсутність необхідних навичок тощо. З іншого боку, часом прагнучи представити подію у вигідному для нього світлі, діючи спокійно, уміло, ощадливо, інсценувальник, як йому здається, докладає максимум зусиль для найоптимальнішого досягнення мети, але одночасно втрачає почуття міри, відчуття реальності. Проте подібне перевиконання мети може

погано позначитись на результаті, не переконавши слідчого в тому, що все було так, як йому пояснюють зацікавлені особи, та викликати в нього сумнів у реальності події.

Особливого значення для тактичної операції «Викриття інсценування» набуває огляд місця дорожньо-транспортної події, транспортного засобу, трупу, предметів, документів, а також застосування спеціальних знань, призначення та проведення окремих судових та криміналістичних експертиз.

Тактична операція «Розшук та викриття осіб, причетних до злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події» полягає у побудові психологічної моделі (портрету) злочинця й осіб, причетних як до інсценування дорожньо-транспортної події, так і до вчинення злочину, пов'язаного з таким інсценуванням. Інформація щодо означених осіб може надходити з різних джерел. Проте слід зазначити, що розшук по гарячих слідах фактично не можливий у зв'язку з об'єктивними обставинами (затрачений час на перевірку та виявлення ознак інсценування та проведення експертиз, застосування спеціальних знань тощо). Встановлення місця знаходження осіб, які знаходились в місці інсценованої дорожньо-транспортної події у відповідний проміжок часу, можливо внаслідок встановлення точки доступу до мережі Інтернет, а також за IP-адресою, що пов'язана з номером користувача. Після встановлення номера телефону, встановити адресу досить легко. Але це не є остаточним доказом причетності таких осіб до інсценування і, власне, до самого злочину. Якщо при інсценуванні дорожньо-транспортної події злочинці використовували спеціальні знання, це теж окреслює коло осіб, причетних до розслідуваної події. Також як джерело отримання відповідної інформації можливо використовувати такі популярні програмні продукти, як – Viber, Skype тощо, які застосовуються для забезпечення комунікацій. Означене програмне забезпечення може містити й візуальну інформацію (відео, фото) з місця інсценованої події, або місця неподалік (це вже можливо встановити застосовуючи навігатори як в телефонах осіб, причетних до події, що розслідується, так у відеореєстраторах свідків). Для того щоб забезпечити встановлення зазначених даних, повинні бути залучені оперативно-технічні підрозділи НП України або СБ України. При цьому доцільно проведення оперативно-тактичної комбінації «Збір інформації».

Викриття злочинців, причетних до вчинення злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, можливо також шляхом застосування оперативно-тактичної комбінації «Інсценування дорожньо-транспортної події», в межах якої необхідно проведення таких негласних слідчих (розшукових) дій (або оперативно-розшукових заходів) як: спеціальний слідчий експеримент та імітування обставин злочину як форми контролю за вчиненням злочину (відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову оперативну діяльність» [4], ст. 271 КПК України [3]); спостереження за особою, річчю або місцем (згідно з вимогами Закону

України «Про оперативно-розшукову діяльність», ст. 268 КПК України) з використанням аудіо- та відеоапаратури; аудіо-, відео контроль особи (згідно з вимогами Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», ст. 260 КПК України). Мета такої оперативно-тактичної комбінації, на наш погляд, полягає у створенні уповноваженою особою обставин, максимально наближених до реальних, з метою встановлення (перевірки) причетності особи до підготовки та організації злочину, пов'язаного з дорожньо-транспортною подією. Така ситуація є контрольованою з боку правоохоронних органів та має попереджувальний характер (наприклад, за умов наявності інформації про планування вбивства на замовлення). У результаті такої оперативно-тактичної комбінації особи, причетні до підготовки злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, можуть бути затримані. Також може бути підтверджена або спростована відповідна вер-

сія, а також встановлюються причини, умови підготовки та вчинення окремої категорії злочинів.

Особливості окремих тактичних операцій дають можливість дійти висновку щодо визначення умов їхнього ефективного проведення, а саме: отримання оперативної інформації на стадії підготовки до злочинів, пов'язаних з інсценуванням дорожньо-транспортної події, і можливість надавати винагороду (зокрема грошову) за надану інформацію; можливість надати свідкам захист; наявність необхідних технічних, фінансових можливостей, наявність інформації про вчинені та приховувані злочини; високий рівень підготовки правоохоронців та якість взаємодії між різними слідчими та оперативними підрозділами; матеріально-технічне забезпечення; спеціалізація оперативних працівників та слідчих на протидії окремим категоріям злочинів; співробітництво правоохоронців з населенням та громадськими організаціями.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ахтырская Н.Н. Формы противодействия расследованию преступлений, совершаемых в сфере компьютерных технологий. Центр исследования проблем компьютерной преступности. URL: http://www.crime-research.org/library/Akht_01_03.htm.
2. Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия. Москва: БЕК, 1997. 342 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: закон України № 4651-VI від 13.04.2012. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
5. Шевчук В.М. Структура тактичних операцій: проблеми та пропозиції. Вісник Академії правових наук України. 2012. №4. С. 318–328.
6. Шевчук В.М. Технологія тактичної операції як різновид криміналістичних технологій. Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр. Харків, 2013. №4. С. 235–242.
7. Якушин С.Ю. Технология принятия тактических решений. Учёные записки Казанского университета. Гуманитарные науки. 2013. Т. 155, кн. 4. С. 245–254.

Пчолкін В. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

Піддубний В. В.,
аспірант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ ЕКОНОМІЧНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ

CONCEPT AND FORENSIC CLASSIFICATION OF CRIMES OF ECONOMIC ORIENTATION

Розглянуто проблемні питання, що стосуються поняття злочинів економічної спрямованості та наукові підходи щодо їх визначення. Проведено ретроспективний аналіз поглядів науковців з приводу сутності криміналістичної класифікації зазначених злочинів. Найбільш розповсюдженим є твердження науковців, що в основі криміналістичної класифікації повинна бути кримінально-правова класифікація злочинів. Зроблено висновок, що до злочинів економічної спрямованості треба відносити такі, що вчиняються проти власності, у сферах господарської та службової діяльності. Вчинення в сукупності цих злочинів у багатьох випадках зумовлено потребою зробити можливим скоєння або приховування основного злочину, пов'язаного із привласненням майна та коштів.

Ключові слова: злочини економічної спрямованості, кримінально-правова та криміналістична класифікація, злочини проти власності, у сферах господарської та службової діяльності.

Рассмотрены проблемные вопросы, касающиеся понятия преступлений экономической направленности, и научные подходы в их определении. Проведено ретроспективный анализ научных взглядов, касающихся сущности криминалистической классификации указанных преступлений. Наиболее распространенным является утверждение ученых, что в основе криминалистической классификации должна быть уголовно-правовая классификация преступлений. Сделано вывод, что к преступлениям экономической направленности необходимо относить преступления против собственности, в сферах хозяйственной и служебной деятельности. Совершение по совокупности этих преступлений в большинстве случаев обусловлено необходимостью сделать возможным совершение либо сокрытие основного преступления, связанного с присвоением имущества и денежных средств.

Ключевые слова: преступления экономической направленности, уголовно-правовая и криминалистическая классификация, преступления против собственности, в сферах хозяйственной и служебной деятельности.

The problematic issues concerning the concept of crimes of economic orientation and scientific approaches to their definition are considered. A retrospective analysis of the views of scholars regarding the essence of the criminalistic classification of these crimes has been carried out. The most widespread is the assertion of scholars that criminal-law classification should be the basis of criminalistic classification. It was concluded that the crimes of economic orientation are committed against property in the areas of economic and service activities. Committing a set of these crimes in many cases is driven by the need to enable the commission or concealment of the primary offense of embezzlement and money.

Key words: crimes of economic orientation, criminal-law and criminalistic classification, crimes against property in the areas of economic and service activities.

Постановка проблеми. Економічна злочинність як складне соціальне явище в суспільстві має як загальні, так і конкретні специфічні ознаки, що дають змогу класифікувати й систематизувати їх для цілей пізнання. У сфері економічної діяльності об'єктом дослідження можуть бути різні злочини економічної спрямованості. В юридичній літературі питання щодо самого поняття злочинів економічної спрямованості певний час залишається дискусійним. На жаль, у чинному Кримінальному кодексі України не було визначено поняття «економічного злочину», «злочину у сфері економіки» чи якогось іншого узагальнюючого терміна [1]. Попри на це в офіційних колах, законодавчих актах і документах вживаються такі терміни, як «злочини у сфері економіки», «злочини економічної спрямованості», «злочинність у сфері економічних відносин», «економічні злочини»,

«злочини у сфері економічної діяльності» і таке інше. Це дає змогу говорити не лише про наукове, а й про офіційне визнання доцільності виділення таких злочинів.

Саме через це у сфері протидії економічній злочинності відбувається багато не завжди виправданих змін, пов'язаних із класифікацією та підслідністю таких злочинів. Чимало суперечок пов'язано із самим визначенням злочину у сфері економіки як «передбаченого КК України суспільно небезпечного діяння, яке посягає на відносини власності у сфері господарської чи службової діяльності». Несприйняття багатьох дослідників викликає і розподіл злочинів у сфері економіки на безумовно та умовно економічні. Навіть загальний огляд свідчить, що вони об'єднують у своїй сукупності велику кількість діянь, зазначених у різних розділах Особливої

частини Кримінального кодексу. Тому необхідно виявити ознаки, що визначають їхні спільність, соціальну сутність та специфічну суспільну небезпеку [2, с. 104].

На думку вітчизняних науковців, реформування економічних відносин в Україні зумовило появу нових злочинів у сфері економічної діяльності та підвищення «професіоналізму» злочинців [3, с. 132–133]. Тому ефективність протидії злочинам економічної спрямованості значною мірою залежить від поглибленого вивчення сутності та класифікації цих злочинів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми класифікації злочинів у криміналістиці були предметом досить ґрунтовних наукових досліджень. Серед перших із них варто назвати праці Р.С. Белкіна та А.І. Вінберга [4, с. 47]. Вагомий внесок у формування й розвиток теорії криміналістичної класифікації зробили В.П. Бахін, Р.С. Белкін, В.Т. Білоус, О.М. Васильєв, І.О. Возгрін, В.С. Гарбуз, І.Ф. Герасімов, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, В.О. Коновалова, В.С. Кузмічов, В.В. Лисенко, В.О. Образцов, В.Д. Пчолкін, В.Я. Тацій, С.С. Чернявський, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та інші вчені. Але визначення поняття та криміналістичної класифікації злочинів, зокрема економічної спрямованості, залишається дискусійним і сьогодні.

Метою статті є проведення аналізу чинного законодавства та наукових досліджень щодо поняття та криміналістичної класифікації злочинів економічної спрямованості. Вказаний підхід дасть змогу з'ясувати наукові погляди та надати авторське бачення щодо сутності класифікації злочинів економічної спрямованості.

Виклад основного матеріалу. Дослідження показало, що є декілька поглядів щодо визначення злочинів економічної спрямованості. Окремі науковці вважають, що до цієї групи злочинів треба віднести діяння, які здійснюються у зв'язку чи з приводу функціонування економічних відносин. Інші дослідники вважають, що їхньою прикметною рисою є спрямованість на економічні інтереси. Існує думка, згідно з якою для того, щоб виділити ці злочини, необхідно встановити обов'язкову присутність у їхній об'єктивній стороні ознак порушення спеціальних правил нормативного характеру, які регламентують порядок та умови роботи підприємств та організацій. Між тим у науці практично загальновизнано, що в результаті вчинення суспільно небезпечного діяння шкода заподіюється об'єктові, який охороняється кримінальним законом. Отож нормальний порядок ведення економічної діяльності – теж родовий об'єкт злочинів у сфері економіки.

У працях науковців західних країн і США досить популярним став термін «білокомірцева злочинність», запропонований Е. Сатерлендом, котрий виділив такий різновид злочинів головним чином залежно від суб'єкта, тобто відніс до них корисливі діяння, вчинені особами, що займають високий соціальний статус і зловживають цим, порушують правила своєї професійної діяльності [5]. В. Смітт

до злочинів економічної спрямованості відносить діяння, вчинені підприємцями, чиновниками у зв'язку з господарською діяльністю, високими технологіями, відмиванням злочинних доходів і таке інше. [6]. Тож основною відмінною ознакою цих злочинів вважається їх учинення в межах реальної або фіктивної господарської діяльності.

Вітчизняні науковці центральною ланкою економічної злочинності вважають злочини у сфері господарської діяльності. В.Я. Тацій під господарським злочином розуміє «вчинене приватною або службовою особою у сфері господарської діяльності навмисне або необережне діяння (дія або бездіяльність), що завдає істотної шкоди системі господарювання» [7, с. 18]. Специфіка цих злочинів полягає в тому, що вони не лише скоюються у зв'язку чи в процесі функціонування економічних відносин, а й завдають економіці збитку, який може виражатися або в прямому зменшенні наявного фонду матеріальних цінностей державного, колективного, приватного власника, або в порушенні функціонування окремих господарських галузей чи господарських процесів, або в ускладненні реалізації соціально-економічних програм тощо. Оскільки економіка країни розподіляється на низку сфер, то економічні злочини можливі в будь-якій зі сфер економіки.

Інші дослідники висловлюють думку, що в аналізованій площині найбільш щільно пов'язані між собою злочини проти власності та у сфері господарської діяльності. В.Т. Білоус із цього приводу робить висновок, що до злочинів економічної спрямованості, зважаючи на положення нинішнього кримінального законодавства України, можна віднести злочини проти власності та господарські злочини. На його думку, «це передбачені кримінальним законом діяння у сфері економічних відносин, спрямовані на порушення відносин власності та існуючого порядку здійснення господарської діяльності» [8, с. 97]. Але найбільш розповсюдженим є твердження щодо віднесення до цієї категорії тих злочинів, що вчиняються проти власності, у сферах господарської та службової діяльності.

Зі сказаного можна зробити висновок, що злочини економічної спрямованості (економічні злочини) – це передбачені кримінальним законодавством суспільно небезпечні діяння проти права власності, встановленого порядку здійснення господарської та службової діяльності, що завдають шкоди суспільним економічним відносинам, законним правам та інтересам громадян і суб'єктів господарювання незалежно від форм власності.

В.Ю. Шепітько у своїй роботі «Злочини у сфері економіки: сучасні проблеми криміналістичної науки» зазначає, що «сьогодні існує потреба у вивченні структури злочинів в економічній сфері, побудові їх криміналістичної класифікації. Виявлення та розслідування злочинів передбачають з'ясування їхньої сутності, місця в системі кримінальних правопорушень і визначення їхніх взаємозв'язків. Запропоновання криміналістичної класифікації злочинів у цій сфері сприятиме фор-

муванню їхніх криміналістичних характеристик та розробленню окремих криміналістичних методик» [9, с. 408].

У словнику з криміналістики надається таке визначення криміналістичної класифікації злочинів – «це систематизація злочинів за кримінально значущими підставами, які сприяють формуванню криміналістичних характеристик злочинів і розробленню окремих криміналістичних методик; базується на кримінально-правовій класифікації та вважає за необхідне брати до уваги спосіб вчинення й приховування злочину, особу злочинця й потерпілого, місце вчинення злочину та інші чинники» [10, с. 119].

На думку науковців, без логічно обґрунтованої криміналістичної класифікації злочинів побудувати систему окремих криміналістичних методик неможливо [11, с. 14; 12, с. 148].

Однією з головних ознак, яка характеризує криміналістичну класифікацію злочинів, є її цільове призначення. Вона є своєрідним методом наукового пізнання, засобом поглибленого вивчення об'єкта, створює умови для реалізації інших методів криміналістичного дослідження, має безпосередній вихід на практичну діяльність органів дізнання та слідства, створює передумови ефективної діяльності щодо виявлення та розслідування злочинів [13, с. 120].

Проведення ретроспективного аналізу наукових праць свідчить, що існує широкий спектр думок щодо цієї проблеми. Довгий час учені-криміналісти зважали лише на кримінально-правову класифікацію, але звернули увагу, що, на жаль, така класифікація не завжди відповідним чином відбиває проблеми криміналістичної теорії та слідчої практики. Криміналістична класифікація, яка тісно пов'язана з кримінально-правовою, сприяє цілеспрямованості розроблювальних з її урахуванням методик розслідування, що значною мірою відповідає потребам слідчої практики.

Вважаємо, що криміналістичні підстави класифікації злочинів повинні бути, відповідно, значущими й методично перспективними. На це звернув увагу О.М. Васильєв. Він зазначив, що підставою для класифікації злочинів на початковому етапі розслідування можуть бути слідчі ситуації й обумовлені ними напрями розслідування. Їх можна вважати першою формою криміналістичної класифікації злочинів. Другою формою криміналістичної класифікації, що визначає метод розслідування, він називає криміналістичну характеристику цього виду злочину, до якої відніс такі елементи, як спосіб злочину, механізм дій злочинця й утворення слідів злочину, джерела одержання доказів, визначення кола осіб, серед яких може перебувати і винний [14, с. 23–25].

Важливий внесок у розроблення криміналістичної класифікації злочинів зробив професор І.Ф. Герасимов. Він справедливо зазначив, що методики розслідування можуть і повинні розроблятися не лише за кримінально-правовими складами злочинів (видова класифікація), але й для груп злочинів, об'єднаних у методичних цілях на основі якоїсь криміналістичної

ознаки (наприклад, за способом вчинення або приховування злочину, за особливостями особи тощо). Для поділу на групи він рекомендує використовувати не тільки кримінально-правові ознаки злочинів, але й інші, більшою мірою криміналістичні ознаки, що дасть можливість розробляти більш точні й ефективні методики розслідування. І.Ф. Герасимов запропонував класифікацію: а) за видами злочинів (у її основі лежить кримінальний кодекс); б) внутрішньовидову; в) міжвидову. Базова роль належить видовій, а внутрішньовидова та міжвидова криміналістичні класифікації можуть бути складовою частиною видової [15, с. 333–334]. Це твердження І.Ф. Герасимова є актуальним у сучасних умовах і, на нашу думку, має прямий стосунок до криміналістичної класифікації злочинів економічної спрямованості.

На певні підстави формування криміналістичної класифікації злочинів звернув увагу В.О. Образцов. Він зробив спробу розробити принципи криміналістичної класифікації злочинів, її об'єкти тощо і, звичайно ж, підстави класифікації злочинів. На його думку, підстави криміналістичної класифікації злочинів можуть бути представлені у вигляді системи, яка складається з: а) ознак, що мають криміналістичне й слідче значення та характеризують злочин; б) ознак інших систем, що перебувають зі злочинами в закономірному зв'язку; в) обстановки вчинення злочинів і діяльності з їх виявлення та розслідування. Об'єктами криміналістичної класифікації злочинів як підсистеми діяльності, на його думку, є такі: злочин, певні групи криміналістично подібних видів і кримінально-правові роди злочинів, окремі види злочинів, певні кримінально-правові підвиди (різновиди) злочинів, групи злочинів, що виділяються на підставі криміналістичної класифікації кримінально-правових видів і підвидів зазначених явищ [16, с. 44–46].

Н.П. Яблоков теж зазначив, що в ролі підстав для криміналістичної класифікації злочинів застосовуються як кримінально-правові, так і криміналістичні критерії. Це дає можливість розробляти досить гнучкі, найбільш пристосовані до слідчих ситуацій, наближені до потреб практики методики розслідування. При цьому кримінально-правові дані, що впливають із формули закону, об'єктивно відіграють основну роль. А самі криміналістичні підстави поділу тією чи іншою мірою обов'язково пов'язані з різного роду кримінально-правовими категоріями. Водночас вони розвивають і вдосконалюють класифікації загалом [17, с. 74–75].

Отже, більшість науковців, серед яких і Р.С. Белкін, вважають, що в основі системи окремих криміналістичних методик повинна бути кримінально-правова кваліфікація злочинів. Але це не означає, що криміналістична методика може обмежитися кримінально-правовою класифікацією. Р.С. Белкін запропонував будувати криміналістичну класифікацію, поклавши в основу склад злочину і, відповідно, елементи, пов'язані із суб'єктом злочину, об'єктом злочину, об'єктивною та суб'єктивною сторонами злочину [18, с. 326].

Окремі дослідники пропонують класифікувати злочини економічної спрямованості залежно від скоєння їх у конкретній галузі людської діяльності. Така підстава, на їхню думку, найбільш зручна для побудови криміналістичних класифікацій злочинів, що вчиняються у сфері економічної діяльності. На думку Г.С. Гарбуза, це можуть бути злочини, вчинені: а) у сфері громадського харчування; б) у зв'язку з наданням бюджетними установами послуг населенню; в) у зв'язку з проведенням будівельних робіт; г) у сфері діяльності бюджетних установ з виконання бюджетів; ґ) привласнення та розтрати, вчинені за участю комерційних організацій [19, с. 48].

На основі вище перелічених думок науковців можна зробити висновок, що вчені-криміналісти дотримуються концепції, відповідно до якої в основі криміналістичної класифікації є кримінально-правова класифікація злочинів. Вона здійснюється, як правило, за об'єктом посягання, що відображено в Кримінальному кодексі України.

Аналіз судової практики щодо злочинів економічної спрямованості дав змогу дійти висновку, що за кримінально-правовими ознаками до їхнього числа можуть бути віднесені діяння, відповідальність за які передбачена різними статтями КК України, що містяться в розділах проти власності та у сферах господарської й службової діяльності. До них за умови відповідності визначеним вище ознакам належать кримінальні правопорушення, що передбачені: ст. 185 КК України «Крадіжка», ст. 190 КК України «Шахрайство», ст. 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», ст. 198 КК України «Придбання, отримання, зберігання чи збут майна, одержаного злочинним шляхом», ст. 199 КК України «Виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів чи квитків державної лотереї», ст. 201 КК України «Контрабанда», ст. 204 КК України «Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підкацизних товарів», ст. 205 КК України «Фіктивне підприємництво», ст. 209 КК України «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом», ст. 212 КК України «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)», ст. 216 КК України «Незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок», ст. 229 КК України «Незаконне використання знака для товарів і послуг, фір-

мового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару», ст. 226 КК України «Фальсифікація засобів вимірювання», ст. 227 КК України «Випуск або реалізація недоброякісної продукції», ст. 358 КК України «Підроблення документів, печаток, штампів і бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів», ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 366 КК України «Службове підроблення», ст. 369 КК України «Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі» [1].

Наведений підхід є спробою об'єднати делікти залежно від об'єкта посягання, оскільки вчинення цих діянь у багатьох випадках зумовлене потребою зробити можливим, полегшити скоєння або приховування основного злочину, пов'язаного з привласненням майна та коштів (ст. 191 КК України). Отож вивчення вироків судів, що розміщені в Єдиному державному реєстрі судових рішень, за кримінальними провадженнями розглянутої категорії показали, що у практичній діяльності превалює кваліфікація злочинів економічної спрямованості за сукупністю, тому щораз більшої актуальності набуває питання дослідження злочинних (кримінальних) технологій із метою розроблення комплексних методичних рекомендацій щодо їх розслідування [20, с. 414–416].

Висновки. На нашу думку, криміналістична класифікація злочинів економічної спрямованості має будуватись з урахуванням найбільш значущих із погляду дослідження механізму злочинної діяльності ознак (елементів), які можуть виступати класифікаційними підставами. Основною функцією такої класифікації є значущість для побудови теоретичних і практичних рекомендацій, спрямованих на вирішення завдань із виявлення та розслідування злочинів. Підстави класифікації мають відображувати, перш за все, суттєві у криміналістичному сенсі риси відповідної злочинної діяльності. Серед таких підстав треба виділити суб'єктів, способи вчинення та приховування злочинів, характер предмета посягання, обстановку, місце злочину, суб'єктивну сторону діяння, підслідність того чи іншого правоохоронного органу тощо.

