Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 1(16)
Том 4

Івано-Франківськ
2017

У збірнику висвітлюються результати наукових досліджень проблем сучасної правової науки, зокрема актуальних питань теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних та комплексних галузей права, правозастосовної практики, правової освіти, а також інші аспекти правової політики держави.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

Головний редактор:
Ківалов Сергій Васильович – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний секретар:
Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:
Ю.П. Аленін – д-р юрид. наук, професор
М.Р. Аракелян – канд. юрид. наук, професор
Л.Р. Біла-Тіунова – д-р юрид. наук, професор
Є.В. Додін – д-р юрид. наук, професор
В.В. Долежан – д-р юрид. наук, професор
В.М. Дрьомін – д-р юрид. наук, професор
В.В. Дудченко – д-р юрид. наук, професор
С.О. Ковальчук – канд. юрид. наук, доцент
П.Д. Пилипенко – д-р юрид. наук, професор
С.Л. Стадніченько – габілітований д-р, професор
В.В. Тіщенко – д-р юрид. наук, професор
В.О. Туляков – д-р юрид. наук, професор
В.І. Фелик – канд. юрид. наук, доцент
Є.О. Харитонов – д-р юрид. наук, професор
О.І. Харитонова – д-р юрид. наук, професор
Г.І. Чанишева – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний за випуск:
О.П. Головко

Рекомендовано до друку та поширення через
мережу Internet вченою радою Національного університету
«Одеська юридична академія» 14.01.2017 р. (протокол № 1)

Офіційний сайт видання: www.pjv.nuoua.od.ua

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник»
зареєстровано Державною реєстраційною службою України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку
наукових фахових видань України з юридичних наук,
відповідно до Наказу МОН України від 04.07.2013 р. № 893

ISSN 2305-0314

© Національний університет «Одеська юридична академія», 2017

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1

М. М. Коцур
адвокат,
об'єднання адвокатів

ІСТОРІЯ БОРОТЬБИ З НАРКОТИЗМОМ ВІД НАЙДАВНІШИХ ЧАСІВ ДО ПОЧАТКУ XX СТ.

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю посилення боротьби з незаконним обігом наркотиків, які стали хворобою нашого суспільства. Боротьба з їх розповсюдженням потребує широкого використання різних заходів, до числа яких відносяться медичне лікування, юридична відповідальність, виявлення місць розповсюдження таких засобів та проведення широкої роз'яснювальної роботи. Вирішення цієї задачі потребує дослідження історії використання наркотичних засобів та мір протидії розповсюдженню. Тому доцільно детально розглянути історію їх використання та давні пам'ятки права, в яких регламентувалася відповідальність за такі злочини.

Аналіз публікацій показує, що дослідження історії появлення наркотичних засобів, проводилося фрагментарно при вирішенні більш загальних завдань. Окрема інформація стосовно архаїчного періоду та дореволюційної Росії міститься в роботах Є.І. Мілової, Н.О. Мілешиної, Л.О. Потапової, Т.С. Кільмяшкіної, Б.Ф. Калачова, В.В. Данілова та ін. Виходячи з цього дана проблема потребує більш детального вивчення та подальшої розробки.

Метою роботи є розгляд історії боротьби з наркотизмом від найдавніших часів до початку XX ст.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що перші наркотики мали рослинне походження і стародавні люди використовували їх в якості їжі і для лікувальних цілей. До їх числа відносилися рослини, що викликають психотропну реакцію: кактуси, гриби, в'юни, конопля, мак. Як вказує У.В. Валькова, ще в кам'яному віці макові головки вживали як засіб від головного болю [5]. Наркотичні речовини були предметом повсякденного життя стародавніх шумерів, держава яких існувала за 5000 років до нашої ери, а ця інформація дійшла до нас з наскальних записів, де йдеться про опіум, який в перекладі з давньо-шумерського означає «радість». Як вказує, К. Келлі, найдавніше письмове свідоцтво використання лікарських рослин для приготування ліків було знайдено на шумерській глиняній плиті з Нашпура, яка датується приблизно 3000 роком до н.е. На плиті записані 12 рецептів для приготування ліків, яки робилися з більш ніж 250 різних рослин, деякі з них відносилися до алкалоїдів, такі як мак, блекота і мандрагора [2, с. 32].