Класифікація злочинів економічної спрямованості повинна здійснюватися на основі практики розслідування, змін у структурі економічної злочинності, способів вчинення цієї категорії злочинів. Розроблення такої класифікації має значення для науки та для практичної діяльності, зокрема підвищення рівня професіоналізму працівників Національної поліції України щодо подолання протидії злочинності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний Кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (поточ. ред. від 17.05.2014). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Пчолкін В.Д. Проблеми визначення поняття та класифікації злочинів у сфері економіки. Право і безпека. 2005. № 4. С. 104–107.
3. Бахин В.П., Ищенко А.В., Кузьмичев В.С. О необходимости новых форм и методов борьбы с преступностью. Правоведение: Вестник Днепропетров. ун-та. 1995. Вып. 3. С. 132–133.
4. Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание (методологические проблемы). М.: «Юридическая литература», 1969. 216 с.
5. Edwin H. Sutherland White-Collar Criminality. American Sociological Review. 1940 (Feb.). Vol. 5. N. 1. P. 1–12.
6. Schmitt B. Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug. 3., völlig neu bearbeitete. Auflage, 2001. 200 s.
7. Тацій В.Я. Боротьба зі злочинністю у сфері економічних відносин як вирішальний напрям діяльності правоохоронних органів. Вісник прокуратури. 2002. № 1 (13). С. 23–18.
8. Білоус В.Т. Про системний підхід в організації боротьби з економічною злочинністю. Вісник Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. 1999. № 4. С. 97–100.
9. Шепітько В.Ю. Вибрані твори. Х.: Видавнича агенція «Апостіл», 2010. 576 с.
10. Шепітько В.Ю. Криміналістика. Енциклопедичний словник (українсько-російський і російсько-український) / За ред. акад. НАН України В.Я. Тація. Харків: Право, 2001. 560 с.
11. Журавель В.А. Обставини, що підлягають з'ясуванню, у структурі криміналістичної методики. Теорія та практика судової експертизи та криміналістики: зб. наук. пр. Х.: Право, 2010. Вип. 10. С. 12–20.
12. Чернявський С.С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування: монографія. К.: «Хай-Тек Прес», 2010. 624 с.
13. Лисенко В.В. Теоретичні основи тактичних операцій та їх проведення на початковому етапі розслідування податкових злочинів. Підприємство, господарство і право: щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2004. № 3. С. 120–124.
14. Васильев А.Н. О криминалистической классификации преступлений. Методика расследования преступлений (Общие положения). Материалы научно-практической конференции (г. Одесса, ноябрь 1976 г.). М., 1976. С. 23–27.
15. Общие положения методики расследования преступлений (Глава 26). Криминалистика / Под ред. И.Ф.Герасимова, Л.Я. Драпкина. М.: Высшая школа, 1994. С. 324–334.
16. Образцов В.А. Криминалистическая классификация преступлений. Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1988. 176 с.
17. Криминалистика: учебник / Отв. ред. Н.П. Яблоков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. 781 с.
18. Белкин Р.С. Курс криминалистики: в 3 т. Т. 3: Криминалистические средства, приёмы и рекомендации. М.: Юристъ, 1997. 478 с.
19. Гарбуз Г.С. Методика по расследованию присвоения или растраты, совершаемых в бюджетной сфере: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Красноярск, 2007. С. 48–49.
20. Іванцова О.В. Особливості криміналістичної класифікації злочинів, що вчинюються в галузі цукрового виробництва. Традиції та новачі юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: мат-ли Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2017 р.): у 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 414–416.

Сокоринський Ю. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки
Державної пенітенціарної служби

ЗВІЛЬНЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ВІД ПОКАРАННЯ НА ПІДСТАВІ ЗАКОНУ ПРО АМНІСТІЮ

DISMISSAL OF SERVICEMEN FROM PUNISHMENT UNDER THE AMNESTY LAW

У статті викладені основні тези щодо дослідження проблеми звільнення військовослужбовців від покарання на підставі закону про амністію. Проведено аналіз наукових поглядів на проблему звільнення від покарання на підставі закону про амністію. Наведено авторське бачення на цю проблему.

Ключові слова: звільнення, військовослужбовці, покарання, закон, амністія.

В статье изложены основные тезисы исследования проблемы освобождения военнослужащих от наказания на основании закона про амнистию. Проведен анализ научных взглядов на проблему освобождения военнослужащих от наказания на основании закона про амнистию. Высказанная авторская позиция по поводу данной проблемы.

Ключевые слова: освобождение, военнослужащие, наказание, закон, амнистия.

The article outlines the main theses concerning the study of the issue of dismissal of servicemen from the punishment on the basis of the amnesty law. The analysis of scientific views on the problem of dismissal from punishment under the amnesty law is conducted. The author's vision for this problem is given.

Key words: dismissal, servicemen, punishment, law, amnesty.

Постановка проблеми. Проведений нами аналіз норм чинного кримінального законодавства показує, що в кримінально-правовій науці існує низка проблем, пов'язаних із необхідністю його вдосконалення. Однією з таких проблем є питання застосування та звільнення військовослужбовців від покарання на підставі закону про амністію.

Водночас треба зауважити, що вітчизняний законодавець у ч. 3 ст. 84 КК України передбачив для військовослужбовців також звільнення від покарання за хворобою [1]. Цей вид звільнення від покарання до військовослужбовців застосовується, як пише у своєму дослідженні А.В. Андреев, за наявності сукупності таких умов: а) від покарання звільняються лише військовослужбовці; б) вони мають бути засуджені до службових обмежень, арешту або тримання в дисциплінарному батальйоні; в) та визнані непридатними до військової служби.

З приводу третьої умови зазначений учений зазначає, що захворювання засудженого військовослужбовця обов'язково має робити його непридатним до військової служби зі зняттям із військового обліку або непридатним до військової служби на мирний час, обмежено придатним у воєнний час. Така непридатність, наприклад, для військовослужбовців Збройних сил України визначається на підставі Розкладу хвороб, станів і фізичних вад, що визначають ступінь придатності до військової служби у Збройних силах України (Додаток № 1 до Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних силах України, затвердженого наказом Міністра оборони України від 14 серпня 2008 р. № 402) [2, с. 241].

Така позиція підтверджується як численними дослідженнями, так і аналізом судової практики, адже, як слушно зазначають фахівці В.М. Бурдін

[3, с. 528–529], Є.О. Письменський [4, с. 336–337], Л.В. Яковлева [5, с. 161–172], саме практика звільнення військовослужбовців від покарання показує, що військовослужбовці опиняються в кращому становищі, порівняно з іншими засудженими, щодо яких у разі виникнення хвороби виконання покарання тільки зупиняється.

Отож розв'язання зазначеної проблеми може бути здійснено шляхом застосування до військовослужбовця акта помилування, або на підставі закону про амністію. І хоча такий вид звільнення, як помилування, передбачений Конституцією України, на жаль, до військовослужбовців строкової служби він не застосовується.

Хоча, як вважає професор І.Г. Богатирьов, помилування засудженого передбачає відмову від сталих переконань і формування в нього щирого каяття, прагнення до виправлення й ресоціалізації та набуття статусу законослухняної особи, а також стійкого негативного ставлення до будь-яких протиправних діянь після помилування [6, с. 107].

Тож амністія як вид звільнення носить системний характер і відповідає основним засадам кримінальної політики держави. Доречно наголосити, що відповідно до положень ст. ст. 74 та 92 Конституції України Верховна Рада України не тільки приймає закон про амністію, а і є гарантом забезпечення об'єктивності механізму оголошення амністії на території України [7].

Загальні положення, що стосуються цього інституту, закріплено в Законі України «Про застосування амністії в Україні» від 1 жовтня 1996 р. (у редакції від 2 червня 2011 р.). Норми, які передбачають звільнення особи від покарання на підставі Закону України «Про амністію», відображенні у ст. ст. 85–86 КК України.

Так, згідно зі ст. ст. 1, 2 Закону України «Про застосування амністії в Україні» амністія передбачає ухвалення Верховною Радою України відповідного акта (закону про амністію), що передусім повністю або частково звільняє певну категорію осіб від відбування покарання. Цей закон не може передбачати заміну одного покарання іншим або зняття судимості [8].

Джерельна база. Сьогодні вже існує низка досліджень, у яких здійснено спробу усвідомлення амністії як виду звільнення від кримінальної відповідальності. Поряд із тим окремого дослідження щодо звільнення від кримінальної відповідальності військовослужбовців на підставі закону про амністію не проводилося, що підтверджує актуальність статті.

Серед вітчизняних і зарубіжних учених, які фрагментарно розглядали проблему амністії, треба передусім назвати Ю.В. Александрова, А.В. Андреева, І.Г. Богатирьова, В.М. Бурдіна, БА. Галкіна, С.В. Дрьомова, І.І. Журову, М.Й. Коржанського, Є.О. Письменського, О.П. Рябчинську, А.А. Музику, Т.А. Ніколаєнко, А.Н. Осяка, П.В. Хряпінського, С.Б. Фоміна, О.В. Чепелюка, І.І. Чугуникова, С.М. Школу, Г.О. Усатого Г.О., Л.В. Яковлеву та інших дослідників.

Вважаємо за доцільне навести позиції окремих учених щодо важливості дослідження зазначеної проблеми, однак варто зауважити про те, що застосування амністії до військовослужбовців має проходити через призму різних галузей права, тому що в ній присутні ознаки конституційного, кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого права.

Отож застосування амністії до військовослужбовців не можна відносити тільки до однієї галузі права, тому що амністія є міжгалузевим правовим інститутом, хоча наголос все ж таки треба робити передусім на кримінально-правовому значенні, оскільки чільне місце в ньому займають саме кримінально-правові норми.

У зв'язку з тим, що закони про амністію Верховна Рада України приймає практично не частіше ніж один раз на календарний рік (ст. 7 Закону України «Про застосування амністії в Україні»), якщо відсутній політичний підтекст прийняття такого закону (наприклад, вибори нового президента). Якщо він є, то закон про амністію може бути прийнятий на розсуд законодавця залежно від тенденцій здійснюваної кримінально-правової політики. До речі, аналіз роботи Верховної Ради України показує, що майже щорічно в парламенті відбувається реєстрація нового законопроекту про амністію.

Інакше кажучи, ухвалення закону про амністію є правом, а не обов'язком найвищого законодавчого органу. Ми підтримуємо позицію А.А. Музики, який вважає, що це питання не надумане. Як стверджує вчений, часто можна почути докори на адресу депутатського корпусу: чому не приймається закон про амністію, адже минуло вже кілька років? Із цього приводу й серед народних депутатів України немає єдиної думки. Конституція України та вітчизняне кримінальне (або інше) законодавство не передбачає

такого обов'язку, як «обов'язок видання щодо особи, яка скоїла злочин, акта амністії» [9, с. 338].

У законі про амністію, як зазначає вітчизняний учений у галузі кримінального права Є.О. Письменський, визначені категорії осіб, що підлягають звільненню за цією амністією; види покарань, від яких звільняються засуджені; обсяг амністії, тобто її поширення на певні види злочинів; категорії осіб, до яких не застосовується амністія; органи, на які покладається виконання закону про амністію; інші питання [10, с. 153].

Отже, акт про амністію має нормативний характер, будучи розрахованим на багаторазове застосування та діючи стосовно індивідуально невизначеного кола осіб. Варто погодитися з позицією О.В. Чепелюк про те, що акт про амністію є однозначно нормативно-правовим, хоча й характеризується деякими специфічними ознаками. Зокрема, як наголошує вчений, правозастосовна дія акта про амністію дещо обмежена за колом осіб. Це означає, що акт про амністію, на відміну від інших нормативно-правових актів, поширює свою дію не на всіх осіб, які перебувають під юрисдикцією держави, а лише на тих, коло яких конкретно передбачено актом про амністію.

Окрім того, як правило, актом про амністію передбачається вказівка про розповсюдження дії акта на осіб, які вчинили злочини до дня набрання актом чинності. Водночас акт про амністію приймається з визначеною періодичністю та приурочується певній важливій події державного життя (річниці проголошення незалежності, прийняттю Конституції, перемозі у Великій Вітчизняній війні тощо) [11, с. 32–33].

Разом із тим набуття чинності конкретним законом про амністію не здатне призвести до автоматичного звільнення від покарання військовослужбовця. Незважаючи на те, що амністія спрямовує свою дію на індивідуально невизначену категорію осіб, рішення про застосування акта амністії ухвалюється персонально щодо кожної особи. Невипадково, як зауважує А.В. Андреев, закон про амністію називають юридичною передумовою для ухвалення судового рішення про повне або часткове звільнення від покарання особи, винної у вчиненні конкретного злочину.

Так, згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України «Про застосування амністії в Україні» суд, установивши в стадії судового розгляду кримінального провадження можливість застосувати до військовослужбовця акт амністії, постановляє обвинувальний вирок зі звільненням засудженого від відбування покарання за умови, що вчинений ним злочин усуває причинно-наслідковий зв'язок, особа визнає свою вину й готова відшкодувати збитки, завдані потерпілому.

Вивчаючи проблеми амністії в Україні, вітчизняний учений І.І. Чугуников вважає, що амністія практично не застосовується, якщо обвинувачений не бажає такого варіанту припинення кримінально-правових відносин, що визнається цілком справедливим рішенням законодавця. Відповідно, особа, яка підля-

гає застосуванню амністії, має в усній чи письмовій формі дати на це згоду суду [12, с. 26].

На жаль, Закон України «Про застосування амністії в Україні» не містить зазначеної вимоги, яка мала б носити універсальний характер. Однак зазначена вимога зафіксована в законах, які оголошують амністію. Так, відповідно до ст. 9 Закону «Про амністію у 2011 році» забороняється застосовувати амністію, якщо обвинувачений, підсудний або засуджений заперечує проти цього.

До речі, надання юридичного значення волевиявленню винної особи щодо вирішення питання про застосування чи незастосування до неї амністії фахівці оцінюють як цілком справедливе. Наприклад, вітчизняний учений С.М. Школа вважає, що соціальна потреба в наданні права не погоджуватись зі звільненням унаслідок амністії зумовлена тим, що в реальному житті трапляються випадки, коли окремі особи з тих чи інших причин не бажають, щоб їх амністували.

Зазначене застереження, зокрема, передбачає, що звільнювати від відбування покарання особу чи ні є правом суду. До того ж прийняття закону про амністію не може дозволити звільнити від покарання особу без урахування окремих аспектів її поведінки, тобто такої, яка не гідна цього привілею та мета покарання щодо якої не реалізована [13, с. 154–155].

На жаль, прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні», який набрав законної сили з 1 січня 2012 р., та інших законодавчих актів України істотним чином обмежило сферу амністування. Зокрема, щонайголовніше – амністія залишилася лише підставою для звільнення від покарання та його відбування; звільнення від кримінальної відповідальності унеможливується, а це не відповідає гуманізації державної кримінально-правової політики.

Ми повністю поділяємо позицію А.В. Андрєєва про те, що відмова від звільнення від кримінальної відповідальності за законом про амністію є саме таким кроком, який здатен оптимізувати правозастосовну практику, зробити її не лише такою, що відповідає загальносвітовим стандартам, але й вдосконалити кримінальне законодавство в напрямку подальшого підвищення його якості [2, с. 237].

Тим часом А.А. Музика зазначає, що прагнення законодавця обмежити сферу застосування амністії лише звільненням від покарання, формулюючи законодавче визначення амністії, виявилось юридично незачинуваним. У ньому, по суті, не визначені відмінності між інститутами звільнення від кримінальної відповідальності та звільнення від покарання. Інакше кажучи, нова дефініція передбачає можливість звільнення особи і від кримінальної відповідальності.

Цей висновок ґрунтується на рішенні Конституційного Суду України у справі про депутатську недоторканність від 27 жовтня 1999 р. (кримінальна відповідальність настає з моменту набрання обвинувальним вироком суду законної сили). Із цього випливає, що до зазначеного моменту особа може

бути звільнена виключно від кримінальної відповідальності. Отже, хоча в аналізованій нормі йдеться ніби тільки про звільнення від відбування покарання, фактично передбачене звільнення і від кримінальної відповідальності [9, с. 340–341].

Інший вітчизняний учений Ю.В. Александров звертає увагу на різке обмеження в нормах нової редакції закону можливостей для застосування амністії до певних категорій осіб, що має бути першим важливим кроком на шляху до повної відміни амністії, і цю відміну, мабуть, треба здійснити раніше чи пізніше [14, с. 154].

Цікавою є позиція вітчизняних науковців Г.О. Уса-того та С.В. Дрьомова, які, з одного боку, погоджуючись з окремими вітчизняними та зарубіжними правниками, вважають, що амністія в чинній редакції відповідного закону може розглядатися радше як одна з основних причин ескалації злочинності, фактора, який на фоні погіршення морально-психологічних характеристик сучасних злочинців, формує психологію безкарності та стимулює стійкість злочинності. Адже насправді будь-яке покарання і, відповідно, звільнення від нього, яке застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, повинно мати на меті, перш за все, виправлення засудженого, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженим, так і іншими особами [15, с. 96–97].

Така позиція вчених є настільки радикальною в реформуванні кримінального законодавства, що з нею не можна погодитися з огляду на наявність певних позитивних аспектів амністії, а тому її треба зберегти як сучасне правове явище.

Водночас ми поділяємо думку А.В. Андрєєва про те, що під час розроблення проектів майбутніх актів про амністію бажано було б виходити з таких позицій: 1) амністії необхідно застосовувати досить рідко та переважно на відзначення яких-небудь значимих дат або подій; 2) амністії можуть служити інструментом вирішення соціальних, кримінально-правових і політичних проблем, але не економічних; 3) амністії тільки у вигляді винятку можуть допускати звільнення осіб, які вчинили тяжкі та особливо тяжкі злочини [16, с. 170].

Треба звернути увагу й на дослідження проблем амністії зарубіжним ученим А.М. Осяком, який вважає, що ефективність амністії повинна визначатися на підставі комплексу таких факторів: 1) соціальна необхідність прийняття амністії в конкретний період; 2) вдосконалювання законодавчої регламентації норм про амністії; 3) належний рівень реалізації правових норм про амністії; 4) рівень правосвідомості та правової культури суб'єктів правозастосування, законослухняних громадян, осіб, звільнених за амністією, а також тих засуджених, до яких амністія не застосовується [17, с. 176].

Отже, зважаючи на вищевикладені названими вченими фактори, можна зробити висновок, що для України найбільш вірогідним шляхом подальшого розвитку норм про амністію вважаємо її не тільки збереження, а й удосконалення (наприклад,

обов'язкове застосування амністії до осіб, які вчинили кримінальні проступки).

До речі, у процесі дослідження злочинів, які вчиняються у військових частинах Збройних сил України, значне місце посідають злочини у вигляді самовільного залишення частини чи місця служби – 6,3 %, крадіжки – 4,6 %, розбою – 2,6 %, дезертирства – 1,3 %, решта злочинів – це умисне вбивство, перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, вимагання та одержання неправомірної вигоди, погроза або насильство щодо начальника, порушення статутних правил несення прикордонної служби тощо – 0,6 % [18, с. 147]. Одним із прикладів є вимагання 25 тис. євро та одержання частини неправомірної вигоди в розмірі 5 тис. євро начальником Чернівецького прикордон-

ного загону та його заступником з оперативно-розшукової роботи за не притягання підлеглих військовослужбовців до відповідальності за порушення правил несення прикордонної служби [19, с. 127].

Висновки. Насамкінець, наголошуємо, що звільнення військовослужбовців від покарання шляхом застосування амністії, безумовно, треба вважати одним із видів звільнення та різновидом альтернативних заходів кримінально-правового впливу, який застосовується державою щодо осіб, які не характеризуються підвищеним ступенем суспільної небезпечності. У свою чергу, звільнення військовослужбовців від покарання шляхом застосування амністії за своєю правовою природою схоже на інші види звільнення з тією різницею, що амністія може бути застосована тільки відповідно до Закону України про амністію.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / За заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-е вид., допов. Х.: Право, 2013. 376 с.
2. Андреев А.В. Законотворчі та правозастосовні проблеми звільнення від покарання з випробуванням. Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 4. С. 236–245.
3. Бурдін В.М. Окремі проблеми застосування амністії в Україні. Вісник Львівського університету. Серія: Юридична. 2011. Вип. 54. С. 335–341.
4. Письменський Є.О. Звільнення від покарання та його відбування: проблеми вдосконалення кримінального законодавства. Часопис цивільного і кримінального судочинства. 2011. № 3. С. 104–110.
5. Яковлева Л.В., Письменский Е.А. Освобождение от наказания в соответствии с актом об амнистии по законодательству Российской Федерации и Украины (сравнительный анализ). Проблемы освобождения от уголовной ответственности и наказания по законодательству Республики Беларусь, России и Украины: уголовно-правовой и уголовно-процессуальный аспекты: сб. ст. / Под науч. ред. Л.В. Лобановой, И.С. Дикарева; редкол.: Л.В. Лобанова (отв. ред.) и др. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2012. С. 161–172.
6. Богатирьов І.Г. Наукова дискусія щодо проблем застосування інституту помилування до засуджених в Україні. Вісник прокуратури. № 1. 2016. С. 107.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. «Про застосування амністії в Україні»: Закон України від 1 жовтня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 48. Ст. 263.
9. Музыка А.А. Закону «О применении амнистии в Украине» посвящается (в редакции от 2 июня 2011 года). Теоретичні та прикладні проблеми сучасного кримінального права: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луганськ, 19–20 квітня 2012 р.) / упоряд. Є.О. Письменський, Ю.Г. Старовойтова. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. С. 337–344.
10. Письменський Є.О. Звільнення від покарання та його відбування: коментар до кримінального законодавства та практики його застосування. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. 216 с.
11. Чепелюк О.В. Амністія та помилування в Україні (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. К., 2008. 207 с.
12. Чугуников І.І. Правовідносини та форми їх реалізації у кримінальному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Одеса, 2001. 20 с.
13. Школа С.М. Кримінально-правові проблеми застосування амністії та здійснення помилування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. К., 2003. 248 с.
14. Александров Ю.В. Інститут амністії: його розвиток і можливі перспективи. Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. 2011. № 4 (31). С. 154–157.
15. Усатий Г.О., Дрьомов С.В. Амністія по-президентськи: соціальний конфлікт чи сучасна індульгенція для злочинців. Проблеми правового регулювання і практики застосування амністії та помилування: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Луганськ, 6–20 лютого 2012 р.) / Упоряд.: Є.О. Письменський. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. С. 93–97.
16. Андреев А.В. Безумовні види звільнення від покарання: проблеми вдосконалення кримінального законодавства та практики його застосування. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2012. № 4 (51). С. 162–168.
17. Осяк А.Н. Інститут амністии в российском уголовном праве: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Ростов-на-Дону, 2006. 205 с.
18. Богатирьов І.Г., Сокоринський Ю.В. Кримінально-виконавча характеристика покарання у виді тримання у дисциплінарному батальйоні військовослужбовців. К.: ВД. «Дакор», 2013. 168 с.
19. Сенюк О.В. Діяльність військової прокуратури для забезпечення правопорядку в армії та державі. Вісник прокуратури. № 12. 2015. С. 125–128.

Ференчикова С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
юридичного факультету
Університету Павла Йозефа Шафарика в Кошицях (Словаччина)

ПОДАТКОВЕ ШАХРАЙСТВО В КОНТЕКСТІ ДІЮЧОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

TAX CHARGE IN THE CONTEXT OF THE PERMITTED CRIMINAL LIABILITY

В статті розглядаються причини податкового шахрайства, що входять до складу податкових правопорушень. Аналізуються особливості основних фактів правопорушення та характер незаконної поведінки, що є фактичною основою цього злочину. У висновках йдеться про проблему застосування практики, яка пов'язана з виконанням фактів причини податкового шахрайства в контексті кримінальних правопорушень та масових кримінальних правопорушень.

Ключові слова: податкове шахрайство, фактична основа, кримінальне правопорушення, масові кримінальні правопорушення.

В статье рассматриваются причины налогового мошенничества, входящих в состав налоговых правонарушений. Анализируются особенности основных фактов правонарушения и характер незаконного поведения, что является фактической основой этого преступления. В выводах говорится о проблеме применения практики, связанной с выполнением фактов причины налогового мошенничества в контексте уголовных правонарушений и массовых уголовных правонарушений.

Ключевые слова: налоговое мошенничество, фактическая основа, уголовное преступление, массовые уголовные правонарушения.

The article deals with the causes of tax fraud, which are part of tax offenses. The peculiarities of the basic facts of the offense and the nature of the illegal behavior that are the actual basis of this crime are analyzed. The conclusions are about the problem of applying the practice associated with the implementation of the facts of the causes of tax fraud in the context of criminal offenses and mass criminal offenses.

Key words: tax fraud, actual basis, criminal offense, mass criminal offenses.

П'ятий розділ спеціальної частини Кримінального кодексу розглядає фактичні кримінальні правопорушення, які забезпечують захист переважно економічних інтересів Словачької Республіки. Кримінальний кодекс визнає два окремих податкових злочини, вчинені правопорушником шахрайським чином, а саме, злочин зменшення сплати податків та страхування, а також злочин з податковим шахрайством [1, с. 12].

Предметом дослідження даної статті є податкове шахрайство згідно § 277а Кримінального кодексу, який класифікується з точки зору системного характеру спеціальної частини Кримінального кодексу у п'ятий розділ економічних злочинів, а також, третьої частини, яка регулює злочини валютних та податкових правопорушень.

Характер і фактична основа проступку податкового шахрайства. Проступок податкового шахрайства був введений до нашого законного порядку згідно Закону № 246/2012 та вніс зміни до Кримінального кодексу від 1.10.2012 р. У вищезгаданому випадку не йде мова про абсолютно нове податкове шахрайство. Насправді, оригінал був закріплений § 277 абзац 1, другий параграф – як окреме правопорушення. Таке порушення, таким чином, поза законом Кримінального кодексу і діє до кінця вересня 2012 року, відповідно до цього положення. Однак поправка до Кримінального кодексу створила окрему фактичну основу.

Відповідно до § 277а абзац 1 Кримінального кодексу, *той хто в необґрунтованому обсязі вима-*

гає відшкодування податку на додану вартість або акцизного збору в інтересах страхування себе чи будь-якої іншої невинновданної вигоди, підлягає позбавленню волі на строк від одного до п'яти років. Це відбудеться з дотриманням кваліфікованої фактичної основи, а також за умови, якщо є кваліфікаційна емблема за використання вищого кримінального покарання, а саме засудження за такий акт (особливий рецидив), в значній мірі, серйозніший спосіб ведення справ, в значній мірі, або вчинення членів групи небезпечних груп.

З предметної точки зору необхідно проаналізувати особливості основних фактів проступку податкового шахрайства відповідно до § 277а абзац 1., що виконує характер описового факту.

Об'єктом проступку податкового шахрайства є зацікавленість держави щодо стягнення податку на додану вартість або акцизного збору, що відшкодується лише за умови дотримання правових умов. Неприйнятною стороною цього правопорушення є несанкціоноване подання податку на додану вартість чи акцизний податок у більшій мірі з метою невинновданної вигоди [2, с. 186]. Така процедура в принципі є особливим видом шахрайства, коли правопорушник стверджує, що має право на податок на додану вартість або акцизний збір, навіть якщо він не має законного права на його погашення [2, с. 187]. У випадку податкового шахрайства правопорушник претендує на право повернення податку на додану вартість, відповідно, акцизний збір, але насправді не

має такого права або має, але на нижчому рівні, ніж він декларує [1, с. 13].

Небажана сторона податкового шахрайства призводить до того, що внаслідок необґрунтованого права на податок на додану вартість, акцизний податок буде викуплено більшою мірою. Невиправданою перевагою (несанкціонованою вигодою) є збільшення активів платника податків або іншої особи на суму надмірної компенсації, що вимагається та повернена, тобто відрахування, які насправді не були створені або створені з меншою сумою, ніж задекларовані [3, с. 520].

Невиправдана вимога щодо сплати податку на додану вартість або відшкодування акцизного податку означає здійснення цієї вимоги всупереч законодавству про податок на додану вартість та індивідуальні акцизні збори. Таке здійснення претензії полягає в оманливому твердженні про виконання умов для такого позову, тим самим змушуючи податкового адміністратора входити в оману [3, с. 520].

Всупереч тому, що «обман» або «введення в оману» не є виразною ознакою фактичної основи проступку податкового шахрайства, елемент «обман» впливає з визначення фактичної основи, а саме з «неправомірного вимагання відшкодування» з якого впливає, що заявлена претензія є симулятивною, попри той факт, що він не має права вимагати його (відповідно, але нижче, ніж бажана сума) [1, с. 13].

У випадку податкового шахрайства, шахрайське поводження правопорушника спрямоване на несанкціоноване придбання перевищення податків у формі передбачуваної надмірної компенсації держави, а це означає, що майно держави зменшується на суму невинуватого застосованого та поверненого податкового перевищення. Характерною особливістю податкового правопорушення є те, що постраждалим суб'єктом завжди є тільки Словацька Республіка, з тим, що поведінка порушника спрямована проти неї (адміністратора податку), і, що поведінка правопорушника безпосередньо пов'язана з необґрунтованою вимогою щодо повернення податку на додану вартість або акцизного податку [1, с. 17].

Початкове коригування вимагало невеликого масштабу як ознаки фактів, нові правопорушення податкового шахрайства вимагають більшого масштабу. Відповідно до § 125 абзац 1 Кримінального кодексу невеликий збиток – шкода, що перевищує 266 євро. Великий збиток розуміється як сума щонайменше в десять разів вище такої суми, тобто сума, що дорівнює 2660 євро. Ці аспекти також використовуються для визначення суми користі, вартості речі та масштабу правопорушення. Однак ця правова риса викликає практичну проблему щодо можливості продовження злочину. Зміни юридичного характеру збитку/обсягу, на нашу думку, ситуацію ускладнюють, про це зазначено в нашому дослідженні нижче.

Будь-яка особа може бути предметом цього відповідного правопорушення, тобто особа, яка несе кримінальну відповідальність, відповідного віку та здорового глузду, тоді як з точки зору теорії кримінального права, згідно з фактичними ознаками, що

характеризують винуватця, суб'єкт буде загальним. Суб'єктом такого правопорушення може бути лише особа, яка відповідно до конкретного законодавства має право вимагати відшкодування податку на додану вартість або акцизного збору.

Суб'єктивна точка зору вимагає навмисної форми вини, яка, безумовно, може бути трактована відповідно § 17 Кримінального кодексу, який регулює принцип відповідальності за передбачувану протиправну поведінку. Крім обов'язкової ознаки вини, суб'єктивна точка зору також містить факультативну ознаку, а саме мотив злочину, який відповідає законному характеру «у намірі засудити себе або будь-яку іншу невинуватану вигоду». Якщо правопорушник вчинив незаконний акт без цього конкретного мотиву, факти податкового шахрайства не могли бути виконані, але, альтернативною, можна було б висунути цю процедуру в рамках адміністративної відповідальності [4, с. 516].

Проступок податкового шахрайства в контексті чинної кримінальної відповідальності. Як зазначено вище, необґрунтована вимога про відшкодування податку на додану вартість також є правопорушенням, в якому правопорушник, наприклад, на підставі фіктивних платників податку, що підлягає оподаткуванню, чи надмірного відрахування податку на додану вартість; правопорушник, за шахрайським порядком, досягне податкового податку на виїзд нижчим від податку на податок на прибуток, таким чином вимагаючи від держави відшкодування цієї різниці. Така поведінка правопорушника може бути здійснена одноразово, але може також призвести до повторення або навіть до постійного шахрайства.

На практиці трапляється, що вимога на погашення податку на додану вартість сягатиме більшого діапазону, і, таким чином, дія винуватця буде безкарною [1, с. 150]. Той факт, що податкове шахрайство є причиною податкового шахрайства – в більшій мірі – не виконується.

У зв'язку із зазначеною вище безкарністю, що виникає в контексті триваючого кримінального шахрайства впливає цікавий аргумент. Це насправді може статися так, що винний протягом декількох податкових періодів буде помилково претендувати на повернення податку на додану вартість, але тільки в невеликому масштабі; невинуватого заявлене право в будь-якому випадку не перевищує 2660 євро.

Відповідно § 122 абзацу 10 Кримінального кодексу продовжується правопорушення, якщо правопорушник продовжує вчинити такий саме злочин. Покарання всіх часткових правопорушень триваючого кримінального злочину має розглядатися як кримінальний злочин, якщо всі часткові правопорушення пов'язує об'єктивний зв'язок, спосіб їх вчинення. Тільки одне часткове правопорушення, скоєне на території Словацької Республіки, розглядається як один злочин.

Триваюче кримінальне шахрайство є ситуацією, коли правопорушник вчиняє одне правопорушення, крім кількох часткових дій, кожна з яких сама містить всі ознаки правопорушення, але злочинність

цих часткових дій буде розглянута в кінцевому підсумку як одна дія, як одне правопорушення.

Окремі наміри правопорушення вже присутні на перших часткових діях (з початку претензії відшкодування податку на подану вартість). Важливо підкреслити, що правопорушник може й не мати уявлення про подальші дії, але цього достатньо, щоб розраховувати на подальші дії, та задалегідь планувати, коли вони будуть реалізовуватися¹.

Триваюче кримінальне шахрайство вимагає від кожної часткової дії ознак фактичної основи кримінального правопорушення.

Збитки, заподіяні частковими діями кримінальних шахрайств, відображені у спеціалізованій літературі. Якщо часткові дії не призводять до збитків, що вимагаються фактами, оскільки збиток накопичується, а отриманий збиток тоді визначає кваліфікацію дії відповідно до відповідних фактів, накопичений збиток встановлює кримінальну відповідальність діям.

Ми вважаємо, що, якщо в разі тривалого кримінального правопорушення жодна з часткових дій не відповідає фактичному характеру злочину через відсутність судового переслідування заявленого збитку і жодна з часткових дій не може задовольнити зміст справи про податкове шахрайство через більшу невідповідність, це є масовим кримінальним правопорушенням. Сама частина дії не може бути кримінальним правопорушенням, тобто колективним актом з податкового шахрайства.

Аналогічним чином в літературі відображено цей аргумент, який підтверджує нашу думку, яка полягає в наступному – якщо в діях правопорушника нема злочинного характеру або шкода була меншою, ніж та, яка необхідна для виконання основних дій злочину, це є масовим правопорушенням, якщо жодна з часткових дій не відповідає фактичному характеру злочину. Якщо ж принаймні одна з часткових дій відповідає фактичному характеру злочину, це є змішане правопорушення, частково тривале кримінальне правопорушення, частково масове правопорушення. (див. R 22/1991) [4, с. 755].

Характер масового правопорушення полягає в тому, що для його здійснення необхідні декілька окремих правопорушень, які самі по собі ще не є окремим кримінальним правопорушенням, а набувають статусу кримінального правопорушення

лише в їх повній сукупності. Багато часткових атак у випадку масових правопорушень, в основному, є обов'язковою особливістю. Однак між цими діями має існувати і об'єктивний, і суб'єктивний зв'язок, інакше вони не матимуть факту злочину, оскільки одна дія не є діянням злочину, а окремі дії не відносяться до одного діяння [4, с.758].

У типовій справі правопорушник може бути переслідуваний за колективне правопорушення податкового шахрайства відповідно до § 277а Кримінального кодексу. Ми вважаємо, що всі умови для оцінки часткових правопорушень як масового правопорушення відображені саме тут, оскільки воно складається з декількох окремих правопорушень, які між собою пов'язані і в суб'єктивному, і в об'єктивному контексті, де кожне часткове правопорушення не є окремим від інших, оскільки окремо не відповідає фактам досудового шахрайства відповідно до § 277а Кримінального кодексу.

Необхідним є суб'єктивний зв'язок між правопорушенням, тобто спільні наміри. Що стосується масових правопорушень, юридична ознака яких це не кількість нападів (це, як правило, є ознакою масового правопорушення), наші міркування також підтверджуються рішенням R 22/1991: за злочин крадіжки, передбаченого § 247 абзац 1 Кримінального кодексу <...> (зараз § 212 абзац 1 – (авт.)), слід враховувати окремі правопорушення, на основі яких правопорушник завдав меншої шкоди, у випадку правопорушень, що здійснюються разом з іншими формами продовження кримінального правопорушення.

У такому випадку мова йде про одне безперервне правопорушення (щодо визначення масового правопорушення відповідно до розділу 122 (11) Кримінального кодексу та триваюче кримінальне правопорушення відповідно до розділу 122 (10) Кримінального кодексу, це поєднання масового та тривалого правопорушення, оскільки ці індивідуальні правопорушення не є самі по собі кримінальним злочином, але якщо вони пов'язані об'єктивним та суб'єктивним зв'язком, разом вони становлять кримінальний злочин у формі масового кримінального правопорушення [4, с. 772]). В результаті нашого дослідження, можна зробити висновок про так звані допоміжні відносини між тривалим і масовим правопорушенням.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Šamko P. Daňové podvodné konania a ich dokazovanie. Bratislava: WoltersKluwer, 2015, 419 s. ISBN 978-80-8168-262-9.
2. Mencerová I., Tobiášová L., Turayová Y. a kol. Trestné právo hmotné. Osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2014, 384 s. ISBN 978-80-89122-96-7.
3. Čentěš, J. et al. Trestný zákon: Veľký komentár. Bratislava: Eurokódex, 2013, ISBN 978-80-8155-020-1.
4. Burda E., Čentěš J., Kolesár, J., Záhora, J. a kol. Trestný zákon. Všeobecná časť, Komentár. I. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010, 1130s. ISBN 978-80-7400-324-0.
5. Jáger R., Gábris T. Krádež na Veľkej Morave vo svetle historickej lingvistiky. In: Majetkové a hospodárske trestné činy včera a dnes: sborník z konference. Brno: Masarykova univerzita, 2016 Brno, č. 558. S. 21–35.
6. Jáger R., Gejdošová, Z. History of public administration of monetary policy in Slovakia. In: Revue internationale des sciences humaines et naturelles. Fribourg: Sciences, éducation, cultures, traditions, č. 4/12, 2012. S. 39-40. ISSN 2235-2007.

¹ „Jednotlivé útoky, z ktorých každý naplňuje znaky toho istého trestného činu, sú po subjektívnej stránke spojené jediným a tým istým zámerom v tom zmysle, že páchatel už od začiatku zamýšľa aspoň v najhrubších obrysoch i ďalšie útoky, a že po objektívnej stránke sa tieto jednotlivé útoky javia ako postupné realizovanie tohto jediného zámeru.“ R 3/1972

Хорошун О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

Мартиросян Л. С.,
студент 2 курсу магістратури
юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ПОНЯТТЯ ВИПРАВНИХ РОБІТ ЯК ВИДУ КРИМІНАЛЬНОГО ПОКАРАННЯ

CONCEPT OF CORRECTIONAL WORKS AS A CRIMINAL PUNISHMENT

У статті проаналізовано правову природу та сутність покарання у виді виправних робіт. Розглянуто історію виникнення і становлення виправних робіт як виду покарання в Україні та його правове регулювання. Представлені існуючі в юридичній науці поняття виправних робіт. Проведено аналіз цього виду покарання. На підставі викладеного запропоновано нове визначення поняття.

Ключові слова: кримінальне покарання, виправні роботи.

В статье проанализирована правовая природа и сущность наказания в виде исправительных работ. Рассмотрена история возникновения и становления исправительных работ как вида наказания в Украине и его правовое регулирование. Представлены существующие в юридической науке понятия исправительных работ. Проведено анализ данного вида наказания. На основе изложенного предлагается новое определение понятия.

Ключевые слова: уголовное наказание, исправительные работы.

The article analyzes the legal nature and essence of punishment in the form of correctional work. The development and establishment of correctional works as a form of a punishment in Ukraine and its legal regulation are considered. The concept of correctional labor existing in legal science is presented. The analysis of this type of punishment. On the basis of the above, a new definition of the concept is proposed.

Key words: criminal punishment, correctional works.

Актуальність теми. В останні декілька десятиліть у різних країнах світу намагаються знайти вирішення проблеми пошуку покарань, альтернативних позбавленню волі, щоб найменшим чином обмежувати права та свободи засудженого. Виправні роботи – це альтернативні позбавленню волі покарання, тому застосування цього покарання зменшує кількість засуджених до позбавлення волі і, відповідно, як карає засудженого, так і втілює в собі принцип гуманізму й захищає права та свободи людини. Для визначення основних ознак і сутності цього виду покарання потрібно дати визначення поняттю «покарання у виді виправних робіт».

Покаранню у вигляді виправних робіт присвячено чимало наукових досліджень. Особливо треба відзначити роботи таких учених, як І.Г. Богатирьов, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, С.І. Комарицький, А.С. Мацко, М.І. Мельник, О.С. Міхліна, В.Г. Павленко, О.В. Ткачова, В.О. Уткін, О.В. Філімонов, С.І. Халимон, С.В. Черкасов, С.В. Чубраков та інші.

Метою статті є комплексний аналіз покарання у вигляді виправних робіт і надання нового визначення цьому поняттю. Основними завданнями для досягнення мети є призначення й виконання покарань у виді виправних робіт, що охоплює вивчення історичних аспектів застосування цього виду покарання, змісту й характерних рис і надання нового визначення поняттю.

Виклад основного матеріалу. В основу історико-правового аналізу інституту ухилення від покарання у вигляді виправних робіт покладено запропоновану професором І.Г. Богатирьовим періодизацію історичних етапів розвитку кримінально-виконавчої системи України, яка стосувалася формування та забезпечення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, а саме: становлення кримінально-виконавчої системи (1917–1930), репресивної практики застосування покарань (1930–1953), гуманізації кримінально-виконавчої сфери (1953–1990), сучасного стану кримінально-виконавчих правовідносин (з 1990 р.) [1, с. 27].

У системі кримінальних покарань виправні роботи належать до основних і мають багаторічну практику застосування. У науці кримінально-виконавчого права є різні погляди на історію виникнення примусових робіт, які надалі сприяли появі таких видів кримінальних покарань, як виправні роботи. Виправні роботи як вид покарання без позбавлення волі в перші роки його застосування в Україні мали назву «обов'язкові роботи», «суспільні роботи», а в деяких законодавчих актах – «примусові роботи» [2, с. 12].

Нормативно-правовою основою застосування виправних робіт без позбавлення волі стало Тимчасове положення, прийняте Народним комісаріатом юстиції від 16 квітня 1920 р., у якому зазначалося, що громадські примусові роботи без позбавлення

волі треба застосовувати тільки щодо осіб, які вчинили «незначні проступки», на строк не більше ніж два роки. У 1922 р. постановою ВЦВК було введено в дію Кримінальний кодекс УРСР, який уперше на законодавчому рівні закріпив вичерпний перелік видів покарань та інших заходів соціального захисту. Виконання примусових робіт без утримання під вартою покладалося на бюро примусових робіт. Відповідно до ст. 35 КК УРСР 1922 р. примусові роботи без утримання під вартою призначались на строк від семи днів до одного року та поділялись на такі види: 1) роботи за спеціальністю з пониженням тарифного розряду, з обов'язковими понаднормовими роботами з переміщенням до іншої установи, в іншу місцевість або підприємство; 2) роботи некваліфікованої фізичної праці із зазначенням у вироку суду строку та форми примусових робіт [3, с. 275–276].

Другий період історії розвитку виправних робіт був пов'язаний із покаранням у вигляді позбавлення волі. Держава не займалася на законодавчому рівні розробленням нормативної бази стосовно покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, вважаючи це питанням другорядним. Основними нормативними документами, що регламентували відбування покарання у вигляді виправних робіт, були відомчі акти союзного НКВС. Покарання у вигляді виправних робіт призначалося як основне при виправно-трудовій установі. Організація примусових робіт і керівництво ними покладалося на Управління виправно-трудових установ НКВС УРСР. Так, відповідно до положення «Про функції відділів місць ув'язнення обласних управлінь НКВС УСРР та міськрайапаратів по лінії системи виконання покарань» від 29 жовтня 1935 р., на відділення виправних робіт покладалося керівництво роботою із залучення до праці засуджених та укладення угод із господарськими організаціями [1, с. 38].

Початком упровадження гуманістичних засад у кримінально-виконавчій системі України були 1953–1990 рр. У 1960 р. Верховною Радою УРСР прийнято Кримінальний кодекс УРСР, ст. 23 якого містила чіткий перелік основних і додаткових видів покарання. Виправні роботи без позбавлення волі застосовувались як основне покарання на строк від одного місяця до одного року з відбуванням покарання за місцем роботи засудженого або в інших місцях, визначених органом, на який покладено обов'язок виконання цього виду покарання, але в районі проживання засудженого з урахуванням його працездатності та, за можливістю, спеціальності. Порядок відбування виправних робіт без позбавлення волі встановлювався відповідно до норм Виправно-трудового кодексу (далі – ВТК) 1970 р. Так, на орган, що видав виконанням виправних робіт без позбавлення волі, у разі порушення засудженим встановленого порядку та умов відбування покарання у вигляді виправних робіт покладалось застосування таких видів стягнень: зауваження, догана, попередження, привід [4].

У сучасному вигляді виправні роботи існують із 2001 р., з моменту прийняття нового Кримінального

кодексу України. Отже, відповідно до ст. 57 Кримінального кодексу України покарання у вигляді виправних робіт встановлюється на строк від шести місяців до двох років і відбувається за місцем роботи засудженого. Із суми заробітку засудженого до виправних робіт проводяться відрахування в доход держави в розмірі, встановленому вироком суду, у межах від десяти до двадцяти відсотків. Конкретний розмір відрахувань встановлюється у вироку суду та залежить від тяжкості вчиненого злочину, особи злочинця та інших обставин і факторів, які характеризують діяння та особу засудженого. Вказані положення є загальним правилом щодо виправних робіт [5].

У кримінальному законодавстві немає визначення «покарання у вигляді виправних робіт». У літературі наводяться різні види визначення виправних робіт.

Наприклад, Р.Р. Галіакбаров вважає, що виправні роботи – це міра покарання, сутність якої полягає в примусовому залученні засудженого до праці на строк, зазначений у вироку, із відрахуванням певної частини заробітку в доход держави [6]. А на думку Б.М. Леонтьєва, змістовна сторона виправних робіт без позбавлення волі полягає в тому, що засуджений до цієї міри покарання зазнає виправно-трудового й виховного впливу переважно за попереднім місцем роботи та завжди за своїм місцем проживання без ізоляції від суспільства [7, с. 225].

Ю.А. Пономаренко надає інше визначення, вказуючи, що виправні роботи – це основний вид покарання, який полягає не в обмеженні лише трудових прав засудженого шляхом покладання на нього обов'язку працювати в певному місці, а і його права власності шляхом відрахування частини його заробітку в дохід державного бюджету [8, с. 112].

Для того щоб визначити, які особливості притаманні виправним роботам і що вирізняє цей вид покарання, визначимо її особливості.

Основні ознаки покарань у вигляді виправних робіт [9, с. 225]:

- виправні роботи виконуються за місцем основної роботи засудженого;
- із суми заробітку засудженого проводиться відрахування в доход держави в розмірі, встановленому вироком суду, у межах від 10 до 20 %;
- стосовно виправних робіт у кримінально-виконавчому законодавстві передбачено застосування заходів заохочення та стягнення до осіб, засуджених до цього покарання;
- строк відбування цього покарання встановлюється в межах від шести місяців до 2-х років;
- у процесі виконання виправних робіт безумовним учасником є власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, де засуджена до цього виду покарання особа продовжує працювати, водночас відбуваючи покарання;
- призначається тільки як основне покарання.

Так, у ст. 57 Кримінального кодексу України зазначено, що покарання у вигляді виправних робіт не застосовуються до вагітних жінок і жінок, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною, до непрацездатних, до осіб, що не досягли шістнадцяти

років, і тих, що досягли пенсійного віку, а також до військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, працівників правоохоронних органів, нотаріусів, приватних виконавців, суддів, прокурорів, адвокатів, державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування [5].

На сучасному етапі розвитку кримінально-правової думки деякі вітчизняні криміналісти вважають, що виправні роботи як вид покарання загалом мають економічний характер, оскільки породжують майнові наслідки, зменшуючи заробіток засудженого, та побічно обмежують можливості професійної кар'єри винного [10, с. 39].

Обов'язковим елементом покарання у вигляді виправних робіт є утримання (відрахування) із суми заробітку засудженого, які провадяться в доход держави в розмірі, встановленому вироком суду, у межах від 10 до 20 % (ч. 1 ст. 57 КК). Відрахування провадяться з усієї суми заробітку (без виключення з цієї суми податків та інших платежів незалежно від наявності претензій до засудженого за виконавчими документами) за кожний відповідний місяць під час виплати заробітної плати. Порядок провадження відрахувань встановлений ст. 45 КВК. Аналіз цієї норми дає нам підстави приєднатися до думки тих науковців, які стверджують про примусовий характер вилучення (утримання) в засудженого встановленого вироком суду відсотка відрахування із суми заробітку [11, с. 771]. Адже кримінально-виконавча інспекція здійснює контроль за правильністю та своєчасністю відрахувань сум у доход держави, проведення яких є обов'язком власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу (ч. 1 ст. 44 КВК) [12].

Т.Ю. Погосян вважає, що виправні роботи – це залучення засудженого до праці з відрахуванням певної частини його заробітку в доход держави. Подібне за суттю тлумачення наводить і В.А. Нерсисян, з погляду якого виправні роботи як вид кримінального покарання полягають у примусовому залученні засудженого до праці за основним місцем роботи на строк, визначений вироком суду, з відрахуванням у доход держави певної частини заробітку [13].

Дещо інакше розуміє їх О.С. Пироженко, визнаючи виправні роботи кримінальним покаранням, яке застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, та полягає в примусовому залученні засудженого за місцем роботи до праці та застосуванні обмежень майнового характеру шляхом відрахування в доход держави певного відсотка заробітку, трудового характеру шляхом заборони звільнитися з попереднього місця роботи за власним бажанням без дозволу контролюючого органу та особистого характеру шляхом заборони виїжджати за межі держави без дозволу контролюючого органу та необхідності періодично з'являтися на реєстрацію, а також тягне судимість [11].

Деякі вчені взагалі сумніваються у тлумаченні змісту виправних робіт як покарання, що здійснює виправно-трудоий вплив на засудженого, вважаючи їх узагалі лише «майновим стягненням», «замаскованим штрафом», «замаскованим штрафом, що стягується в розстрочку». На думку Ю.В. Бауліна, наявність у КК виправних робіт – це перехідне явище. Учений зауважує, що в кінцевому результаті треба буде відмовитися від цього покарання, встановивши замість нього різновид штрафу [14]. А В.В. Сташис узагалі називає виправні роботи спеціальним видом штрафу [15, с. 615].

Приєднатись до наведених вище визначень виправних робіт не доцільно. У виправних роботах кара полягає не у праці як такій, бо засуджена особа не змінює місце роботи. Факт покарання полягає у виникненні судимості, стягненні із заробітку, негативного морального становища особи від імені держави та неможливості залишити роботу за власним бажанням. Водночас захищаються права засудженого з обмеженнями. Засуджені отримують чергові відпустки, стаж роботи під час покарання включається в загальний трудовий стаж.

У кримінальному законодавстві України виправні роботи є на п'ятому місці за практикою застосування, це досить гуманний альтернативний реальному позбавленню волі вид кримінального покарання. Будучи засудженою до позбавлення волі, особа зазвичай звільняється з місця роботи, а знайти собі достойну роботу після звільнення, як свідчить практика, надзвичайно важко. Тому в умовах ринкової економіки та масового безробіття перспектива цього покарання, яке дає змогу оминати психологічно важкі моменти звільнення та подальшого пошуку роботи, сьогодні чітко визначена в новому Кримінальному кодексі України, про що свідчить збільшення кількості статей, санкції яких передбачають покарання у вигляді виправних робіт [16].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що виправні роботи як вид кримінального покарання мають давню історію. За період існування цей вид покарання змінив багато назв, але не змінив свої особливості. Сьогодні основними ознаками виправних робіт є те, що засуджений працює за місцем своєї роботи, з відрахуванням коштів у доход держави, не маючи змоги звільнитися із роботи за власним бажанням. Головною особливістю виправних робіт є те, що засуджений бере участь у суспільно корисній праці, але при цьому не ізольовується від суспільства.

Зважаючи на викладене, зазначимо, що виправні роботи – це кримінальне покарання, яке застосовується до особи, винної в злочинному діянні, та полягає в залученні засудженого за місцем роботи до праці, з якої не можна звільнитися за власним бажанням без дозволу контролюючого органу, та з обмеженнями майнового характеру шляхом відрахування певного відсотка із суми заробітної плати в доход держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Богатирьов І.Г. Теорія та практика виконання кримінально-виконавчою інспекцією покарань, не пов'язаних з позбавленням волі: монографія. К.: Атіка, 2005. 312 с.
2. Богатирьов І.Г. Виправні роботи як вид покарання: Кримінальні, кримінологічні та кримінально-виконавчі проблеми: монографія. К.: МП Леся, 2002. 139 с.
3. Хрестоматія з історії пенітенціарної системи України. К.: Говард Пресс, 1999. Т. 2. Ч. 1. 456 с.
4. Бандоля Л.Г. Історико-правовий аналіз запобігання ухиленню від відбування покарання у вигляді виправних робіт. Вісник Академії митної служби України. Серія: Право. 2010. № 1.
5. Кримінальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 57. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
6. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. Саратов, 1997. С. 292.
7. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / Под ред. Б.В. Здравомыслова. Москва: Юристъ, 1999. 480 с.
8. Пономаренко Ю.А. Виды наказаний по уголовному праву Украины: монография. Х.: ФИНН, 2009. 344с.
9. Ткачова О.В. Виконання покарань у виді виправних і громадських робіт: монографія. Х.: Право, 2010. 192 с.
10. Денисова Т.А. Кримінальне покарання та функції його призначення і виконання за законодавством України: навч. посібник. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2004. 152 с.
11. Пироженко О.С. До проблеми законодавчої регламентації виправних робіт як виду кримінального покарання. Форум права. 2011. № 1. С. 771–778.
12. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 3–4.
13. Иванова А., Бондарь С. Практика назначения и исполнения наказания в виде исправительных работ без лишения свободы. Советская юстиция. М., 1984. № 22.
14. Баулін Ю.В. Виправні роботи у проєкті КК України. Проблеми пенітенціарної теорії і практики. 2001. № 6. С. 199–203.
15. Сташис В.В. Основні новели Кримінального кодексу України. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2–3. С. 612–626.
16. Козакова О.А. Кримінальні покарання, не пов'язанні з позбавленням волі: теорія та практика реалізації. Вісник Дніпропетровського університету ім. Альфреда Нобеля. 2012. № 2 (3). С. 87.

Шестаков В. І.,
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСКАРЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО АБО ПРОКУРОРА ЯК ІНСТИТУТ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

APPEAL OF PROCEDURAL DECISIONS, ACTIONS OR INACTION OF THE INVESTIGATOR OR PROSECUTOR AS THE INSTITUTION OF CRIMINAL PROCEEDINGS

У статті розглянуто особливості, притаманні інституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора у кримінальному процесі України. Підкреслено, що в кримінальному процесуальному законодавстві найбільш детально врегульовано питання оскарження ухвал слідчого судді, винесених під час досудового розслідування, тоді як оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора містить значні обмеження щодо предмета та суб'єктів подання скарг. Особливо наголошено на необхідності регламентації процедур оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності, які не охоплені ч. 1 ст. 303 КПК України, під час підготовчого судового провадження.

Ключові слова: кримінальне провадження, інститут кримінального процесу, інститут оскарження, оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності, скарга у кримінальному процесі.

В статье рассмотрены особенности, характерные для института обжалования процессуальных решений, действий либо бездействия следователя или прокурора в уголовном процессе Украины. Подчеркнуто, что в уголовном процессуальном законодательстве наиболее подробно урегулирован вопрос обжалования определенных следственного судьи, вынесенных в ходе досудебного расследования, тогда как обжалование процессуальных решений, действий или бездействия следователя или прокурора содержит значительные ограничения по предмету и субъектам подачи жалоб. Особенно отмечена необходимость регламентации процедур обжалования процессуальных решений, действий или бездействия, которые не охвачены ч. 1 ст. 303 УПК Украины, во время подготовительного судебного производства.

Ключевые слова: уголовное производство, институт уголовного процесса, институт обжалования, обжалование процессуальных решений, действий или бездействия, жалоба в уголовном процессе.

In the article the author considered features that are peculiar to the institution of appealing procedural decisions, actions or inaction of the investigator or prosecutor in the criminal process of Ukraine. It is underlined that in the criminal procedural legislation the issue of appealing the rulings of the investigating judge in the course of the pre-trial investigation is most thoroughly settled, whereas the appeal of the procedural decisions, actions or omissions of the investigator or the prosecutor contains significant restrictions on the matter and the subjects of filing the complaints. It is especially noted the need to regulate procedures for appealing procedural decisions, actions or omissions that are not covered by Part 1 of Art. 303 of the Code of Criminal Procedure of Ukraine, during the preparatory court proceedings.

Key words: criminal proceedings, institute of criminal procedure, institute of appeal, appeal of procedural decisions, actions or inaction, complaint in criminal proceedings.

Постановка проблеми. Ефективність та якість кримінального провадження напряму залежать від належної регламентації процедур оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і службових осіб, які здійснюють судочинство. Отже, цілком справедливо відзначити, що відповідний кримінальний процесуальний інститут, з одного боку, є запорукою реалізації основних прав особи у кримінальному провадженні, з іншого – не має створювати зайвих перешкод повноті та швидкості вирішення справи. Тому розгляд нагальних проблем щодо його розвитку й удосконалення має залишатись у полі зору науковців і практиків.

Однією з прогалин у нормативно-правовій регламентації цього виду оскарження є фактична відсутність у КПК України правил щодо оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора під час підготовчого судового провадження. Незважаючи на те, що ч. 2 і 3 ст. 303 КПК України визначають відповідну можливість реалізації права на оскарження, законом не встановлено

чітких процедур, що призводить до значних труднощів у практичній реалізації зазначених норм. Крім того, існують суперечності в питаннях визначення предмета та суб'єктів оскарження, строків подання скарг, процедур і наслідків їх вирішення. Тому кримінальний процесуальний інститут оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора потребує подальшого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні проблеми оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора у кримінальному процесі неодноразово були предметом розгляду в сучасних працях вітчизняних науковців. Наприклад, І.І. Зарева присвятила дослідження проблемам оскарження дій і рішень прокурора в кримінальному процесі [1]. Є.В. Большаков вивчав апеляційне оскарження рішень судді, постановлених у порядку судового контролю в досудових стадіях кримінального процесу [2]. Предметом наукової праці Д.М. Валігури було оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органу досудового розслідування

та прокурора [3]. А.І. Яковинець розглядав інститут судового оскарження на досудовому розслідуванні [4]. Д.І. Клепка досліджувала оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремих вид провадження [5].

Проте питання щодо загальної характеристики та визначення конкретних напрямів удосконалення інституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора досі висвітлювались лише фрагментарно. До того ж ґрунтовно не аналізувались загальні риси зазначеного процесуального інституту за чинним КПК України та не окреслювались конкретні напрями його подальшого розвитку, зокрема, в аспекті встановлення правил оскарження під час підготовчого судового розгляду з метою всебічного забезпечення реалізації відповідного права особи.

Метою статті є визначення на основі аналізу нормативно-правових актів, наукової літератури та судової практики характерних особливостей формування інституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, а також окреслення шляхів подальшого вдосконалення правил прийняття й вирішення скарг під час підготовчого судового провадження.

Виклад основного матеріалу. Інститут оскарження у кримінальному провадженні є складним і багатоаспектним. У зв'язку з цим до сьогодні існують певні суперечності в питаннях щодо кількості та змісту відповідних інститутів і субінститутів кримінального процесу.

У науковій літературі відзначено, що оскарження та інститут оскарження є самостійними та різними поняттями, які не треба ототожнювати [6, с. 21]. Водночас підкреслено, що вони є поняттями взаємопов'язаними та розглядати їх відокремлено один від іншого недоцільно. Така позиція заснована на аналізі положень КПК України, які регулюють оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування, адже гл. 26 КПК України закріплює норми, що регулюють, які саме рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, коло суб'єктів, що мають право на подання скарги, порядок подання скарги та порядок розгляду скарги уповноваженими органами [5, с. 23].

Вищенаведене зауваження може бути уточнено, адже тісний зв'язок указаних понять не означає неможливості їхнього окремого розгляду. Діяльність із подання, розгляду та вирішення скарг не є тим самим, що й сукупність правових норм, які її регламентують. Норми відповідних правових інститутів містять певні невідповідності та прогалини, що викликає практичні труднощі, але не завжди робить оскарження неможливим. Інша річ, що в науці кримінального процесу безпосередньо саму діяльність, яка є практичним відображенням реалізації особою права на оскарження, доцільно розглядати через призму відповідних правових інститутів, які являють собою нормативно закріплені правила оскарження. Тож надання особі можливостей оскарження з метою забезпечення її права на справедливий суд

призводить до виникнення відповідних правовідносин, які мають регулюватись стійкими групами правових норм – правовими інститутами.

Як зазначається, принцип права на оскарження не є безмежним і не допускає свободи оскарження. Його дія обмежується нормами інституту оскарження, який регламентує певні приписи для суб'єктів, що вирішили скористатися правом на оскарження та нормами закону щодо повноважень слідчого судді. Вказаний інститут постійно змінюється, реформується, коло його дії поступово розширюється [7].

Науковцями проведено чимало досліджень із питань щодо процесуальної регламентації оскарження у кримінальному процесі. При цьому визначено кілька основних правових інститутів у цьому напрямі й особливу увагу приділено оскарженню на стадії досудового розслідування. До складу цього інституту відносять чотири процесуальні процедури: 1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора; 2) оскарження підозрюваним, обвинуваченим, потерпілим до вищого прокурора недотримання розумних строків слідчим, прокурором; 3) оскарження слідчим рішень, дій чи бездіяльності прокурора; 4) оскарження ухвал слідчого судді [8, с. 10–13].

Такий підхід заснований на структурі гл. 26 КПК України, яка диференціює процедури оскарження залежно від стадії процесу та суб'єктів, чий дії оскаржуються, і він є найбільш широко поширеним у наукових дослідженнях. До того ж, крім наведених підстав, до уваги беруться ще й суб'єкти, які вирішують скарги (суд, прокурор), й особливості предмета оскарження. Отже, питання щодо змісту інституту оскарження у кримінальному процесі розкривається на підставі диференціації його різновидів, виділених залежно від таких критеріїв, як: 1) стадія процесу, на якій здійснюється оскарження; 2) суб'єкт, чий рішення, дії або бездіяльність піддаються оскарженню; 3) суб'єкт, який вирішує скаргу. При цьому найбільш доцільним є поєднання двох перших підстав, які в сукупності найбільш повно відображають зміст однорідних процесуальних норм, що регулюють правовідносини стосовно певного різновиду оскарження.

Визначено, що інститутом оскарження є сукупність правових норм, які регулюють процедуру реалізації особою права на звернення до уповноваженого законом органу зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, слідчого судді з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, які були порушені (або можуть бути порушені) під час досудового розслідування, та отримання законного й обґрунтованого рішення [9, с. 121–123; 5, с. 24].

Відповідно до загальної теорії права будь-який правовий інститут має такі властивості: 1) його зміст має текстовий вираз у вигляді групи виокремлених понять, термінів, конструкцій, які створені законодавцем у межах саме цих інститутів, і є наслідком їх розвитку; 2) норми інституту права набувають своєрідного офіційного способу закріплення в законодавстві в окремому нормативно-правовому акті або лише в окре-

тому розділі нормативно-правового акта (главі, книзі) [10, с. 260]. З погляду цих ознак треба визнати, що в чинному КПК України загальний інститут оскарження набув системного закріплення шляхом виділення кількох окремих інститутів, як-от гл. 26 КПК України «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування», гл. 31 КПК України «Провадження у суді апеляційної інстанції», гл. 32 КПК України «Провадження у суді касаційної інстанції» тощо. Тобто однорідні процесуальні норми, що забезпечують реалізацію права на оскарження, згруповано залежно від стадії процесу, а вже внутрішня градація передбачає застосування додаткових ознак, зокрема, суб'єктів, умов, строків тощо. До того ж можна побачити, що реалізація вимоги ч. 2 ст. 303 КПК України про те, що скарги на інші рішення, дії або бездіяльність слідчого або прокурора не розглядаються під час досудового розслідування та можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження в суді [11], навряд чи може бути ефективною без удосконалення відповідного інституту кримінального процесуального права. Правила, які встановлені ст. ст. 314–316 КПК України, стосуються порядку підготовчого судового провадження й не регламентують питань оскарження.

На нашу думку, законодавча техніка чинного КПК України та нагальні потреби судової практики зумовлюють формування окремого правового інституту оскарження рішень, дій або бездіяльності, здійснених на досудовому розслідуванні, під час підготовчого судового провадження. Введення відповідних норм є вельми важливою потребою й тісно пов'язано з удосконаленням інституту, визначеного гл. 26 КПК України. Тому передусім треба виділити загальні риси та недоліки, притаманні останньому.

Загальна характеристика інституту оскарження процесуальних дій, рішень або бездіяльності під час досудового розслідування надана Д.І. Клепкою, котра виділила такі його основні риси, як свобода оскарження; урегульованість, активна поведінка зацікавленої особи; гарантованість, диспозитивність [5, с. 29], визначила ознаки цього виду оскарження як самостійного забезпечувального провадження, здійснила аналіз предмета оскарження під час досудового розслідування [5, с. 28–46]. У цьому сенсі відзначимо, що визначення предмета оскарження є одним із вагомих елементів змісту відповідного інституту кримінального процесу, таким самим, як і суб'єкти, форма, строки, наслідки. Водночас загальна характеристика саме правового інституту має відображати загальні риси та ознаки не стільки безпосередньо діяльності з подання та вирішення скарг, скільки сукупності правових норм, які регулюють цю діяльність. Аналіз їхнього змісту дає змогу співвідносити його відповідність загальним засадам кримінального провадження та якісним рисам, що мають бути притаманні цьому інституту.

У зв'язку з цим зазначимо, що сьогодні у гл. 26 КПК України інститут оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності під час досудового розслідування загалом структурований залежно від суб'єкта, чий рішення, дії або бездіяльність оскаржуються.

Наприклад, щодо рішень, дій або бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування сукупність правових норм визначає: 1) предмет і суб'єктів оскарження (ст. 303 КПК України); 2) строк подання скарги та підстави її повернення (ст. 304 КПК України); 3) правові наслідки подання скарги (ст. 305 КПК України); 4) порядок розгляду скарг (ст. 306 КПК України); 5) вимоги щодо ухвали слідчого судді за наслідками розгляду скарги (ст. 307 КПК України). Такий підхід загалом є логічним, і відповідні норми мають удосконалюватись щодо їхнього внутрішнього змісту. У цьому сенсі особливу увагу варто звернути на обмеження суб'єктів і кола процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора, які можуть бути оскаржені.

У роз'ясненнях, наведених у листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 9 листопада 2012 р. № 1640/0/4-12, наголошено, що «встановлений ч. 1 ст. 303 КПК перелік рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування є вичерпним. Тому скарги на інші рішення, дії чи бездіяльність не розглядаються під час досудового розслідування та можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження в суді за правилами ст. ст. 314–316 КПК» [12]. Крім того, відзначено: «Рішення, дії, бездіяльність, перелік яких визначено в ч. 1 ст. 303 КПК, можуть бути оскаржені на стадії досудового розслідування, але не можуть бути предметом оскарження на стадії підготовчого судового засідання. Водночас рішення, дії, бездіяльність слідчого чи прокурора, які не визначені в ч. 1 ст. 303 КПК, можуть бути оскаржені під час підготовчого судового засідання. Як під час досудового розслідування, так і під час підготовчого судового засідання можуть бути оскаржені лише 2 різновиди рішень: 1) рішення прокурора, слідчого про відмову у визнанні потерпілим; 2) рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час застосування заходів безпеки» [12]. Тобто застосовано спосіб диференціації процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора, які можуть бути оскаржені або під час досудового розслідування, або вже під час підготовчого судового провадження. При цьому конкретні правила визначені тільки для першого виду оскарження, що не можна вважати прийнятним з погляду практичної реалізації вимог вказаних норм. Отже, це питання потребує вирішення шляхом доповнення процесуального інституту, що розглядається.

Ст. 308 КПК України встановлює окремі правила оскарження недотримання розумних строків під час досудового розслідування. Такі скарги попередньо можуть бути подані лише прокурору вищого рівня та лише в разі відмови в задоволенні – до суду. Тобто законодавець вважає, що недотримання слідчим або прокурором розумних строків не є таким порушенням прав і законних інтересів, що може відразу бути оскаржено в судовому порядку. З таким підходом навряд чи можна погодитись.

Наприклад, з погляду правозастосовної практики відзначено, що проблема ст. 308 КПК України полягає у фактичній відсутності механізму, який би забезпечував дотримання права на розумні строки. Можливість притягнення слідчого або прокурора до відповідальності та надання вказівок абсолютно не надає гарантій про проведення слідства загалом або конкретних слідчих дій в розумні строки. Водночас звернення до слідчих суддів, які згідно зі ст. 3 КПК України повинні здійснювати судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні з питань оскарження недотримання розумних строків, не є ефективним способом правового захисту, оскільки під час подання скарг до слідчих суддів останні не відкривають провадження за такими скаргами, зазначаючи, що оскарження недотримання розумних строків – це виключна компетенція прокурора [13, с. 334–335]. У зв'язку з вказаним вважаємо, що питання оскарження недотримання розумних строків у кримінальному провадженні мають вирішуватись у такому самому порядку, як і інші скарги щодо можливого порушення слідчим або прокурором прав людини, тобто в суді. Можливість оскарження вищому прокурору може бути залишена тільки як необов'язкова альтернатива для забезпечення швидкості вирішення відповідного питання.

Окремим різновидом оскарження норми кримінального процесуального інституту, що розглядається, виділяють оскарження слідчим рішення, дій чи бездіяльності прокурора. Вони визначають: 1) предмет оскарження (ст. 311 КПК України), 2) порядок оскарження (ст. 312 КПК України), 3) порядок вирішення скарги (ст. 313 КПК України). Проте, на нашу думку, ці правовідносини складаються між суб'єктами владних повноважень, обидва з яких є представниками сторони обвинувачення. Тому в цьому випадку йдеться не про захист права особи на оскарження, а про гарантії процесуальної самостійності слідчого, його повноваження, тобто не про реалізацію засади кримінального провадження, встановленої ст. 24 КПК України. Отже, не можемо повністю погодитись із тією ситуацією, що зараз оскарження слідчим рішення, дій чи бездіяльності прокурора під час досудового розслідування є субінститутом щодо інституту оскарження [14, с. 16]. Крім того, уявляється слушним зауваження, що положення ч. 3 ст. 312 КПК України про те, що оскарження слідчим рішення, дій або бездіяльності прокурора не зупиняє їх виконання, фактично нівелює цей інститут і позбавляє слідчого незалежності у кримінальному провадженні [15, с. 209]. Також вва-

жаємо, що вирішення спорів між слідчим і прокурором щодо здійснення досудового розслідування цілком може вирішуватись поза межами процесу та регулюватись міжвідомчими підзаконними нормативно-правовими актами.

Висновки. Отже, вищенаведені відомості щодо загального порядку правової регламентації процедур оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого або прокурора дають змогу дійти висновку про те, що відповідний інститут кримінального процесу з погляду внутрішньої побудови має такі особливості:

1) процесуальні норми щодо скасування процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора під час досудового розслідування загалом передбачають основні елементи відповідної діяльності (суб'єкти, предмет, порядок, наслідки), проте вмщують значні обмеження щодо предмета та суб'єктів оскарження та мають деякі інші прогалини;

2) процедура оскарження недотримання слідчим і прокурором розумних строків під час досудового розслідування передбачає попереднє звернення до прокурора вищого рівня, що не сприяє забезпеченню належним чином захисту прав людини в цьому аспекті;

3) питання оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності, які не охоплені ч. 1 ст. 303 КПК України, взагалі не регламентовані, хоча закон містить можливість такого оскарження та розгляду скарг під час підготовчого судового провадження (ч. ч. 2, 3 ст. 303 КПК України);

4) оскарження слідчим процесуальних рішень, дій або бездіяльності прокурора виділено як окремий субінститут інституту оскарження, незважаючи на те, що в цьому випадку має місце не забезпечення права на оскарження, а відносини між суб'єктами владних повноважень зі сторони обвинувачення.

Наведені вище властивості інституту оскарження певним чином зумовлюють і окремі недоліки нормативно-правового регулювання відповідних суспільних відносин, зокрема, наявність у кримінальному процесуальному законі певних прогалин і суперечностей, що потребують усунення. Розроблення дієвих заходів щодо вирішення цих проблем уявляється перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Зокрема, існує особливо нагальна потреба формування окремого субінституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час підготовчого судового провадження з метою чіткого визначення предмета та суб'єктів цього різновиду оскарження, строків подання й умов прийняття скарг, порядку та правових наслідків їх вирішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зарева І.І. Оскарження дій та рішень прокурора у кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2011. 188 с.
2. Большаков С.В. Апеляційне оскарження рішень судді, постановлених в порядку судового контролю у досудових стадіях кримінального процесу: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2012. 180 с.
3. Валігура Д.М. Оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органу досудового розслідування та прокурора: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2013. 191 с.
4. Яковинець А.І. Інститут судового оскарження на досудовому розслідуванні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2012. 208 с.
5. Клепка Д.І. Оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремих вид провадження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Х., 2017. 211 с.
6. Федова Г.В. Оскарження дій та рішень міліції як органу дізнання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2008. 228 с.
7. Ковальова Н.В. Діяльність суду під час досудового провадження як одна із складових інституту оскарження. Часопис Академії адвокатури України. 2012. № 3 (16). Т.5. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/268/289>
8. Яновська О.Г. Інститут оскарження на стадії досудового розслідування. Адвокат. 2013. № 1 (148). С. 10–13.
9. Камчатна Д.І. Деякі аспекти визначення поняття інституту оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування. Актуальні питання підготовки фахівців у вищих навчальних закладах: досвід, проблеми, перспективи: між нар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 7-8 червня 2013 р.). 2013. С. 121–123.
10. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юрид. вищ. навч. закл.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. База даних «Законодавство України» Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
12. Про деякі питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 9 листопада 2012 р. № 1640/0/4-12. База даних «Законодавство України» Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1640740-12>.
13. Ягунов Д.В. Дотримання розумних строків на стадії досудового розслідування та захист прав потерпілого: окремі проблеми чинного кримінального процесуального законодавства та шляхи їх вирішення. Актуальні проблеми політики. 2014. Вип. 53. С. 332–341.
14. Клепка Д.І. Оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремих вид провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Х., 2017. 20 с.
15. Гринів О.Д. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Університетські наукові записки. 2016. № 57. С. 205–212.

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.963

Д'ячков Д. С.,

*аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ЗАКОННІСТЬ І СПРАВЕДЛИВІСТЬ ЯК ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ: ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

THE RULE OF LAW, LEGALITY AND JUSTICE AS THE PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE: THE PROBLEMS OF CONTENT AND CORRELATION

Стаття присвячена висвітленню змісту та співвідношення таких принципів організації та діяльності прокуратури, як верховенство права, законність і справедливість. Зроблено висновок щодо недоцільності самостійного виокремлення принципу справедливості, який є складовою принципу верховенства права, а також щодо того, що лише у своєму органічному поєднанні принципи верховенства права та законності можуть реалізувати в організації та діяльності прокуратури закладені в них ідеї.

Ключові слова: прокуратура, верховенство права, законність, справедливість, принципи.

Статья посвящена освещению содержания и соотношения таких принципов организации и деятельности прокуратуры, как верховенство права, законность и справедливость. Сделан вывод о нецелесообразности самостоятельного выделения принципа справедливости, который является составной частью принципа верховенства права, а также о том, что только в своем органическом сочетании принципы верховенства права и законности могут реализовать в организации и деятельности прокуратуры заложенные в них идеи.

Ключевые слова: прокуратура, верховенство права, законность, справедливость, принципы.

This article is devoted to the coverage of the content and correlation of such principles of organization and activity of the prosecutor's office as the rule of law, legality and justice. It was concluded that the principle of justice, which is an integral part of the principle of the rule of law, and that only in its organic combination the principles of the rule of law and legality can realize the ideas embodied in them are realized in the organization and activity of the procuracy.

Key words: prosecutor's office, the rule of law, legality, justice, principles.

Загальними й такими, що побудовані на основоположних для всієї системи права України принципах, Законом «Про прокуратуру» визначені такі принципи (засади) діяльності прокуратури, як принципи верховенства права, визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, законності, справедливості. Крім того, поряд із ними Закон вказує також принципами діяльності й принципи неупередженості та об'єктивності. Незважаючи на те, що всі ці принципи начебто мають самостійне виокремлення (хоча й у двох пунктах Закону «Про прокуратуру», на відміну від інших принципів, кожний з яких викладений у самостійному пункті Закону), на наш погляд, необхідним є їх спільне дослідження. Це викликано, на наш погляд, тим, що, як показано буде нижче, сутність багатьох із них саме як фундаментальних засад в організації та діяльності прокуратури буде зрозуміла лише через порівняння їх один з одним. Крім того, очевидно, що багато з цих принципів дублюють одне одного, що, на наш погляд, вимагає певного їх упорядкування.

Зазначені проблеми вже досліджувалися в правовій науці, зокрема, такими науковцями, як В.В. Долежан, Л.Ю. Європіна, С.В. Ківалов, І.М. Козьяков,

М.В. Косюта, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, О.В. Плахотнік, Ю.Є. Полянський, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, Д.Л. Савенко, О.М. Толочко, та іншими вченими. Тим часом, з урахуванням проведеного впродовж останніх років реформування прокуратури та того значення, яке було надане цим принципам, актуальним було б, на наш погляд, висловити наукові положення щодо їх правильного розуміння та співвідношення між собою. Зазначене і є метою статті.

У вітчизняній правовій науці розуміння принципу **верховенства права** є досить дискусійним. Передусім, принцип верховенства права означає, що позитивне право, яке створюється людьми, має ґрунтуватися на природному праві, яке обмежує державну владу та є своєрідним фільтром позитивного права. Самостійного значення принцип верховенства права набуває тоді, коли розрізняють закон і право. При цьому робиться важливий висновок про те, що поза доктриною природного права цей принцип існувати не може. Аспектами цього принципу є те, що верховенство права розглядається як пріоритетність у суспільстві, насамперед прав і свобод людини. Принцип верховенства права характеризується і як верховенство розуму та пов'язується з такими морально-пра-

вовими цінностями, як справедливість, рівність, свобода, добро, гуманізм [1, с. 64].

Відтак убачається досить загальний характер і невизначеність сутності принципу верховенства права. Не вдаючись у наукові дискусії, зазначимо, що існуюча дискусія очевидно має об'єктивний характер та є виявом не лише вітчизняної науки. У п. п. 68, 69 доповіді «Верховенство права» Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) також наголосила на загальному характері та невизначеності самого поняття «верховенство права» для його застосування, а саме, що законодавчі положення стосовно верховенства права – як на національному, так і на міжнародному рівні – мають дуже загальний характер і не визначають цього поняття докладно [2].

Ми вважаємо за необхідне погодитись із Н.М. Бакаяною, яка під час дослідження принципу верховенства права в організації та діяльності адвокатури визначала його як засаду, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються для адвоката за здійснення адвокатської діяльності та для адвокатури загалом найвищою соціальною цінністю [3, с. 115]. Лише такий підхід, на наш погляд, є основою верховенства права, лише він дає можливість досягнути сутність цього принципу. Саме з такого його розуміння випливають, на наш погляд, й усі інші його визначення та ознаки.

Так, саме таке розуміння принципу пояснює, чому природне право, яке обмежує державну владу, є своєрідним фільтром позитивного права (обмежує позитивне право) – це пояснюється тим, що саме в природному праві пріоритетом є права людини; відтак лише коли розрізняють закон як створені державою норми поведінки та право як природні норми, принцип верховенства права набуває самостійного значення. Звідси й розуміння верховенства права як верховенства розуму та зв'язок верховенства права з такими морально-правовими цінностями, як справедливість, свобода, добро, гуманізм тощо.

Саме такий підхід до розуміння змісту принципу верховенства права є доцільним, на наш погляд, й у діяльності прокуратури. У зв'язку з цим вважаємо, що верховенство права як загальний принцип прокуратури означає, що під час організації прокуратури та в її діяльності необхідно спиратись на те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю, та що призначенням кожного прокурора та прокуратури як інституції загалом є забезпечення цих благ людини. Призначенням прокурора є не служіння державі, тим чи іншим державним органам чи установам, а забезпечення верховенства права.

Таке розуміння принципу верховенства права вказує на формальну помилку, допущену законодавцем під час формулюванні його змісту в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру» як такому, що має інший, аніж принцип визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, зміст. Як нам

здається, останнє положення й відображає зміст принципу верховенства права в організації та діяльності прокуратури, а відтак не потребує свого самостійного виокремлення. Тим часом, не наполягаємо на зміні редакції цієї норми бодай через те, що спільне закріплення цих принципів дає, насамперед, правильний напрямок у розумінні принципу верховенства права в діяльності прокуратури.

Найбільш проблемним в окресленні змісту принципу верховенства права, причому не лише в організації та діяльності прокуратури, а й у інших сферах правовідносин, на наш погляд, є визначення його співвідношення з **принципом законності**. Відтак з'ясування змісту верховенства права потребує одночасного з'ясування змісту й принципу законності.

Законність – це такий режим державного й суспільного життя, за якого забезпечується повне й неухильне додержання та виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами» [4, с. 156]. Як цілком обґрунтовано робить висновок Л.Є. Європіна, у всіх наукових дослідженнях основні положення засади законності певною мірою представлені як: а) обов'язковість вимог законності для всіх громадян, посадових осіб, державних органів і громадських організацій; б) неприпустимість протиставлення законності й доцільності; в) забезпечення верховенства закону в системі правових актів; г) єдність законності й справедливості; г) невідворотність відповідальності за правопорушення та будь-які порушення режиму законності [5, с. 26]. Зважаючи на це, можна зрозуміти й суть принципу законності як принципу організації та діяльності прокуратури, що вимагає від прокурорів керуватися у своїй діяльності вимогами закону, які є для них обов'язковими, неприпустимістю прокурора ухилятися від виконання закону посиленням начебто на недоцільність його виконання, підходом прокурора до закону як такого, що втілює справедливість і з позицій того, що закон як вид нормативного акта має вищу юридичну силу, порівняно з іншими нормативними актами, а також необхідністю прокурора забезпечувати невідворотність покарання для тих, хто порушив закон. Конкретні вияви реалізації принципу законності можна було б дослідити в будь-якій сфері прокурорської діяльності. Відтак, на відміну від принципу верховенства права, принцип законності є досить чітким і доступним для його розуміння.

Однак очевидним є те, що в окреслених положеннях змісту принципу законності вже зразу закладається проблема його співвідношення з принципом верховенства права. Зважаючи на це, у науці зазвичай прямо вказується на відмінності між верховенством права та законністю. Тим часом, є й думки, які ототожнюють ці принципи аж до заперечення доцільності виокремлення одного з них у діяльності прокуратури. Наприклад, О.М. Кальчук зазначає, що оскільки практична реалізація принципу верховенства права уможливується та виявляється в чіткому виконанні, використанні, застосуванні та дотриманні

норм права уповноваженими посадовими особами органів прокуратури, що прямо пов'язано із законністю, а точніше її кількісно-якісним показником, то в такому разі законність не можна розглядати як принцип діяльності органів прокуратури України, а лише як об'єктивний показник, зокрема, виконання та дотримання принципу верховенства права в повсякденній практичній діяльності посадовими особами органів прокуратури України [6, с. 42]. На наш погляд, зазначена думка є досить суперечливою.

Необхідно не забувати, що закони приймають нехай навіть і представники народу (депутати), але які, однак, мають, як і будь-які інші люди, свої пороки. Через це закон не завжди стоїть на сторожі прав і свобод людини. У зв'язку з цим виникає й питання щодо того, чи буде правильним, якщо верховенство права буде зводитися до закону? Чи правильним буде, якщо він матиме верховенство перед справедливістю, об'єктивністю, чесністю тощо? Перед чим тоді право має верховенство? І який тоді сенс взагалі виокремлювати засаду верховенства права, якщо більш правильним навіть лексично буде говорити про законність як принцип, а не про верховенство права?

У зв'язку з наведеним, на наш погляд, очевидно, більш прийнятною є думка, що самостійного значення принцип верховенства права набуває тоді, коли розрізняють закон і право. За таких умов позитивне право, що створюється людьми, має ґрунтуватися на природному праві, яке обмежує державну владу та є своєрідним фільтром позитивного права [7, с. 83–89; 1, с. 64]. Відтак у діяльності органів прокуратури верховенство права, зокрема, означає й те, що прокуратура не повинна застосовувати положення правового акта, зокрема законодавчого, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або тягне за собою порушення прав і свобод людини та громадянина. Немає бути осіб, які виводяться з-під дії закону чи безпідставно постають перед ним [8, с. 77].

З огляду на це досить скептично необхідно ставитися й до спроб нормативно визначити верховенство права бодай лише через визначення його критеріїв.

Так, аналізуючи засаду верховенства права в діяльності прокуратури, О.В. Плахотнік пропонує визначити критерії для верховенства права на законодавчому рівні та включити їх у нормативно-правові акти. Також можна визначити критерії верховенства права під час прийняття рішень слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом і критерії не тільки з огляду на законність, а й з огляду на верховенство права. Тобто чи відповідає «законність» у діях прокурора верховенству права? Якщо відповідь буде «ні, не відповідає», тоді треба приймати рішення виключно у визначених критеріях верховенства права, застосовуючи в такий спосіб розумну законність з огляду на верховенство права [9, с. 195]. На наш погляд, з таким твердженням навряд чи можна погодитись.

Очевидно, органічною особливістю принципу верховенства права в організації та діяльності про-

куратури є те, що його зміст не може бути окреслений законом, він не зводиться до виконання закону. Якщо ми окреслимо бодай критерії принципу верховенства права в законі, його сутність набуває чіткого нормативного значення, а відтак зміст цього принципу повністю охопить принцип законності. Однак невиконання цих начебто окреслених у законі критеріїв принципу верховенства права буде насправді вже невиконанням не принципу верховенства права, а принципу законності. Не потрібно забувати, що засада верховенства права діє і за прийняття закону, а відтак вона вже повинна бути втілена у змісті закону. Можливе неповне окреслення критеріїв принципу верховенства в законі ймовірно може призвести до ще більшого порушення прав фізичних осіб. У нас також є сумніви й щодо можливості окреслення в самому законі критеріїв принципу верховенства права з огляду навіть на те, що в правовій науці це питання є очевидно дискусійним. Не досить вдалим, на наш погляд, є пропозиція таких критеріїв і з боку О.В. Плахотніка.

Так, до таких критеріїв верховенства права О.В. Плахотнік відносить: 1. Верховенство права – є базовою засадою розумного застосування законності відповідно до норм міжнародного права, Конституції України та законодавства України. 2. Законність – є засадою діяльності прокуратури, яка застосовується прокуратурою відповідно до засади верховенства права. 3. Усі процесуальні рішення, які приймаються прокурором, повинні бути оцінені прокурором через засаду верховенства права. 4. Прокуратура відповідає перед людиною та громадянином за свою діяльність, яка здійснюється без дотримання засади верховенства права, що передбачає відшкодування шкоди, яка була завдана такими діями або бездіяльністю. 5. За дотриманням прокуратурою засади верховенства права здійснюється судовий контроль [9, с. 196]. Однак, справді, нічого нового закріплення таких критеріїв у законодавстві не дасть.

Так, перший і другий критерії є радше не критеріями практичного застосування принципу верховенства права, а науковими положеннями; наступні ж критерії і так є закріплені в законодавстві положеннями, можливо, не так чітко окресленими, але цілком прийнятними для їх застосування – усі процесуальні рішення, які приймаються прокурором, повинні бути оцінені прокурором як через засаду верховенства права, так і через дотримання інших загальних засад, більшість з яких має нормативний характер через закріплення їх у Конституції та законах України та є обов'язковими для застосування; законодавство передбачає відповідальність держави (не прокуратури, як зазначає О.В. Плахотнік, а саме держави, що є більш правильним, оскільки прокуратура є лише органом держави) у вигляді відшкодування шкоди, яка була завдана діями або бездіяльністю, що є несумісними із засадою верховенства права; за дотриманням прокуратурою засади верховенства права, як і за будь-якою іншою діяльністю, здійснюється судовий контроль через можливість оскарження до суду дій чи бездіяльності прокурора. Крім того, тут необ-

хідно враховувати й практику Європейського суду з прав людини, який неодноразово акцентував увагу на ситуативності змістовної інтерпретації поняття верховенства права, традиційно уникаючи такого його дефінування, яке можна було б поширити на всі без винятку життєві обставини [10].

Критерії розмежування принципу верховенства права та законності та верховенство права над законністю жодним чином не нівелюють значення останньої. Загальні підходи до визначення верховенства права в науці та практиці надають великої ваги законності, яка є більш очевидною, більш зрозумілою, а відтак більш прийнятною для її практичного застосування. Отож лише в органічному поєднанні ці два принципи можуть реалізувати в організації та діяльності прокуратури закладені в них ідеї.

Досить дискусійним, на наш погляд, виглядає самостійне виокремлення *принципу справедливості* в організації та діяльності прокуратури.

Справедливість визначається у праві як соціально-етична та морально-правова категорія, один з основних принципів права. Поняття «справедливість» позначає наявність у соціальному світі правових засад і виражає їх правильність, імперативність і необхідність [11, с. 604]. Поняття справедливості виникло в результаті формування таких етичних категорій, як «добро» і «зло». Нині справедливим вважається те, що є належним і правильним для всього загалу, соціуму або його більшості [8, с. 78]. Сам же принцип справедливості визначається як найважливіший принцип правової держави, який реалізується як у законодавчій, так і в правозастосовній діяльності. Справедливий закон втілює ідею рівної для всіх свободи, закон виступає мірою, єдиним для всіх масштабом свободи. Свобода окремої особи співвідноситься зі свободою інших людей, а право є регулятором можливостей реалізації свободи кожного. Встановлювані заборони та обмеження мають бути доцільними з погляду гарантії свободи, а значить справедливими [11, с. 605]. Відтак справедливість передбачає, насамперед, рівність усіх перед законом, адекватність покарання особи за вчинене нею кримінальне чи інше правопорушення [8, с. 78]. Але чи не означає це, що те, яке є належним і правильним для всього загалу, соціуму, вже відображається у верховенстві права? Чи є доцільним додаткове виокремлення справедливості як самостійного принципу прокуратури?

Продовжуючи дослідження змісту принципу верховенства права, необхідно визнати, що його сутність вимагає розуміння поняття «право» як нетрадиційного, якщо виходити з того підходу, за яким ми розглядаємо поняття позитивного права (закону) як систему писаних норм. Необхідно погодитися з В.С. Нерсисянцем, що справедливість входить у поняття права, право за визначенням є справедливим, а справедливість – внутрішня властивість і якість права, правова категорія та характеристика [12, с. 28]. Відтак ідея верховенства права в самому розумінні поняття «право» вже очевидно містить у собі справедливість як структурну складову.

У зв'язку з цим, на наш погляд, необхідності виокремлення справедливості як самостійного принципу прокуратури немає. Незважаючи на те, що таке виокремлення ще раз звертає увагу прокурорів на необхідність втілення у своїй діяльності справедливості, таке виокремлення нічого нового в правовому регулюванні не створює, оскільки, як було сказано вище, охоплюється принципом верховенства права.

У правовій науці досліджено також питання співвідношення справедливості та законності в діяльності прокуратури.

Наприклад, Л.Є. Європіна вважає засаду законності найбільш універсальною з переліку, наведеного у ст. 3 Закону. На її думку, законність представлено як полісемантичну категорію, зрозуміти цілісно сутність якої можна тільки як комплекс понять «законність», «справедливість», «неупередженість» та «об'єктивність» (адже саме таку редакцію закріплено в титульному Законі про прокуратуру) та розглядає її з урахуванням усіх її складових [5, с. 26]. Загалом частково погоджуючись із можливим розглядом законності як універсальної категорії, не можемо погодитися з її найбільшою універсальністю. На наш погляд, найбільш універсальною з усіх принципів організації та діяльності прокуратури, як і будь-якої іншої державної інституції, є принцип верховенства права, який втілює ідею підпорядкування закону більш вищій категорії – праву. Крім того, виглядає дискусійним твердження про полісемантичний зміст засади законності та охоплення нею інших визначених у п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону засад – справедливості, неупередженості та об'єктивності. По-перше, із зазначеної норми не вбачається, що наведені засади є складовою законності, оскільки всі вони перераховані як автономні поряд із законністю, а по-друге, ідея того, що виконання закону з боку прокурора завжди тягне втілення в життя ідей справедливості, неупередженості та об'єктивності заперечується цілком обґрунтованим твердженням, що закон теж може бути несправедливим.

Натомість, аналізуючи принцип законності, Д.Л. Савенко, навпаки, зазначає, що він є єдиним критерієм оцінки дій піднаглядних суб'єктів із позиції відповідності чи невідповідності правовим приписам. Жодні інші критерії, такі як доцільність або недоцільність, справедливість або несправедливість, правильність або неправильність, самі по собі використовуватися не можуть. Для прокурорів законність є вищою доцільністю та вищою справедливістю. У законності закладено всі ці якості, оскільки в разі видання законів держава переслідує певні цілі, прагне до справедливості й правильності регулювання відносин, що складаються в суспільстві [13, с. 10]. На наш погляд, з цієї тезою також однозначно погодитись не можна.

Звичайно, що законність, як і справедливість, повинні враховуватися в діяльності прокурора, і, звісно, що в законі повинна й може бути втілена справедливість. Законність є надзвичайно важливим принципом прокуратури, не потрібно забувати, що

прокуратура, власне, й створювалася як орган забезпечення законності. Однак підхід щодо того, що для прокурорів законність є вищою доцільністю та вищою справедливістю, а також те, що в разі видання законів держава переслідує певні цілі, прагне до справедливості й правильності регулювання відносин, є очевидно неприйнятним у правовій державі. Такий підхід суперечить принципу верховенства

права, оскільки фактично отожднює закон і право, про що йшлося вище. В аспекті існування принципу верховенства права та його співвідношення із законністю вважаємо недоцільним визнання в науці та практиці та, як наслідок, вирішення ще однієї колізії «законність – справедливість». Така колізія повинна вирішуватись лише в межах колізії «верховенство права – законність».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Портнов А.В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України. Стратегічні пріоритети. 2008. № 2 (7). С. 64–67.
2. Report On the Rule Of Law: Venice Commission: the Rule of Law. 25–26 March 2011. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
3. Бакаянова Н.М. Основи адвокатури України: функціональні та організаційні аспекти: монографія. Одеса: Юридична література, 2017. 356 с.
4. Колодій А.М., Лисенков С.Л., Пастухов В.П. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. 190 с.
5. Європіна Л.Ю. Законність як фундаментальна засада прокурорської діяльності. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 24–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2016_4_6.
6. Кальчук О.М. Адміністративно-правове регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України: дис ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2015. 217 с.
7. Довгерт А.С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. Університетські наукові записки. 2007. № 2 (22). С. 83–89.
8. Європіна Л.Ю. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристики. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 3. С. 74–85.
9. Плахотнік О.В. Застосування засади верховенства права у діяльності прокуратури України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 5. Т. 2. С. 193–197.
10. Козюбра М.І. Верховенство права в Україні. URL: <http://www.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/03.pdf>.
11. Горбатенко В.П., Тертишник В.М. Справедливість. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін. К.: «Українська Енциклопедія». Т. 5: П–С. 2003. С. 604–605.
12. Нерсесянц В.С. Філософія права. М.: Норма, 1997. 656 с.
13. Савенко Д.Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Одеса, 2015. 20 с.

Рогатюк І. В.,

кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник,
старший викладач відділу підготовки прокурорів із нагляду за додержанням законів органами,
які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство
Національної академії прокуратури України

**КРИМІНАЛЬНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА
В ОСОБЛИВОМУ РЕЖИМІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ
В УМОВАХ ВОЄННОГО, НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ
АБО В РАЙОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

**CRIMINAL PROCEEDINGS OF THE PROSECUTOR IN THE SPECIAL REGIME
OF PRE-TRIAL INVESTIGATION IN THE CONDITIONS OF A MARTIAL LAW,
STATE OF EMERGENCY OR IN THE AREA OF THE ANTI-TERRORIST OPERATION**

Висвітлено особливості кримінальної процесуальної діяльності прокурора в режимі досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції. Проаналізовано норми законодавства, які регулюють цей вид діяльності. Надано авторське бачення змістовного наповнення такої діяльності, думки науковців стосовно проблематики. Визначено умови, за яких можлива реалізація прокурором повноважень судового контролю. Доведено дієвість існування вказаного інституту та запропоновано доповнення до чинного КПК України.

Ключові слова: прокурор, кримінальна процесуальна діяльність, зона АТО, превентивне затримання, прокурорський нагляд, процесуальне керівництво, особливий режим досудового розслідування.

Освещены особенности уголовной процессуальной деятельности прокурора в специальном режиме досудебного следствия в условиях военного, чрезвычайного положения или в районе антитеррористических операций. Проанализированы нормы законодательства, регулирующие данный вид деятельности. Дается представление автора о содержании такой деятельности, мнения ученых о проблематике. Определяются условия, при которых прокурор может реализовывать полномочия судебного контроля. Доказана эффективность указанного института и предложены дополнения к действующему УПК Украины.

Ключевые слова: прокурор, уголовная процессуальная деятельность, зона АТО, превентивное задержание, прокурорский надзор, процессуальное руководство, специальный режим досудебного следствия.

The peculiarities of criminal procedural activity of the Prosecutor in pre-trial investigation in the conditions of wartime, emergency state or in the area of counter-terrorism operation are covered. The norms of the legislation regulating this type of activity are analyzed. The author's vision of the content of such activity, scientists' opinions on problems is given. The conditions under which the prosecutor's office is possible, the powers of judicial control are determined. The efficiency of the specified institute is proved and the addition to the current CCP of Ukraine is suggested.

Key words: prosecutor, criminal procedural activity, ATO zone, preventive detention, prosecutor supervising, procedural leadership, special regime of pre-trial investigation.

Сьогодні українські прокурори на сході нашої держави працюють у непростих умовах, пов'язаних із серйозними проблемами та ризиками. Виклики, які постійно постають перед українською державою, вимагають нових пріоритетних змін у законодавстві та вдосконалення кримінальної процесуальної діяльності прокурорів.

Варто зазначити, що забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень їх судового розгляду в умовах проведення антитерористичної операції стало неможливим, позаяк чинний КПК був призначений для потреб мирного часу. Тому виникла необхідність у прийнятті окремого Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» [1], запровадженні ряду змін до статей 14, 15-1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2], статті 615 розділу IX-1 «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції» Кримінального процесуального кодексу України [3], «Про прокура-

туру» стосовно відновлення роботи військових прокуратур. Також у зв'язку з відповідними змінами для уніфікації та взаємодії правоохоронних органів у цій сфері спільним наказом ГПУ, МВС та СБУ затверджено Інструкцію про порядок превентивного затримання в районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції [4].

Кримінальна процесуальна діяльність прокурора повинна вибудовуватись у чіткій відповідності до вказаних актів. Наприклад, прокурор відповідно до Закону «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» повинен звернути увагу на визначення території з особливим режимом, а саме на підслідність, яка визначається Генеральним прокурором (стаття 2), та підсудність, що визначається Головою Верховного Суду України (стаття 1).

Також цікавою для наукового та практичного розуміння тематики дослідження становить ст. 5 вказаного

Закону. Ця норма поєднує в собі два інститути кримінального процесуального права: спеціальне досудове розслідування та особливий режим досудового розслідування в районі АТО. Отже, у разі ухилення від явки на виклик слідчого, прокурора чи судовий виклик слідчого судді, суду (неприбуття на виклик без поважної причини більш як два рази) підозрюваним, обвинуваченим, який перебуває в районі проведення антитерористичної операції, та оголошення його в розшук є підставою для здійснення спеціального досудового розслідування чи спеціального судового провадження в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, з особливостями, встановленими цим Законом. Вимога про оголошення в міждержавний або міжнародний розшук не поширюється на випадки, якщо вирішується питання про застосування стосовно цих осіб спеціального кримінального провадження.

Тож прокурор у своїй роботі повинен брати до уваги, що досудове провадження, яке розпочато за одними спеціальними кримінальними процесуальними нормами (зона АТО), може набути статусу спеціального розслідування чи судового провадження за вищевказаних підстав – за іншими.

Закон «Про боротьбу з тероризмом» інформує прокурора про те, хто й за яких підстав може здійснювати превентивне затримання, крім того, уповноважує його правом давати згоду. Превентивне затримання може здійснюватися щодо осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб за вмотивованим рішенням начальника Головного управління Служби безпеки України або начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим у відповідній області, містах Києві та Севастополі за згодою прокурора та без ухвали слідчого судді, суду.

Найбільш цікавою для тематики дослідження є Інструкція, зазначена вище, тому що в ній розписується «дорожня карта» кримінальної процесуальної діяльності прокурора та працівників правоохоронних органів із метою уніфікації дій та дотримання закону. Якщо правоохоронцями ухвалено таке рішення, матеріали для надання згоди на затримання негайно надсилаються відповідному прокурору на паперових носіях. Одночасно вживаються заходи щодо доставляння до прокурора особи, стосовно якої вирішується питання про застосування превентивного затримання, та вилучених у неї предметів і речей.

Дискреційні повноваження, передбачені статтею 615 Кримінального процесуального кодексу України, щодо виконання функцій слідчого судді, зазначених у статтях 163, 164, 234, 235, 247, 248 цього Кодексу, а також права обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб осіб, що підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114-1, 258–258-5, 260–263-1, 294, 348, 349, 377–379, 437–444 Кримінального кодексу України, виконуються прокурором.

Прокурор, отримавши клопотання слідчого щодо проведення тимчасового доступу до речей і доку-

ментів, обшуку, негласних слідчих (розшукових) дій, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб чи прийнявши таке рішення особою, за неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею визначених законом повноважень вирішує питання про дозвіл на вказані дії в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. Превентивне затримання в районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, може охоплюватися терміном понад 72 години, але не більше 30 діб.

Розгляд питання щодо застосування превентивного затримання здійснюється прокурором невідкладно за участю особи, стосовно якої застосовується затримання.

Перед цим відповідні відомості про вчинення особою кримінального правопорушення вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань із дотриманням порядку, передбаченого статтею 214 Кримінального процесуального кодексу України.

У разі незгоди з рішенням про превентивне затримання прокурор виносить мотивовану постанову про відсутність підстав для її надання, а особа, щодо якої винесена така постанова, негайно звільняється.

За результатами розгляду клопотання слідчого або в разі прийняття такого рішення особисто прокурор у порядку статті 110 Кримінального процесуального кодексу України виносить постанову з дотриманням вимог, передбачених для таких ухвал слідчого судді [4]. Підпис прокурора обов'язково засвідчується гербовою печаткою прокуратури, у якій він працює.

На жаль, вказана Інструкція не є досконалою та містить певні недоліки. Аналізуючи її, ми виявили неузгодженість пунктів 2.4 і 3.1. Наприклад, у пункті 2.4 зазначено, що повноваження превентивного затримання виконуються прокурорами обласного рівня, їхніми заступниками, а в пункті 3.1 – прокурором, який здійснює процесуальне керівництво у відповідному кримінальному провадженні. Таку суперечність необхідно усувати. Узявши до уваги, що цей механізм стосується конституційних прав громадянина й потребує оперативності та практичного досвіду, вважаємо за необхідне закріпити реалізацію прав прокурора, передбачених у статті 615 КПК, у законі за прокурорами обласного рівня та їхніми заступниками, доповнивши статтю 615 КПК України частиною 2 такого змісту: «Повноваження, зазначені в частині 1 цієї статті, застосовуються прокурорами обласного рівня, їхніми заступниками».

Отже, у звичайних умовах прокурор має у своєму розпорядженні для прийняття та реалізації процесуального рішення досить часу, засобів і прогнозовану штатну ситуацію. Робота в особливих умовах передбачає їхню відсутність, а також характеризується непрогнозованістю ситуації. Особливо це стосується військових прокурорів і прокурорів, що дислокуються на територіях Донецької та Луганської областей поряд із лінією розмежування України з не підконтрольними їй територіями.

Зважаючи на те, що правозастосування в цій сфері правовідносин є досить специфічною кримінальною процесуальною діяльністю, вченими-процесуалістами приділено вивченню вказаної тематики не так багато уваги [5].

Наприклад, О.В. Капліна зазначала, що доповнення КПК новою статтею 615 не вирішило всіх проблем, які існують, адже закон не передбачає якогось справді «особливого режиму досудового розслідування». Особливість полягає тільки в тому, що частина повноважень слідчого судді вимушено та тимчасово передається прокурору [6].

На нашу думку, законодавець саме з метою оперативного реагування на ситуацію в зоні АТО й доповнив чинний КПК України згаданою нормою. У ній кримінальне процесуальне законодавство містить важливий дозвільний механізм. А саме: якщо на території з особливим станом у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею своїх повноважень, відповідний прокурор наділяється виключними правами щодо:

- розгляду клопотання та ухвалення рішення про тимчасовий доступ до речей і документів (статті 163, 164 КПК України);
- ухвалення дозволу на обшук житла чи іншого володіння (статті 234, 235 КПК України);
- розгляду клопотань щодо негласних слідчих дій (статті 247, 248 КПК України);
- обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб.

Чи заміняє прокурор слідчого суддю та його повноваження, які обмежують конституційні права громадян? Так, звичайно. Але закон якраз і наділив прокурора такими дискреційними правами саме тому, що це відбувається не у стандартних умовах, а навпаки. Однак для такого виду кримінальної процесуальної діяльності необхідна сукупність певних факторів:

- 1) особливий режим;
- 2) вчинення особою злочинів, які визначені законом;
- 3) наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою терористичної діяльності;
- 4) неможливість виконання слідчим суддею своїх повноважень;
- 5) необхідність оперативно реагувати на ситуацію;
- 6) реалізація такої компетенції як виняток.

Отже, на вказаній території закон наділив прокурора здійснювати такі повноваження не за всіма видами злочинів, а лише в категорії найтяжчих, таких як посягання на територіальну цілісність і недоторканність України, терористичний акт, диверсія, застосування зброї масового знищення, геноцид та інші (статті 109–114-1, 258–258-5, 260–263-1, 294, 348, 349, 377–379, 437–444 КК України).

Зазначені зміни до законів, безумовно, є важливим кроком у протидії з тероризмом. На відміну від науковців, практикуючі працівники органів Служби безпеки України зазначають про позитивний їхній бік. Оскільки вони на законному рівні дають змогу миттєво реагувати на таке явище й запобігати тяжким наслідкам. Наприклад, у результаті застосування негласних слідчих розшукових дій, передбачених статтями 261 КПК України «Накладення арешту на кореспонденцію» та 262 КПК України «Огляд і виймка кореспонденції» [7]. Ідеться про отримання громадянами України в поштових відправленнях доказів, предметів злочинів, вибухових пристроїв та іншого, що потребує найшвидшого вилучення.

Чи полегшила ця норма закону роботу правоохоронців? Безумовно. Вона надала можливість прокурорам набагато ефективніше й оперативніше виконувати свої конституційні повноваження, передусім у зоні бойових дій.

Оскільки майже відразу після її прийняття в серпні 2014 р., через декілька діб, прокурором Донецької області в районі антитерористичної операції здійснено затримання 9 військовослужбовців Російської Федерації, які пересувались на бойовій машині та при собі мали військову стрілецьку зброю [8], чим підтверджено факти перебування на території України російських військовослужбовців. Після цього здійснено затримання російських військовослужбовців Александрова та Єрофеева, велику кількість учасників незаконних збройних формувань із так званих ДНР і ЛНР.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що саме прокурор у вказаних обставинах наділений винятковими повноваженнями для здійснення кримінальної процесуальної діяльності. При цьому механізм реалізації деяких із них, зокрема, під час надання згоди на проведення процесуальних дій, передбачених статтею 615 КПК України, потребує вдосконалення шляхом внесення змін до кримінального процесуального законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1632-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1632-18>.
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. №4651-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>.
4. Про затвердження Інструкції про порядок превентивного затримання в районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції: наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 26 серпня 2014 р. № 872/88/573. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1038-14>.
5. Харечко Н.В. Актуальні проблеми досудового розслідування: зб. тез доповідей IV Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 1 липня 2015 р.). К.: Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 163–166.

6. Капліна О.В. Проблеми застосування норм кримінального процесуального законодавства в умовах проведення АТО. Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: мат-ли постійно діючого наук.-практ. семінару (17 жовтня 2014 р.) / Редкол.: С.Є Кучерина (голов. ред.), В.В. Федосєєв (заст. голов. ред.) та ін. Х.: Право, 2014. Вип. 6. С. 46–51.

7. Карастельов В.А. Реалізація окремих норм кримінального процесуального кодексу України в умовах проведення анти-терористичної операції: проблеми, шляхи вирішення. Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (17 жовтня 2014 р.) / Редкол.: С.Є Кучерина (голов. ред.), В.В. Федосєєв (заст. голов. ред.) та ін. Х.: Право, 2014. Вип. 6. С. 51–54.

8. На Донбасі затримали чергових російських військових, які «зблукали». URL: <https://www.unian.ua/war/1983911-na-donbasi-zatrimali-chergovih-rosiyskih-viyskovih-yaki-zablukali-razmazin.html>; На Донеччині затримано десять громадян Росії, які незаконно перетнули кордон зі зброєю у складі диверсійної групи (відео). URL: https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/3595?art_id=130629&cat_id=130095#.ELFBkytI.dpbs

Рубан А. Г.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF INFORMATION PROVIDING ACTIVITY OF THE PROSECUTOR IN UKRAINE

У статті проаналізовано норми вітчизняного законодавства з питань адміністративно-правового регулювання інформаційного забезпечення діяльності прокуратури в Україні у процесі реалізації правоохоронної функції держави. Основний акцент зроблено на видах і напрямках такої інформаційної діяльності, а також особливостях функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань. У результаті дослідження запропоновано певні шляхи нормативного вдосконалення, зокрема завдяки розвитку системи «Е-прокуратура».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, інформаційне забезпечення, органи державної влади, органи прокуратури, правоохоронна функція держави.

В статье проанализированы нормы законодательства по вопросам административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности прокуратуры в Украине. Основной акцент сделан на видах и направлениях информационной деятельности, а также особенностях функционирования Единого реестра досудебных расследований. В результате исследования предложены пути нормативного совершенствования, в частности развития системы «Е-прокуратура».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, информационное обеспечение, органы государственной власти, органы прокуратуры, правоохранительная функция государства.

In the article the norms of home legislation are analyzed on questions the legal adjusting of the informative providing of activity of office of public prosecutor in Ukraine during realization of law-enforcement function of the state. A basic accent is done on kinds and directions of such informative activity, and also features of functioning of the only register of pre-trial investigations. As a result of research the certain ways of normative perfection are offered.

Key words: legal adjusting, informative providing, public authorities, organs of office of public prosecutor, law-enforcement function of the state.

Постановка проблеми. У сучасному світі інформаційна структура держави відіграє визначальну роль для організації реалізації та захисту основоположних суспільних, публічних і приватних інтересів. Науково-технічний процес і відповідні суттєво збільшені потреби глобалізованого соціуму за останні два десятиліття кардинально змінили уявлення щодо сутності та змістовного наповнення інформаційних ресурсів, соціально-економічних і правових механізмів вироблення, обміну та зберігання інформації. Прагнення до розвинутого інформаційного суспільства в цивілізованих країнах зумовлює переформатування публічного управління. Воно будуватиметься на більш ефективних підвалинах завдяки раціональному використанню наявних інформаційних об'єктів з одночасним підвищенням транспарентності прийнятих управлінських рішень і дій суб'єктів владних повноважень, зокрема органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури останніми роками активізувалося в дисертаціях, зокрема С.В. Мазурика, О.В. Костенко, а також у наукових публікаціях, зокрема Є.М. Блажівського, В.В. Лушер, В.С. Цимбалюка, Є.В. Шульги та інших авторів, що засвідчує важливість цієї тематики в умовах реформування правоохоронної системи України.

Метою статті є здійснення теоретико-правового аналізу порядку та умов інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури під час здійснення правоохоронної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Інформаційне забезпечення прокуратури є діяльністю, яка реалізується певними способами та методами, що спрямовані на збирання, реєстрацію, передачу, зберігання, опрацювання, аналіз, поширення та обробку інформації. Формування системи такого забезпечення передбачає необхідність: налагодження інформаційних потоків як у межах прокуратури різних рівнів, так і зовні, які утворюють інформаційні системи прокуратури різного функціонального призначення; організації документообігу; систем класифікації та кодування правової інформації, зберігання інформаційних масивів, що зберігаються на машинних носіях; організації роботи зі збирання, реєстрації, передавання, захисту, оцінки інформаційних потоків та інформації, що надходять до органів прокуратури [1, с. 340]. Подібної позиції дотримується С.В. Мазурик, однак додатковий акцент робить на взаємозв'язку органів прокуратури із громадськістю та з прив'язкою до реалізації її конституційних функцій [2, с. 188].

Інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури для О.В. Костенко полягає в комплексі правових норм, організаційних і технічних заходів, що визначають систему, кількісний та якісний склад усього масиву інформаційних потреб, а також інформаційну діяльність працівників прокуратури, спрямовану на забезпечення своєчасного надходження необхідної, достатньої, актуальної, повної інформації для розроблення та прийняття рішень, проведення аналізу, про-

гнозування, планування, координації й контролю та виконання інших функцій відповідно до чинного законодавства [3, с. 13].

Наведені наукові позиції засвідчують, що підняте питання до сьогодні немає єдиного прийнятого вирішення. Однак у загальному розумінні інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури охоплює сферу суспільних інформаційних правовідносин з урахуванням особливостей реалізації нею правоохоронного спрямування держави. У цьому випадку в умовах стрімкого розвитку інформаційного простору на перше місце виходять такі функціональні категорії: публічна інформація [4]; інформаційні технології; засоби інформатизації [5]; технічний захист інформації – вид захисту інформації, спрямований на забезпечення за допомогою інженерно-технічних заходів або програмних і технічних засобів унеможливлення витоку, знищення та блокування інформації, порушення цілісності та режиму доступу до інформації [6].

Відповідно до викладеного необхідними умовами здійснення інформаційно-правового забезпечення реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави є першочергова наявність такого: сукупності масиву даних і відомостей відкритого та обмеженого характеру, що створюється, обробляється, передається, використовується та зберігається у процесі здійснення органами прокуратури своєї діяльності; інформаційних і телекомунікаційних технологій, систем і мереж, програмно-апаратних комплексів, баз даних, за допомогою яких здійснюється оперування відповідною інформацією під час реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави; інженерно-технічних, програмних комплексів захисту інформації в автоматизованих системах органів прокуратури, які гарантують недопущення витоку інформації, несанкціонованого доступу до службових інформаційних ресурсів тощо.

Інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури передбачає створення належних умов оперування інформаційними ресурсами на всіх допустимих носіях, зокрема вербальної, документованої та електронної форми, з метою уможливлення дієвого виконання покладеної на ці органи державної влади сукупності завдань і реалізації відповідних функцій. Окреслене зумовлює будувати свою діяльність за інформаційної співдії із суб'єктами, перелік яких наведено в попередньому підрозділі дисертації, а також створювати фундамент прозорого й відкритого доступу широких верств населення до публічної інформації щодо процедури прийняття управлінських рішень і результатів діяльності прокуратури з питань протидії злочинності, дотримання й виконання певними органами держави законодавства тощо.

Ідеться про реальну можливість особистого звернення громадян із приводу захисту чи відновлення їхніх порушених прав і свобод, а також отримання вчасної, достовірної та повної інформації, оприлюднення чи надання якої передбачено нормативно-правовими актами. Лише в такій сукупності можливе досягнення суспільно значимого ефекту від реалізації складових елементів правоохоронної системи України.

Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури розпочинається на внутрішньо-

відомчому етапі, оскільки без створення оптимальних умов роботи безпосередньо в межах окремо взятої місцевої прокуратури неможливо досягнути належних загальнодержавних або регіональних результатів протидії злочинності, реалізації інших функцій, передбачених ст. 1311 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру». Особливістю вказаних службових зв'язків є виникнення і розвиток управлінських правовідносин, спрямованих на вибудовування інформаційно-правового механізму в системі органів прокуратури без залучення інших суб'єктів приватного чи публічного права.

Порядком обробки персональних даних працівників органів прокуратури в базі персональних даних «Кадри органів прокуратури України», затвердженим наказом Генеральної прокуратури України від 26 липня 2014 р. № 77, окреслено вимоги до обробки та захисту персональних даних осіб, що обробляються в цій базі, зокрема прокурорів, слідчих прокуратур, державних службовців, інших працівників, що перебувають у трудових відносинах з органами прокуратури України. Ці вимоги є обов'язковими для виконання всіма працівниками підрозділів органів прокуратури, що мають доступ до бази даних, здійснюють їхню обробку із застосуванням автоматизованих чи неавтоматизованих засобів [7].

Вказана форма інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури є базисною ланкою створення відповідних організаційно-правових аспектів реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави. Наведені відомості потребують особливих умов обробки, зберігання та захисту, оскільки витік цієї службової інформації може зумовити тяжкі наслідки для певних працівників. Закономірно, що складно говорити про ефективне виконання своїх функціональних обов'язків останніми в разі наявності потенційної загрози особисто для них чи їхніх близьких і рідних, спільного майна тощо.

Більшість інших нормативно-правових актів із питань забезпечення інформаційної сфери діяльності органів прокуратури також поєднують у собі дві складові: 1) організаційно-практичне врегулювання основних аспектів оперування службовими даними та відомостями відповідальними посадовими особами або взагалі всіма працівниками прокуратури залежно від конкретної ситуації; 2) визначення оптимальних шляхів безпечного зберігання, а також надійних способів і засобів захисту такої інформації.

Правила користування комп'ютерною технікою та інформаційно-телекомунікаційними системами в Генеральній прокуратурі України, затверджені наказом Генерального прокурора України від 28 липня 2016 р. № 272, регламентують роботу користувачів персональних комп'ютерів, забезпечення інформаційної безпеки під час роботи в різних інформаційних системах та ефективного використання інформаційних ресурсів, що функціонують в органах прокуратури. Особлива увага звернута на такі складові забезпечення інформаційної діяльності органів прокуратури в частині [8]: використання персонального комп'ютера; використання та зберігання паролів; використання мережі Інтернет; вико-

ристання електронної пошти; використання файлового сховища та мережних папок; використання оргтехніки й засобів зв'язку; використання зв'язку на основі IP-телефонії; використання відеоконференцзв'язку. Тож на нормативному рівні врегульовано фактично всі способи доступу до інформаційних каналів і ресурсів, які перебувають у віданні прокуратури, а також зазначено головні правила забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформації з обмеженим доступом.

На відміну від порушень положень наказу Генеральної прокуратури України від 26 липня 2014 р. № 77, результатом чого може стати завдання шкоди окремим працівникам прокуратури, ігнорування вимог норм аналізованого наказу Генеральної прокуратури України від 28 липня 2016 р. № 272 за певних обставин цілком ймовірно призведе до витоку чи розголошення суттєвого об'єму таємної чи службової інформації. Це негативно відобразиться на значній кількості відповідних осіб або ж на певному етапі слідчої чи оперативно-розшукової діяльності зашкодить ефективній протидії злочинності, розслідуванню низки кримінальних проваджень тощо.

Важливим етапом розвитку інформаційно-правового забезпечення реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави стало відносно нещодавнє впровадження інформаційно-аналітичної системи «Облік і статистика органів прокуратури». Її основне призначення полягає в налагодженні електронного обліку роботи прокурора, формуванні статистичної звітності й інформаційно-аналітичних збірників, а також в інших заходах, пов'язаних зі службовою інформацією. Особливість цієї системи полягає в тому, що вона, з одного боку, полегшує роботу органів прокуратури та зменшує бюрократичні питання; з іншого боку, слугує дієвим інструментом внутрішнього контролю за виконанням покладених завдань на окремі ланки прокуратури як за регіонами, так і за напрямками й видами діяльності.

Наказом Генеральної прокуратури України від 25 липня 2016 р. № 264 упроваджено в експлуатацію, визначено відповідальних осіб та окреслено їхні обов'язки щодо забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної системи «Облік і статистика органів прокуратури». На підставі цього створено окремий веб-ресурс (<https://iasp.gp.gov.ua>), до якого керівники прокуратур усіх рівнів мають вносити відповідні відомості про прокурорську діяльність та її результати. Водночас до сьогодні не затверджено положення про управління організаційного забезпечення та діяльності прокуратури з питань ведення та внесення даних до цієї системи, не визначено ключові засади захисту відповідної інформації тощо. Отже, наведене створює реальні загрози порушення цілісності службової й таємної інформації, яка розміщена на вказаному ресурсі, що потребує адекватних кроків у цьому напрямі.

Найбільш широкий перелік питань щодо регламентування порядку забезпечення роботи з документами в органах прокуратури, зокрема з тими, які містять службову й таємну інформацію, з моменту їх створення, надходження до відправлення, передавання в архів з урахуванням впровадження інформаційних технологій та електронного документообігу закріплено в низці нор-

мативно-правових актів, зокрема Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 939, Типовій інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання й знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 736 [9], Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, затвердженій наказом Генерального прокурора України від 24 лютого 2016 р. № 103 [10].

Своєчасний і повний доступ до необхідних відомостей та даних є однією з визначальних умов для ефективної реалізації органами прокуратури покладеної на них конституційними нормами сукупності правоохоронних функцій. Особливе значення це відіграє у процесі протидії та профілактики кримінальних правопорушень, які мають значну суспільну небезпечність, потребуючи якомога швидшого відповідного оперативно-розшукового та кримінально-процесуального вирішення.

Спеціальний аспект механізму інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури реалізується у процесі інформаційної взаємодії цієї інституції з іншими державними органами, а також під час самостійної роботи із протидії злочинності, захисту прав і свобод людини й громадянина. Акцентуємо на тому, що абсолютна більшість напрямів і форм відповідної узгодженої діяльності та прийняття рішень передбачає додаткове виникнення інформаційних правовідносин, зумовлених необхідністю комунікації між їхніми учасниками, напрацюванням та обміном певними документами, відомостями та даними. Насамперед йдеться про координаційну діяльність прокуратури у сфері боротьби та профілактики злочинним виявам щодо правоохоронних органів, процесуального керівництва під час розслідування кримінальних проваджень тощо.

Отже, інформаційний зв'язок набуває функціонального характеру та виступає своєрідним містком між вольовими діями працівників прокуратури на реалізацію передбаченого Законом України «Про прокуратуру» комплексу завдань і досягнутими результатами такої діяльності. Водночас за умов, коли інформація є головним об'єктом, з приводу якого виникають відповідні управлінські правовідносини прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, треба говорити про інформаційну взаємодію.

Поряд із важливістю вищевикладеного ключову роль із питань інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури під час здійснення правоохоронної функції держави відіграє Єдиний реєстр досудових розслідувань – створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюються збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних, починаючи від часу та дати надходження заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення до закінчення досудового розслідування [11].

На вимогу положень наказу Генеральної прокуратури України та МВС України від 17 листопада 2012 р.

№ 115/1046 для обміну даними застосовуються інформаційно-телекомунікаційні засоби та відповідні електронні інформаційні ресурси Генеральної прокуратури України (Єдиний реєстр досудових розслідувань) та МВС України (автоматизовані інтегровані інформаційно-пошукові системи органів внутрішніх справ) [12].

Наведений приклад використання спеціалізованих електронних ресурсів до сьогодні не знайшов належного розвитку в загальній роботі органів прокуратури, що ускладнює виконання ними відповідних правоохоронних функцій, які вимагають осучаснення засобів і способів забезпечення прав і свобод населення. Уже тривалий проміжок часу ведуться фахові дискусії та здійснено певні законодавчі кроки щодо впровадження на постійній основі в органах влади практики використання документів, інформація в яких зафіксована у вигляді електронних даних, включно з обов'язковими реквізитами. Вважаємо, що першочерговим завданням Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур є розвиток системи «Е-прокуратура», що охопить питання забезпечення в системі прокуратури України документування управлінської інформації в електронній формі, організації роботи з електронними документами в діловодстві, а також електронного міжвідомчого обміну з органами державної влади та місцевого

самоврядування, зокрема суб'єктами здійснення правоохоронної функції держави.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, треба констатувати, що основна роль інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури полягає у створенні на нормотворчому та правозастосовному рівні належних умов оперування інформаційними ресурсами на всіх доступних носіях, зокрема вербальної, документованої та електронної форми, з метою уможливлення дієвого виконання покладеної на ці органи влади сукупності завдань і реалізації відповідних функцій. З огляду на спеціальний правовий статус прокуратура має забезпечувати не тільки внутрішньо організаційні потреби для реалізації правоохоронних функцій держави, але й задовольняти інформаційні вимоги інших публічних і громадських інституцій.

Створення належних умов реалізації однієї із засад діяльності прокуратури щодо прозорості її роботи, вільний доступ населення до інформації довідкового характеру, надання на запити публічної інформації є складовою інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури. У результаті цього не лише задовольняється конституційне право громадян на безпосереднє взяття участі в управлінні державними справами та отримання від органів публічної влади дозволених законодавством відомостей і даних, але й гарантується підвищення ефективності здійснення правоохоронної функції держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лушер В.В. Поняття інформаційного забезпечення органів прокуратури України. Форум права. 2014. № 1. С. 338–341.
2. Мазурик С.В. Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Тернопіль, 2017. 222 с.
3. Костенко О.В. Правове регулювання обігу інформації з обмеженим доступом у системі інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 22 с.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
5. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 27-28. Ст. 181.
6. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 31. Ст. 286.
7. Про затвердження Порядків обробки персональних даних в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 26 липня 2014 р. № 77. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=187755.
8. Про затвердження Правил користування комп'ютерною технікою та інформаційно-телекомунікаційними системами в Генеральній прокуратурі України: наказ Генеральної прокуратури України від 28 липня 2016 р. № 272. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=198529.
9. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання й знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію: постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016р. № 736. Урядовий кур'єр від 23.11.2016. № 220.
10. Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. URL: <https://www.gp.gov.ua>.
11. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури України від 6 квітня 2016р. № 139. Офіційний вісник України. 2016. № 46. Ст. 1674.
12. Про затвердження Порядку взаємодії Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ України щодо обміну інформацією з Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційних систем органів внутрішніх справ: наказ Генеральної прокуратури України та МВС України від 17 листопада 2012 р. № 115/1046. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08IRYAB46A>.

Чаплинська Ю. А.,
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE TRANSFORMATION OF THE LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України розглянуто засади адміністративно-правового забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури. Наголошено, що прокуратура виконує особливі, властиві тільки їй функції та ні за своїм призначенням, ні за характером повноважень не належить до жодної з гілок влади, тим більше не підпорядкована жодній із них.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, трансформація, правовий статус, органи прокуратури.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрены основы административно-правового обеспечения трансформации правового статуса органов прокуратуры. Отмечено, что прокуратура выполняет особые, присущие только ей функции и ни по своему назначению, ни по характеру полномочий не принадлежит ни к одной из ветвей власти, тем более не подчинена никакой из них.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, трансформация, правовой статус, органы прокуратуры.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the principles of administrative and legal support for the transformation of the legal status of the prosecutor's offices are considered. It is stressed that the prosecutor's office carries out special functions inherent only to it, and neither in its purpose nor in the nature of powers belongs to any of the branches of power, the more one is not subordinated to them.

Key words: administrative support, transformation, legal status, prosecutor's offices.

Постановка проблеми. Визначення місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади завжди було досить болючим питанням. Вирішення його бере свій початок із моменту утворення цієї інституції в 1922 році, коли її було створено з метою здійснення нагляду за дотриманням законів і боротьби зі злочинністю. Тоді й до 1933 року прокуратура входила в систему республіканських народних комісаріатів юстиції. А вже з 1933 року повноваження органів прокуратури стали поступово розширюватися й досягли того обсягу, коли вищий нагляд за точним та однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, посадовими особами, а також громадянами було покладено на Генерального прокурора СРСР і підлеглих йому прокурорів [1]. Зокрема, зазначалося, що органи прокуратури склали єдину та централізовану систему – прокуратуру СРСР. Подальші нормативно-правові акти та зміни, які вносились до них, продовжували підтримувати «традицію» ухилення від визначення місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню визначення місця прокуратури в системі органів державної влади приділяли увагу такі вчені: М.І. Мичко, П.О. Угровецький, О.М. Толочко, С.Ю. Солодовников, В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкін, А.Я. Сухарева, В.Е. Крутських, А.М. Асадов, Д.М. Добровольський, Т.Є. Колеснік і багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, доводиться конста-

тувати, що питання адміністративно-правового забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури практично залишилось поза увагою вчених.

Метою статті є розглянути адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Законодавець, беручи до уваги позицію європейської спільноти, вніс зміни до Основного Закону та вилучив із Конституції України розділ VII «Прокуратура» в повному обсязі, а приведені відповідно до міжнародних та європейських стандартів положення, що визначають юридичний статус органів прокуратури, відніс до розділу VIII «Правосуддя». Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як:

- нагляд за додержанням прав і свобод людини й громадянина;
- нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами (так званий «загальний нагляд»);
- нагляд 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.

Як наслідок, органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для, як стверджують прихильники запропонованих змін, набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій, а саме:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- процесуального керівництва досудовим розслідуванням;

– вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження;

– нагляду за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку [2].

Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає, на думку законодавця, положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення в демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

До того ж варто все-таки зазначити, що в Європі немає єдиного стандарту щодо моделі прокуратури. Рекомендація (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи визнає можливість існування в демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як частина судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру та меж її незалежності (п. 14). Допускається очевидність того, що прокуратура може бути частиною виконавчої влади. У такому разі має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість і справедливість їхньої діяльності (п. 13). Зазначені моделі прокуратур мають переваги та недоліки, але жодна з них не виключається, і не віддається перевага тій чи іншій моделі [3, с. 282]. Ба більше, варто прислухатись і до думки тих дослідників, які наголошують на тому, що за всього різноманіття прокурорських систем у світі прокуратура в більшості держав – це все ж таки особливий незалежний державний інститут, що забезпечує законний паритет між інтересами правоохоронних органів і правами особи, здійснює кримінальне переслідування та захищає інтереси держави, суспільства й окремих громадян [4, с. 154].

Зважаючи на положення Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» та аналізуючи позиції окремих дослідників, можемо сформулювати визначення правового статусу органів прокуратури, під яким варто розуміти правове становище органів прокуратури в системі інших державних органів, а також єдність їхніх прав, обов'язків і повноважень. За таких умов свої повноваження прокуратура використовує, перш за все, для зміцнення єдності правової системи держави, а правовий статус надає можливість бути рівноправним учасником адміністративних правовідносин, тобто набувати певних прав та обов'язків, реалізовувати надані повноваження, застосовувати гарантії професійної діяльності та нести юридичну відповідальність за результати своєї діяльності. Отож правовий статус органів прокуратури є невід'ємним їхнім атрибутом як органів державної влади.

На жаль, сучасна конституційна модель прокуратури не дає чіткої відповіді на таке питання, як «що являє собою правовий статус прокуратури та яке місце органів прокуратури в системі поділу влади та їхньої ролі в системі стримувань і противаг між гілками влади?». Але спробуємо дійти певних висновків, аналізуючи нормативно-правові джерела, які регламентують діяльність органів прокуратури.

По-перше, варто зупинитися на окремих принципах діяльності прокуратури, що містяться в Законі. Це принцип незалежності прокурорів, що передбачає існу-

вання гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків, і принцип політичної нейтральності прокуратури. Досить детально принцип незалежності прокурорів розглянув у дисертації Д.М. Добровольський. Автор запропонував незалежність прокуратури розглядати за такими критеріями: 1) об'єктивний, який передбачає створення в державі таких умов функціонування прокуратури, що мінімізують можливість незаконного втручання; 2) суб'єктивний, який, у свою чергу, поділяється на два підвиди: а) внутрішній – прокурори повинні почувати себе незалежними під час здійснення покладених на них завдань; б) зовнішній – громадяни мають бути переконані в тому, що органи прокуратури функціонують без незаконного впливу на їхню організацію та діяльність [5, с. 4].

Зокрема, він поділив засади організації та діяльності органів прокуратури на організаційні та функціональні, де організаційна незалежність має вияв у тому, що хоча система органів прокуратури визначена законом, проте структура цих органів визначається незалежно від інших державних органів. Організаційна незалежність пов'язана з тим, що органи прокуратури не належать до складу системи інших державних органів та не підпорядковуються їм навіть з огляду на Закон про внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р., відповідно до якого статті про прокуратуру містяться в розділі «Правосуддя»; проте питання щодо підпорядкування прокуратури органам судової гілки влади не порушується. А функціональна сторона незалежності прокуратури полягає в тому, що рішення та дії прокурорів можуть прийматися самостійно та не потребують затвердження з боку інших органів або установ [5, с. 9–10]. Ба більше, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури покладає прями́й обов'язок на працівників прокуратури активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на їхню незалежність [6].

Т.С. Колеснік також стверджує, що на підставі принципу незалежності визначається правове становище прокуратури в державі, що є дуже важливим фактором, оскільки принципи діяльності будь-яких органів державної влади формують основу їхньої побудови та функціонування, а тому визначають їхнє місце в загальній системі державного механізму. Особливостями реалізації принципу незалежності були визначені такі: 1. за своїм змістом прокуратура не може перебувати в підпорядкуванні будь-яких органів, громадських і політичних організацій, об'єднань, що забезпечує їй повну самостійність у виконанні покладених на неї функцій і завдань; 2. вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення тягне за собою настання юридичної відповідальності, передбаченої Законом; 3. працівники органів прокуратури не є членами політичних партій, громадських організацій та інших органів, які утворені державною владою або органами місцевого самоврядування, що мало б наслідком їх підпорядкування цим інституціям; 4. неприпустимість заняття посад за

сумісництвом співробітниками органів прокуратури; 5. відсутність будь-яких вказівок чи заходів примусу щодо співробітників органів прокуратури в разі звернення до них представників влади та інших посадових осіб [7, с. 80].

У контексті викладеного варто зауважити, що незалежність органів прокуратури полягає, зокрема, й у незалежності досліджуваної інституції від органів суду. Про це зазначено й у висновку Венеціанської комісії, ухваленому на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.), щодо проекту закону України «Про прокуратуру». Так, у ньому зазначено, що «незалежність» (або автономія) прокурорів за своїм характером відрізняється від незалежності суддів [8]. Ця теза є дуже важливою та підтверджує наше бачення щодо того, що органи прокуратури не повинні входити до системи правосуддя.

У свою чергу, принцип політичної нейтральності полягає в тому, що працівник прокуратури зобов'язаний виконувати свої службові повноваження політично неупереджено та нейтрально, не використовувати їх в інтересах політичних партій або окремих політиків, громадських об'єднань. До того ж він не може належати до політичних партій, об'єднань і рухів, брати участь у будь-якій політичній діяльності, передвиборній агітації та залучати до них підпорядкованих працівників, демонструвати свої політичні переконання та вчиняти інші дії, що можуть бути розцінені як його особливе ставлення до певної політичної сили [9]. Цей принцип впливає на формування позиції того, що органи прокуратури є самостійною державною інституцією, яка реалізує свої повноваження виключно з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, не апелюючи при цьому та не підтримуючи будь-яку з гілок державної влади.

По-друге, варто відзначити ту обставину, що прокуратура в механізмі держави виконує особливу, властиву тільки їй функцію і ні за своїм генезисом, ні за характером повноважень не входить у структуру влади, органи управління або правосуддя. Правосуддя та прокурорський нагляд – самостійні види державної діяльності, що здійснюються у специфічній формі різними, не підпорядкованими один одному органами. Певна річ, такий стан речей не може задовольняти всіх без винятку представників влади. Тому вони намагаються розвинути тенденції до розмивання основних завдань і функцій прокуратури завдяки внесенню відповідних змін до чинного законодавства. А тому віднесення (у зв'язку з конституційними змінами) органів прокуратури до складу судової системи є недоречним з огляду на зміст і функціональність призначення обох органів. Прокуратура не здійснює правосуддя. Це виняткова компетенція органів суду. У зв'язку з цим розглядати прокуратуру як складову частину системи правосуддя лише за тією підставою, що норма Конституції України (ст. 131-1) про діяльність про-

куратури міститься в розділі VIII «Правосуддя», є неприйнятним, а тому існує потреба в додатковій обґрунтованій аргументації щодо визначення її місця в правовій системі.

Відтак вважаємо за потрібне в Конституції України передбачити окремий розділ про прокуратуру, де поряд з уже врегульованими питаннями необхідно закріпити цілі та завдання сучасної прокуратури, зважаючи на зауваження міжнародних інституцій і пропозиції, які закріплені в міжнародних нормативно-правових актах; її основні функції, гарантії недоторканності та незалежності прокурорських працівників. Зокрема, необхідно передбачити конституційну норму, яка б закріплювала за Генеральним прокурором право законодавчої ініціативи. І, певна річ, доцільно на конституційному рівні вирішити проблему місця прокуратури в системі поділу державної влади – як самостійної, незалежної інституційної системи. У Законі України «Про прокуратуру» треба посилити гарантії професійної діяльності працівників органів прокуратури, їхнє матеріально-соціальне забезпечення, зафіксувати конкретні заходи правового захисту та соціальної підтримки.

Висновки. Отже, прокуратура займає самостійне та незалежне становище в системі органів державної влади. У державному механізмі вона виконує особливі, властиві тільки їй функції та ні за своїм призначенням, ні за характером повноважень не належить до жодної з гілок влади, тим більше не підпорядкована жодній із них. Тому потрібно здійснити детальну й системну правову регламентацію статусу прокуратури, її організації та діяльності на законодавчому рівні, визначити статус прокурорських працівників. Адже жоден інший орган державної влади не наділений такою компетенцією, яку має прокуратура. Об'єктом прокурорської уваги є практично всі сфери суспільних відносин, врегульовані правом. У процесі прокурорсько-наглядової діяльності складаються особливі прокурорсько-наглядові відносини – відносини між прокуратурою та піднаглядними органами, організаціями, посадовими особами. Доцільно взагалі розглянути можливість розробити концепцію такої галузі права, як прокурорське право, яке сприятиме вирішенню зазначених вище проблем.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що правовий статус прокуратури – це правове становище органів та організацій прокуратури, наділених сукупністю повноважень щодо забезпечення законності, захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, що відображає їхнє місце та роль у суспільстві й державі. У складі основних елементів, що характеризують правовий статус прокуратури, варто виділити найбільш значимі, це такі: 1) правові норми, що регулюють діяльність органів прокуратури; 2) місце, роль, призначення прокуратури в державному механізмі; 3) система прокурорських органів та організацій; 4) функції прокуратури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. О прокуратуре: Закон Советских социалистических республик. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm>
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): пояснювальна записка до проекту закону України. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209
3. Толочко О.М. Європейські стандарти організації та функціонування прокуратури в демократичному суспільстві. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: мат-ли Міжнар. наук.-практ. конф. (19 травня 2016 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 282–285.
4. Грицаенко Л.Р. Прокуратура в системі державно-правових інститутів (порівняльний аналіз). Конституційні аспекти судової реформи: мат-ли наук.-практ. конф. (26–27 червня 2008 р.). Х., 2008. С. 151–154.
5. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 24 с.
6. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 123. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992
7. Колеснік Т.Є. Незалежність як основний принцип діяльності прокуратури в Україні: адміністративно-правовий аспект. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. С. 79–82.
8. Висновок щодо проекту закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>
9. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 123. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341.223:321.244

Борисов Є. Є.,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

ПРОЦЕСИ СТАНОВЛЕННЯ ДОГОВІРНИХ МЕХАНІЗМІВ ВІДСТУПУ ДЕРЖАВ ВІД ГУМАНІТАРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ (XVIII–XX СТ.)

BECOMING OF THE TREATY MECHANISMS FOR STATES' DEROGATION FROM OWN HUMANITARIAN OBLIGATIONS

У статті здійснено аналіз еволюції норм права міжнародних договорів стосовно гуманітарних зобов'язань держав, виконання зобов'язань і відступу від такого виконання у XVIII–XX ст. Узагальнено нормативну базу з питань відступу від зобов'язань, доведено спільні підходи щодо цих питань.

Ключові слова: відступ від зобов'язання, гуманітарне зобов'язання, міжнародне право, міжнародний договір, право міжнародних договорів.

В статті проведено аналіз норм права міжнародних договорів касательно гуманітарних зобов'язань держав, виконання зобов'язань і відступу від такого виконання в XVIII–XX в. Обобщена нормативная база по вопросам отступления от обязательств, доказана общность подходов по указанным вопросам.

Ключевые слова: международное право, международный договор, гуманитарные обязательства, отступление от обязательств, право международных договоров.

The article analyzes the evolution of international law of treaties' norms on the states' treaty obligations, on their execution and on derogation from such execution. Author accumulates the normative database about aspects of derogation such legal obligations; he shows the common approaches on these issues.

Key words: derogation, humanitarian obligation, International Law, international treaty, International Law of Treaties.

Згадки про можливий відступ держав від своїх зобов'язань у сфері надання певних прав, можливостей, свобод і привілеїв фізичним особам можна знайти у практиці двосторонніх міжнародних договорів, починаючи як мінімум із XVIII ст. Така проблематика досі є малодослідженою в сучасній доктрині міжнародного права, до того ж не лише у вітчизняній. Варто вказати лише на окремі дослідження М.К. Абдуллаєва, К.Є. Грецової, М.Л. Ентіна, Ю.М. Малєєва, Н.С. Нікітенко, О.В. Осинської, Н.С. Сімонової, А.С. Стрекалова, А.Р. Султанова, Е.В. Тітко, І.Д. Ягофарової щодо практичних аспектів відступу від міжнародних зобов'язань у сфері прав людини в сучасному міжнародному праві. Досі ж історичні узагальнення становлення договірних прописів про відступ від зобов'язань не проводилися, отже, відповідний аналіз вбачається актуальним.

Метою статті є системне визначення еволюції договірної регулювання відступу від зобов'язань держав у гуманітарній сфері протягом XVIII–XX ст. Розв'язання цієї мети має ґрунтуватися на аналізі міжнародних договірних актів вказаного періоду, які містять гуманітарні зобов'язання щодо фізичних осіб (протидія рабству, захист не комбатантів, обмін військовополоненими тощо). До того ж важливим є співвіднесення норм історичних договірних першоджерел між собою та з відповідною доктринальною практикою.

Вказані аспекти зустрічаються в багатьох двосторонніх угодах зазначеного періоду. Наприклад, згідно із статтею 14 Ніштадського мирного договору між Росією

та Швецією від 30 серпня 1721 р. військовополонені обох сторін мали бути звільненими після ратифікації договору без викупу, так само як і всі «під час цієї війни з одної чи іншої сторони вивезені люди». Водночас ці умови не поширювалися на шведських військовополонених і цивільних осіб, які під час перебування в Росії «за власним бажанням віру грецького сповідання прийняли», про що сторони мали робити застереження в національних нормативних актах [16, с. 122]. У такий спосіб держави робили в договорі відступ від власних зобов'язань щодо гарантій прав комбатантів і жертв конфлікту.

Відповідно до статті 25 Кючук-Кайнарджійського мирного договору між Росією та Туреччиною від 10 липня 1774 р. всі військовополонені та невільники протилежної сторони мали бути звільненими без викупу та беззастережно. Але це зобов'язання держав не поширювалося на осіб, які «з магометан в імперії Російській добровільно прийняли закон християнський, та християн, що в Оттоманській імперії добровільно прийняли закон магометанський». Подібний відступ сторони залишали собі й у статті 2 цього договору щодо видачі іншій стороні злочинців [15, с. 80, 82, 90].

Майже аналогічну норму щодо обмеження обов'язків держав видати військовополонених і цивільних полонених містила й стаття 14 Адріанопольського мирного договору між Росією та Туреччиною від 2 вересня 1829 р. [13, с. 112], але в пізніших мирних договорах, таких як Паризький трактат від 18 березня

1856 р. таких відступів від зобов'язань держав щодо осіб з обмеженою свободою не містилося [17].

Цікаві застереження щодо обмеження прав осіб містила стаття 3 Мирного договору між Сполученими Штатами та Великобританією від 3 вересня 1783 р. За нею американські рибалки отримали нарівні з англійськими право вільного вилову риби будь-якого виду на узбережжі Ньюфаундленду й також на узбережжі, у затоках і гирлах усіх інших місцевостей британських домініонів в Америці, але без права сушки чи обробки улову на березі. Водночас американським рибалкам договором додатково надавалося право сушити та обробляти рибу на всіх незаселених берегах, затоках і гирлах Нової Скотії, островів Магдалени та Лабрадору, але лише поки вони залишаються незаселеними. Заселення узбережжя надавало можливості Великобританії відступити від гарантованих договором американським рибалкам прав сушки та обробки риби на березі [6].

Згідно з нормами статті 14 Додаткового договору між Росією та Китаєм від 2 листопада 1860 р. російська сторона отримувала право, якщо «згодом, коли <...> в цьому договорі щодо сухопутної торгівлі зустрінеться що-небудь для тієї чи іншої сторони незручне», відступити від гарантій міждержавної торгівлі, наданих російським і китайським комерсантам. Відступ від зобов'язань договору мав бути здійснений за ініціативою генерал-губернатора Східного Сибіру, який для цього мав дійти згоди з конкретного питання із прикордонними китайськими сановниками та укласти додаткові умови, що серед іншого б визначали права комерсантів обох країн [14, с. 84].

У статті 10 Мирного договору між Росією та Японією від 5 вересня 1905 р. російським підданим, що мешкали на території, переданої за цим договором Японії, надавалося право продавати своє нерухоме майно та виїжджати в Росію. Водночас ці особи могли обрати залишення на території, переданій Японії, тоді за ними мали бути «збережені та повністю забезпечені заступництвом їхні промислова діяльність і права власності» за умов дотримання японських законів та юрисдикції. Водночас Японія отримувала право відступити від цього договірної зобов'язання та позбавити права перебування на цих територіях чи виселити з них тих жителів, які «не мають політичної або адміністративної правоздатності», зобов'язуючись, втім, при цьому повністю відшкодувати їхні майнові права [9, с. 566].

Спеціальні норми багатосторонніх міждержавних договорів, у яких є згадки про відступ від зобов'язань стосовно прав людини, можна знайти в міжнародному праві як мінімум із початку XIX ст. Наприклад, у Заключному акті Віденського конгресу від 9 червня 1815 р. у статті 11 усім індивідам гарантувалася «повна, загальна та спеціальна амністія». У статті 12 цього акта робилося спеціальне застереження про відсутність покарання в майбутньому для всіх осіб, що брали участь у політичних, цивільних або військових подіях у Польщі, про скасування актів та анулювання всіх проваджень, позовів або покарань із цих питань. Водночас у статті 13 акта робилося додаткове застереження, що така амністія та припинення проваджень із питань конфіскацій не поширюється на випадки, де вже є фінальне рішення або вирок у справі [7].

Раніше, на цьому ж Віденському конгресі 8 лютого 1815 р., вісьма державами-учасниками Паризького миру 1814 р. (Австрія, Великобританія, Іспанія, Португалія, Пруссія, Росія, Франція та Швеція) було схвалено Декларацію щодо загальної заборони работоргівлі, яка надалі була визначена Додатком до вищенаведеного Заключного акта конгресу. У Декларації йшлося про несумісність работоргівлі із принципами гуманності та людської моральності, згадувалося про заборону работоргівлі в окремих державах, публічну думку щодо потреби її заборони в «усіх цивілізованих країнах» і про потребу й необхідність заборони работоргівлі на рівні договорів, національного законодавства та іншими формальними шляхами [3].

Хоча в Декларації визнавалася потреба виконання цієї заборони, щоби «покласти кінець» торгівлі рабами з Африки, цей акт містив застереження про те, що чіткий термін заборони работоргівлі має бути предметом додаткових перемовин між урядами європейських держав. Відтак у Декларації дозволявся тимчасовий відступ учасників від виконання власних зобов'язань у сфері забезпечення права на особисту свободу та суб'єктність людини [3]. Сучасний дослідник Тецуя Тойода намагається пояснити це тим, що норми Декларації нібито «містили лише персональні зобов'язання тих, хто її підписав, але згоди на це зобов'язання від урядів отримано не було». При цьому подібні застереження містив і Договір про заборону африканської работоргівлі, підписаний у Лондоні між Австрією, Великобританією, Пруссією та Росією 20 грудня 1841 р. [10, с. 1105].

Саме приписи Декларації 1815 р. та Договору 1841 р. були розвинуті в Генеральному акті, затвердженому 25 лютого 1885 р. на Берлінській конференції стосовно Західної Африки більшістю провідних держав тогочасного світу – Австро-Угорщиною, Бельгією, Великобританією, Данією, Італією, Нідерландами, Німеччиною, Туреччиною, Португалією, Росією, Сполученими Штатами, Францією та Швецією. У цьому документі, дослідженому лише окремими авторами, надаються певні права та гарантії корінному населенню Африки, його представникам, європейським бізнесменам і місіонерам [18, с. 41].

Водночас у статті 8 Генерального акта вказувалося, що в усіх випадках, у яких виникли б труднощі щодо застосування встановлених цим актом засад, «зацікавлені Уряди можуть за взаємною згодою звернутися до послуг Міжнародної комісії з наданням їй на розгляд обставин, які подали привід до цих ускладнень» [4]. Отож майже вперше в міжнародних договорах відступ держав від власних договірних зобов'язань пов'язувався з позицією та діяльністю певної міждержавної структури. У цьому контексті варто навести наступний після Генерального акта договір про протидію работоргівлі, а саме – Генеральний (Заклучний) акт Брюссельської конференції про работоргівлю та імпорт в Африку вогнепальної зброї, споряджень до неї та спиртних напоїв від 2 червня 1890 р., підписаний усіма учасниками Акта 1885 р., до яких також приєдналися Занзібар, Іспанія, Персія й так звана «Вільна держава Конго», підконтрольна Бельгії [18, с. 42].

Згідно з приписами акта 1890 р. «держави, які користуються правами верховної влади або протекторатом в Африці, на підтвердження і для більш точного визначення своїх колишніх декларацій зобов'язуються для придушення торгу невольниками вдаватися поступово, залежно від того, як дозволять обставини, кожна у своїх володіннях і під своїм власним керівництвом до вжиття або вищезазначених [в акті] засобів, або будь-яких інших, що будуть корисними» [5]. Після Першої світової війни вказані акти 1885 р. та 1890 р. були трансформовані багатосторонньою Конвенцією про їх перегляд, підписаною 10 вересня 1919 р. у Сен-Жермен-ен-Лайє [18, с. 43].

За статтею 11 Конвенції про перегляд 1919 р. держави зобов'язалися захищати та сприяти, незалежно від релігії та національної приналежності, усім релігійним, науковим і благодійним інституціям та починанням, утвореним та організованим резидентами держав-учасників Конвенції та інших держав Ліги Націй, що мають за мету сприяння корінному населенню Африки на шляху прогресу та цивілізації. Особлива турбота при цьому мала надаватися науковим місіям в Африці, їх обладнанню та колекціям. Також у вказаній статті в Африці вичерпно гарантувалася свобода совісті та свобода сповідання всіх форм релігії будь-яким представникам держав-членів Конвенції та Ліги Націй [1].

Місіонерам гарантувалося право вільного в'їзду, подорожування та проживання на африканській території для здійснення власної релігійної діяльності. Водночас виконуючі такі договірні зобов'язання перед власними громадянами, місіонерами та некомерційними неурядовими структурами держави-члени Конвенції 1919 р. за абзацом 4 статті 11 могли їх обмежувати, зважаючи на «потреби підтримання публічної безпеки та порядку, або для виконання приписів національного конституційного права щодо здійснення владних функцій в Африці» [1].

Таке застереження про відступ від договірних зобов'язань щодо індивідуальних прав у частині згадування про потреби підтримання публічної безпеки та порядку (англ. "be necessary for the maintenance of public security and order") можна вважати підґрунтям для наступних подібних застережень в універсальних і регіональних договорах із питань прав людини. Також вартим уваги є те, що Конвенція 1919 р. стала першим виявленим багатостороннім договірним актом, який не лише надав певні права неурядовим некомерційним структурам, але й встановив форми відступу держав від виконання відповідних обов'язків.

Також варто вказати на приписи Статуту Ліги Націй від 28 квітня 1919 р., який у статті 19 передбачав можливість «нового розгляду» міжнародних договорів, які стали «неприйнятними» після його схвалення, а також – міжнародних положень, «збереження яких може завдати небезпеки загальному миру». Також у статті 20 Статуту державам приписувалося «вжити невідкладних засобів щодо забезпечення звільнення себе від зобов'язань», які суперечать нормам Статуту [1]. У статті 427 Версальського мирного договору, додатком до якого були й Статут Ліги Націй [2], і

положення про Міжнародну організацію праці (далі – МОП), було встановлено загальні принципи договору щодо регламентації праці; серед них вказувалося на потребу визнання як на етапі міжнародної правотворчості, так і під час нормозастосування «різниць у кліматі, звичках та звичаях, економічних можливостях і традиціях виробництва» [8].

Варто вказати що надалі відступ сторін від зобов'язань містився й у Конвенції про рабство від 25 вересня 1926 р. (підписана Українською РСР 29 серпня 1956 р. та ратифікована 3 грудня 1958 р.). На відміну від попередніх угод щодо протидії рабству та работоргівлі, у Конвенції 1926 р. відступ від зобов'язань стосувався не рабства, а примусової праці. Наприклад, у частині 2 статті 5 цієї Конвенції було вказано, що примусова праця може вимагатися лише для громадських цілей. Але водночас у Конвенції додавалося застереження, що на тих територіях, де ще існує обов'язкова або примусова праця для інших цілей, крім громадських, її сторони будуть прагнути до поступової і, можливо, якнайшвидшої ліквідації цієї практики. При цьому додавалося, що обов'язкова чи примусова праця повинна «незмінно мати винятковий характер», завжди належно винагороджуватися та не тягнути віддалення робочих з їх звичайного місця проживання. Відповідальність за будь-яке застосування обов'язкової чи примусової праці покладалася Конвенцією на компетентні центральні органи відповідної території [11].

Втім, застереження Конвенції 1926 р. щодо відступу від зобов'язань у сфері примусової праці вже треба розглядати відповідно до практики застережень щодо відступів, які були тоді здійсненими в актах міжнародного трудового права, а саме – у конвенціях МОП. Ці процеси, починаючи з 1919 р. [2], були, зокрема, відображені в конвенціях МОП № 1–9 та інших, затверджених на 1–3 сесіях Міжнародного бюро праці у Вашингтоні, Генуї та Женеві [12].

Отже, можна стверджувати, що держави передбачали можливість відступу від власних договірних зобов'язань щодо гуманітарних питань (захист населення під час війни, обмін військовополоненими, інтереси купців і рибалок); такий відступ міг мати як взаємний, так й односторонній характер та відображатися в самій угоді про відповідні права. До ХХ ст. єдиного підходу щодо переліку правомірних підстав такого відступу стосовно двосторонніх договорів міжнародне право не опрацювало. Починаючи з 1815 р., питання відступу держав від гуманітарних зобов'язань з'являється в колективних міжнародних актах, спрямованих на протидію рабству та работоргівлі. У Генеральному акті Берлінської конференції 1885 р. вперше такий відступ пов'язується з позицією та діяльністю спеціальної міжнародної структури, а в Конвенції про перегляд 1919 р. такий відступ уперше формально пов'язується з потребами підтримання публічної безпеки та порядку. Вплив таких механізмів відступу держав від власних зобов'язань у гуманітарній сфері на подальший розвиток аналогічних механізмів сучасного міжнародного права прав людини потребує окремих наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Convention on Revision of General Act of Berlin and General Act and Declaration of Brussels: signed at Saint-Germain-en-Laye, September 10, 1919. URL: <http://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0261.pdf>
2. Covenant of the League of Nations, 28 April 1919. URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain?docid=3dd8b9854>
3. Declaration of the Eight Courts (Austria, France, Great Britain, Portugal, Prussia, Russia, Spain and Sweden) Regarding the Abolition of the Slave Trade, 8 February 1815, annexed to General Treaty Signed in Congress at Vienna, 9 June 1815. URL: https://en.wikisource.org/wiki/Final_Act_of_the_Congress_of_Vienna/Act_XV
4. General Act of the of the Berlin Conference on West Africa of February 26, 1885. URL: http://africanhistory.about.com/od/eracolonialism/l/n_BerlinAct1885.htm
5. General Act on Slave Trade and Importation into Africa of Firearms, Ammunition and Spirituous Liquors of Brussels (Brussels Declaration) of July 2, 1890. URL: <http://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000001-0134.pdf>
6. The Definitive Treaty of Peace 1783 [Treaty of Paris of 1783, signed on September 3rd 1783. URL: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/paris.asp
7. The General Treaty of the Final Act of the Congress of Vienna, 9 June 1815. URL: https://en.wikisource.org/wiki/Final_Act_of_the_Congress_of_Vienna/General_Treaty
8. The Labour Provisions of the Peace Treaties. Part XIII of the Peace Treaty. Geneva, 1920. URL: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf
9. Tyler S. The Treaty of Portsmouth, September 5, 1905. The Japan-Russia War. Harrisburg: The Minter Company, 1905. P. 564–568.
10. Toyoda T. Influence of Public Opinion on International Law in the Nineteenth Century. Alberta Law Review. 2009. Vol. 46. Issue 4. P. 1099–1113.
11. Slavery Convention, signed at Geneva on 25 September 1926 and amended by the Protocol, 7 December 1953. URL: http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.13_slavery%20conv.pdf
12. Summary of Annual Reports under 408. International Labour Conference, Sixteenth Session, Geneva, 1932. League of Nations. URL: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1932-16\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1932-16).pdf)
13. Адрианопольский мирный договор между Россией и Турцией 2 сентября 1829 г. Под стягом России: сб. архив. док. М.: Русская книга, 1992. С. 102–116.
14. Дополнительный договор между Россией и Китаем. Пекин, 2 ноября 1860 г. Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1952. С. 74–84.
15. Кючук-Кайнарджийский мирный договор между Россией и Турцией 10 июля 1774 г. Под стягом России: сб. архив. док. М.: Русская книга, 1992. С. 78–92.
16. Ништадтский мирный договор между Россией и Швецией 30 августа 1721 г. Под стягом России: сб. архив. док. М.: Русская книга, 1992. С. 118–131.
17. Парижский трактат 18 марта 1856 г. Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1952. С. 23–34.
18. Приходько А.В. Стандарты ООН стосовно прав корінних народів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11. О., 2017. 236 с.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

| | |
|--|----|
| Бурдін М. Ю. УКРАЇНСЬКА ЦИВІЛІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ЗЕМЛЕРОБСЬКА КУЛЬТУРА В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ ІДЕОЛОГІЇ БІЛЬШОВИЗМУ..... | 3 |
| Зеленко І. П. ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ОЦІННИХ ПОНЯТЬ..... | 6 |
| Кравців О. Р. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУ..... | 10 |
| Макаренков О. Л. ДУХОВНО-КУЛЬТУРНІ ВИМІРИ ПРАВОВИХ ПРИНЦИПІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В ПАРАДИГМІ РЕФОРМУВАННЯ СФЕР ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... | 14 |
| Спектор О. М. РОЛЬ КОРИННИХ НАРОДІВ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА..... | 21 |

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| Деркач А. Л. ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ..... | 26 |
| Остапенко В. В. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ГАРАНТІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ..... | 30 |
| Щербина Є. М., Гердова К. О. ПРАВОВИЙ СТАТУС ЕМБРІОНА ЛЮДИНИ..... | 36 |
| Щербина Є. М., Прядко А. О. ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ ЩОДО ПРОБЛЕМИ ТРУПНОГО ДОНОРСТВА В УКРАЇНІ..... | 41 |

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

| | |
|--|----|
| Чуловський В. А. ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМ ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА НОРМ ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ ГРУЗІЇ ЩОДО СПАДКУВАННЯ..... | 45 |
|--|----|

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

| | |
|---|----|
| Рибнікова Е. Ю. ДОГОВІРНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ..... | 48 |
| Щербина Є. М., Гетьман Я. В. ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВИХОДУ З ТОВАРИСТВА З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ ЙОГО УЧАСНИКА..... | 53 |

ТРУДОВЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| Грищенко Р. С. ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ..... | 56 |
| Остапенко Л. О. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК ОДИН ІЗ РІЗНОВИДІВ ЇЇ ВПЛИВУ НА ЗАЙНЯТИСТЬ НАСЕЛЕННЯ..... | 60 |
| Уварова Н. В. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОЛЕКТИВНОГО ТРУДОВОГО СПОРУ..... | 63 |

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Шуміло О. М.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕГУЛЮВАННЯ
ВИКОРИСТАННЯ ХІМІЧНИХ РЕЧОВИН, ВКЛЮЧАЮЧИ БІОЦИДИ.....68

Юшкевич Х. В.

СУБ'ЄКТНА СКЛАДОВА ЛІСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН
У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ,
УПРАВЛІННЯ, ОХОРОНИ, ЗАХИСТУ, КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ
ТА ЗАХИСТОМ ЛІСОВОГО ФОНДУ.....73

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Бортник Н. П., Дніпров О. С.

ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....80

Дорохіна Ю. А.

КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:
НОВЕЛИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....85

Дуліба Є. В.

ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПОДАТКОВО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА ЯК ІНСТИТУЦІЙНОЇ УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПОДАТКОВОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ.....89

Іванов С. В.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....93

Іванцов В. В.

ЗАКОНОДАВЧЕ ТА ПІДЗАКОННЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ
ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....98

Когутич І. І.

СУТНІСТЬ І ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ
НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....102

Корнякова Т. В., Хрідочкін А. В.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН
У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....108

Кригіна Д. Г.

ПРИНЦИПИ ВСТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ МАЙНОВИХ ПОДАТКІВ.....112

Кузьменко Д. О.

СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНА ПРИРОДА АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....116

Легенький М. І.

ПРОЕКТ ОСНОВНОГО ОСВІТЯНСЬКОГО ЗАКОНУ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ПЕРЕСТОРОГИ.....120

Ленівський Р. В.

ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....122

Мирошніченко М. М.

СУЧАСНІ ЗАГРОЗИ ІНФОРМАЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ
ТА ЗАХОДИ ЩОДО ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ.....127

Остропільський Б. В.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ ЩОДО РЕЄСТРАЦІЇ
ПРАВ ВЛАСНОСТІ НА НЕРУХОМІСТЬ У ДЕРЖАВАХ ЄС:
КОНТИНЕНТАЛЬНА ГРУПА (НАПОЛЕОНІВСЬКА).....132

Покатаєв П. С.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЛІ ЯК ЕЛЕМЕНТУ
БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ.....136

| | |
|--|-----|
| Почанська О. С. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ..... | 143 |
| Рачинський Р. М. ДОКТРИНАЛЬНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ..... | 148 |
| Розсоха С. С. НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ЗАЙНЯТТЯ НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ..... | 152 |
| Сливка О. О. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ, ЯКІ РЕАЛІЗУЮТЬСЯ В МИТНОМУ КОНТРОЛІ..... | 156 |
| Тарасенко О. В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПРАВООХОРОННИМИ ТА КОНТРОЛЮЮЧИМИ ОРГАНАМИ У ПРОТИДІІ ФІКТИВНОМУ ПІДПРИЄМНИЦТВУ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ..... | 158 |
| Тильчик В. В., Довгань Ю. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ У ЄС ТА В УКРАЇНІ..... | 163 |
| Тильчик О. В., Янчак Я. О. ЕФЕКТИВНИЙ РОЗВИТОК І ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я..... | 167 |
| Хорошун О. В. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ | 173 |
| Червякова О. В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК НАПРЯМ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ..... | 177 |
| Штикер Я. Ю. ПОГОДЖУВАЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ..... | 180 |
| КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО | |
| Данильченко Ю. Б. ОСОБА СУЧАСНОГО ТЕРОРИСТА В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ОСНОВНИХ КРИМІНОЛОГІЧНИХ ОЗНАК..... | 186 |
| Лепей О. В., Вакулик О. О. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРЕДМЕТА ОСКАРЖЕННЯ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ..... | 190 |
| Махатадзе К. Г. ДИСПОЗИТИВНА РЕГУЛЯЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОВЕДІНКИ ОСОБИ ПІД ЧАС ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ У ВИГЛЯДІ ЗАЛИШЕННЯ В НЕБЕЗПЕЦІ АБО НЕНАДАННЯ ДОПОМОГИ ОСОБІ, ЯКА ПЕРЕБУВАЄ В НЕБЕЗПЕЧНОМУ ДЛЯ ЖИТТЯ СТАНОВИЩІ..... | 194 |
| Осадчий Ю. І. ТАКТИЧНІ ОПЕРАЦІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ІНСЦЕНУВАННЯМ ДОРОЖНЬО-ТРАНСПОРТНОЇ ПОДІЇ..... | 198 |
| Пчолкін В. Д., Піддубний В. В. ПОНЯТТЯ ТА КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ ЕКОНОМІЧНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ..... | 202 |
| Сокоринський Ю. В. ЗВІЛЬНЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ВІД ПОКАРАННЯ НА ПІДСТАВІ ЗАКОНУ ПРО АМНІСТІЮ..... | 207 |

| | |
|--|-----|
| Ференчикова С. ПОДАТКОВЕ ШАХРАЙСТВО В КОНТЕКСТІ ДІЮЧОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ..... | 211 |
| Хорошун О. В., Мартирисян Л. С. ПОНЯТТЯ ВИПРАВНИХ РОБІТ ЯК ВИДУ КРИМІНАЛЬНОГО ПОКАРАННЯ..... | 214 |
| Шестаков В. І. ОСКАРЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО АБО ПРОКУРОРА ЯК ІНСТИТУТ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ..... | 218 |
| СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА | |
| Д'ячков Д. С. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ЗАКОННІСТЬ І СПРАВЕДЛИВІСТЬ ЯК ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ: ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ..... | 223 |
| Рогатюк І. В. КРИМІНАЛЬНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА В ОСОБЛИВОМУ РЕЖИМІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО, НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ АБО В РАЙОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ..... | 228 |
| Рубан А. Г. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ..... | 232 |
| Чаплинська Ю. А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ..... | 236 |
| МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ | |
| Борисов Є. Є. ПРОЦЕСИ СТАНОВЛЕННЯ ДОГОВІРНИХ МЕХАНІЗМІВ ВІДСТУПУ ДЕРЖАВ ВІД ГУМАНІТАРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ (XVIII–XX СТ.)..... | 240 |

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Burdin M. Yu.

UKRAINIAN CIVILIZATIONAL-LEGAL AGRICULTURAL CULTURE
IN THE CONTEXT OF THE SOCIALIST IDEOLOGY OF BOLSHEVISM..... 3

Zelenko I. P.

CLASSIFICATION OF APPRAISAL CONCEPTS..... 6

Kravtsiv O. R.

ORGANIZATION OF THE STATE AUTHORITY ACCORDING
TO THE CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1918.....10

Makarenkov O. L.

SPIRITUAL-CULTURAL MEASUREMENTS OF THE LEGAL PRINCIPLES
FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN THE PARADIGM OF REFORMING
THE SCOPES OF JUSTICE AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES.....14

Spektor O. M.

THE ROLE OF CORNER PEOPLES IN THE INTERNATIONAL PROTECTION RIGHTS.....21

CONSTITUTIONAL LAW

Derkach A. L.

FORMATION OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE:
LEGAL REGULATION AND REALITIES OF THE PRESENTATION.....26

Ostapenko V. V.

EXECUTION OF COURT DECISIONS AS A PROCEDURAL GUARANTEE
OF CONSTITUTIONAL HUMAN RIGHTS.....30

Shcherbyna Ye. M., Herdova K. O.

LEGAL STATUS OF HUMAN EMBRYO.....36

Shcherbyna Ye. M., Priadko A. O.

CURRENT LEGAL ASPECT AND REALITY ON THE PROBLEM
OF CADAVERIC DONATION IN UKRAINE.....41

CIVIL LAW AND PROCEDURE

Chulovskiy V. A.

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE NORMS OF THE CIVIL CODE
OF UKRAINE AND THE NORMS OF THE CIVIL CODE OF GEORGIA ON INHERITANCE.....45

COMMERCIAL LAW AND PROCESS

Rybnikova E. Yu.

CONTRACTUAL PROCUREMENT OF RENEWABLE ENERGY
SOURCES USAGE IN UKRAINE..... 48

Shcherbyna Ye. M., Hetman Ya. V.

LEGAL ANALYSIS OF OUTPUT FROM A COMPANY
WITH LIMITED LIABILITY OF ITS PARTICIPANT.....53

LABOR LAW

Hryshchenko R. S.

CONCEPT AND TYPES OF DISCIPLINARY LIABILITY
IN THE LABOR LAW OF UKRAINE.....56

Ostapenko L. O.

STATE POLICY OF UKRAINE AS ONE OF THE DIVERSITY
OF IT INFLUENCE ON EMPLOYMENT OF THE POPULATION.....60

| | |
|--|-----|
| Uvarova N. V. THE PROBLEM OF DEFINING THE CONCEPT OF COLLECTIVE LABOR DISPUTE..... | 63 |
| ENVIRONMENTAL LAW | |
| Shumilo O. M. REGULATORY AND LEGAL ANALYSIS OF THE REGULATION OF THE USE OF CHEMICALS, INCLUDING BIOCIDES..... | 68 |
| Yushkevych Kh. V. SUBJECTIVE COMPONENT OF FOREST LEGAL RELATIONS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION, MANAGEMENT, SECURITY, PROTECTION, CONTROL OVER THE SECURITY AND PROTECTION OF THE FOREST FUND..... | 73 |
| ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW | |
| Bortnyk N. P., Dniprov O. S. PROBLEMS OF ASSESSING THE QUALITY AND EFFICIENCY OF ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES..... | 80 |
| Dorokhina Yu. A. CLASSIFICATION IN THE ADMINISTRATIVE COURT: NOVELS AND PERSPECTIVES..... | 85 |
| Duliba Ye. V. ON THE BASIC PRINCIPLES OF SECURITY AND TAX BUSINESS ENTITIES AS INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE TAX FUNCTION IN UKRAINE..... | 89 |
| Ivanov S. V. PURPOSE AND GOAL OF STATE CUSTOMS POLICY IN UKRAINE..... | 93 |
| Ivantsov V. V. LEGISLATIVE AND SUB-LEGAL REGULATION OF PUBLIC INVOLVEMENT IN ANTI-CORRUPTION MEASURES..... | 98 |
| Kohutych I. I. THE ESSENCE AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL GUARANTEES OF NOTARY ACTIVITY..... | 102 |
| Korniakova T. V., Khridochkin A. V. TO CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF INTELLECTUAL PROPERTY..... | 108 |
| Kryhina D. H. PRINCIPLES FOR THE ESTABLISHMENT OF LOCAL LOAN TAXES..... | 112 |
| Kuzmenko D. O. SOCIO-POLITICAL NATURE OF THE ANTITERRORIST OPERATION IN UKRAINE..... | 116 |
| Lehenkyi M. I. DRAFT OF THE MAIN LAW ON EDUCATION: PERSPECTIVES AND THREATS..... | 120 |
| Lenivskyi R. V. ABOUT HOW TO DETERMINE WAYS OF IMPROVING LEGISLATION ON DISCIPLINARY LIABILITY OF THE SERVANTS OF THE STATE SERVICE..... | 122 |
| Myroshnychenko M. M. CURRENT THREATS OF THE INFORMATION SECURITY OF THE STATE AND MEASURES ON THEIR MINIMIZATION..... | 127 |
| Ostropilskyi B. V. SUPPLY OF THE ADMINISTRATIVE SYSTEM FOR THE REGISTRATION OF THE PROPERTY RIGHTS OF REAL ESTATE IN EU COUNTRIES: CONTINENTAL (NAPOLEONIC) GROUP..... | 132 |
| Pokataiev P. S. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RATIONAL USE OF THE EARTH AS A ELEMENT OF THE FAVORABLE POPULATION OF THE LOCAL POINT..... | 136 |

| | |
|---|-----|
| Pochanska O. S. CONCEPT AND CLASSIFICATION OF MODERN INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN THE PROVISION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSONS SENTENCED TO DEPRIVATION OF LIBERTY..... | 143 |
| Rachynskyi R. M. DOCTRINAL DEFINITION OF THE CONCEPT ADMINISTRATION OF TAXES AND CHARGES..... | 148 |
| Rozsokha S. S. NORMATIVE SUPPLY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO ACCEPT NOTARY ACTIVITY IN UKRAINE..... | 152 |
| Slyvka O. O. FEATURES OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF INDIVIDUALS THAT ARE IMPLEMENTED IN CUSTOMS CONTROL..... | 156 |
| Tarasenko O. V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF INTERACTION BETWEEN LAW ENFORCEMENT AND CONTROLLING BODIES IN THE CONTEXT OF THE FIXED ENTERPRISE: PROBLEM ASPECTS..... | 158 |
| Tylchyk V. V., Dovhan Yu. LEGISLATIVE SUPPORT IN THE FIELD OF CONSUMER RIGHTS PROTECTION IN THE EU AND IN UKRAINE..... | 163 |
| Tylchyk O. V., Yanchak Ya. O. EFFECTIVE DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF THE MARKET OF MEDICAL SERVICES IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES IN HEALTH..... | 167 |
| Khoroshun O. V. FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE TREATIES..... | 173 |
| Cherviakova O. V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF BUSINESS ENTITIES AS A DIRECTION OF ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT IN UKRAINE..... | 177 |
| Shtyker Ya. Yu. CONCILIATION PROCEDURES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS: CONCEPT, CONTENT AND MEANS OF IMPLEMENTATION..... | 180 |
| CRIMINAL LAW AND PROCEDURE, CRIMINOLOGY, CRIMINAL EXECUTIVE LAW | |
| Danylchenko Yu. B. CONTEMPORARY TERRORIST IN UKRAINE: ANALYSIS OF THE BASIC CRIMINOLOGICAL SIGNS..... | 186 |
| Lepi O. V., Vakulyk O. O. SOME ASPECTS OF THE DEFENSE SUBJECT TO A READINESS INVESTIGATION..... | 190 |
| Makhatadze K. H. DISPOSITIVE REGULATION OF SOCIAL BEHAVIOR OF A PERSON IN COMMITTING CRIMES IN THE FORM OF LEAVING IN DANGER OR FAILURE TO AID A PERSON WHO IS IN A LIFE-THREATENING CONDITION..... | 194 |
| Osadchy Yu. I. TACTICAL OPERATIONS IN THE INVESTIGATION OF CRIMES RELATED TO ROAD ACCIDENT RE-ENACTMENT..... | 198 |
| Pcholkin V. D., Piddubnyi V. V. CONCEPT AND FORENSIC CLASSIFICATION OF CRIMES OF ECONOMIC ORIENTATION..... | 202 |
| Sokorynskyi Yu. V. DISMISSAL OF SERVICEMEN FROM PUNISHMENT UNDER THE AMNESTY LAW..... | 207 |

| | |
|---|-----|
| Ferenchykova S. TAX CHARGE IN THE CONTEXT OF THE PERMITTED CRIMINAL LIABILITY..... | 211 |
| Khoroshun O. V., Martyrosian L. S. CONCEPT OF CORRECTIONAL WORKS AS A CRIMINAL PUNISHMENT..... | 214 |
| Shestakov V. I. APPEAL OF PROCEDURAL DECISIONS, ACTIONS OR INACTION OF THE INVESTIGATOR OR PROSECUTOR AS THE INSTITUTION OF CRIMINAL PROCEEDINGS..... | 218 |
| JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY | |
| Diachkov D. S. THE RULE OF LAW, LEGALITY AND JUSTICE AS THE PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE: THE PROBLEMS OF CONTENT AND CORRELATION..... | 223 |
| Rohatiuk I. V. CRIMINAL PROCEEDINGS OF THE PROSECUTOR IN THE SPECIAL REGIME OF PRE-TRIAL INVESTIGATION IN THE CONDITIONS OF A MARTIAL LAW, STATE OF EMERGENCY OR IN THE AREA OF THE ANTI-TERRORIST OPERATION..... | 228 |
| Ruban A. H. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF INFORMATION PROVIDING ACTIVITY OF THE PROSECUTOR IN UKRAINE..... | 232 |
| Chaplynska Yu. A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE TRANSFORMATION OF THE LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE..... | 236 |
| INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW | |
| Borysov Ye. Ye. BECOMING OF THE TREATY MECHANISMS FOR STATES' DEROGATION FROM OWN HUMANITARIAN OBLIGATIONS..... | 240 |

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6

Том 3

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – С.Ю. Калабухова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 31,60, ум.-друк. арк. 29,30.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 1263.

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.