Археологічні знахідки, що датуються приблизно 1000 роком до н.е., свідчать про вживання кокаїну інками, який використовувався в ході релігійних обрядів. В ході розкопок давніх поховальних комплексів у Південній Америці були знайдені малюнки індіанців з зображеннями людей, що жують листя коки. Як вказує Ф. Карод-Арту, американський континент багатий грибами і психоактивними рослинами, тому значне число доколумбових мезоамериканських культур використовували їх у магічних, релігійних та лікувальних цілях [1, с. 43]. Так, галюциногенні кактуси, рослини і гриби вживалися з метою викликати зміни рівня свідомості у ритуальних і цілющих церемоніях. Майя брали балх (мед і екстракт Lonchocarpus) для групових церемоній з метою досягнення різних психічних реакцій, а також використовували внутрішні їх введення з метою досягнення трансового стану. Іспанський мандрівник Дієго де Ланда дав наступний опис вживання балше: «Індійці споживали алкоголь і наркотики у величезних кількостях, що призводило до багатьох неприємностей, а також вбивств. Вино вироблялося з меду, використовувалися коріння певних дерев та рослин, які вирощували саме для цієї мети, а у вина був дуже сильний аромат і гнильний запах».

Вважається, що стародавні єгиптяни використовували наркотики ще в період правління фараона Рамзеса I. Задовго до нашої ери у стародавній Індії був відомий «бханг» (конопля), яка використовувалася при проведені обрядів. У свою чергу китайський імператор Шень-нун розробив лікарський довідник, в якому радив заварювати гашиш у вигляді чаю, після чого пити його як ліки при розладі кишечнику, склерозі, подагрі і кашлі. Доказом цього є археологічні розкопки на Тайвані, де були виявлені горщики, призначені для зберігання гашишу, орієнтовний вік яких становить 10000 років.

© М. М. Коцур, 2017

На думку Гіппократа, в Європу наркотики потрапили завдяки скіфам близько 5000 років тому, а в своїх трактатах мислитель згадує про часте вживання опіуму в Стародавній Греції.

В цілому, рослинні засоби лікування фізичних і душевних хвороб, використовувалися з давніх часів і, як правило, застосовувалися при проведенні певних обрядів, замовляннях, заклинаннях. В афінських судових процесах V-IV ст. до н. е. вони фігурують як «шкідливі магічні зілля» (грец. φάρμακα). Доказом цього є наявність на монеті з Фрігії (2 століття н.е.) макової голови, а на іншої монети з Ефеса (79-81 рр. н.е.) вибито два колоски пшениці та мак. Всесвітньо відома «Одіссея» Гомера містить уривок, в якому Олена Прекрасна запиває вино напоєм з сильнодіючих трав, який усуває хворобливі спогади, болісні відчуття та гнів. Тобто, у цьому творі вказується на факт використання в Давньої Греції наркотичних засобів органічного походження. У Стародавньому Римі опіум був відомий, а медики використовували його при лікуванні цілого ряду захворювань.

У Київській Русі для проведення обрядів жерці використовували гриби та трави, які викликають галюцинації, а одурманюючі речовини застосовували волхви і віщуни. Їх виготовленням та застосуванням займалися, як правило, літні жінки, яких називали лікарками або травницями. Для лікування застосовували настоянки, порошки, мазі на основі трав, мохів, грибів. Люди вірили у здатність рослин виліковувати хвороби, повертати здоров'я і вважалося, що «на кожну хворобу є своя трава». В збірнику Великого князя Святослава Ярославовича (1073 р.) дано опис рослин, які ростуть на території Київської Русі і ті, які найбільш часто застосовуються для лікування. Перший давньоруський лікарський порадник під назвою «Мазі», де окрема глава була присвячена зовнішнім хворобам і хворобам порожнини рота, був складений онукою Володимира Мономаха – Євпраксією.

За допомогою зілля в Київській Русі жерці вводили людей в транс, а також виліковували від недуг. Як вказує Я.А. Золотов, точну рецептуру таких сумішей визначити досить складно, вважається, що в їх склад входили: галюциногенні гриби, мох, трави, ягоди, а усього волхвам було відомо більше ста найменувань [4]. За даними вченого варяги перед боєм вживали відвар з мухоморів, який повністю подавляв почуття страху і викликав у воїнів неприборкану лють до ворогів.

З введенням християнства на Київській Русі язичництво практично пішло в підпілля, православні священики здійснювали виявлення та затримання осіб, які займалися зільництвом і ведовством. Так, у Статуті князя Володимира Святославовича ст. 9 забороняє «зільництво», а ст. 16 покладає лікування хворих на церковних людей (табл. 1).

Затриманих волхвів могли засудити до штрафу на користь церкви, а могли і спалити на багатті. У пам'ятці XII ст. «Слово про злих духів», скла-

Таблиця 1

Нормативно-правові акти, присвячені відповідальності за виготовлення, продаж та використання сильнодіючих речовин органічного походження

№ з/п	Назва нормативного акту	Рік	Стаття, розділ, глава	Міри відповідальності
1.	Устав Князя Володимира Святославича	1005 р.*	ст. 9	церковні покарання
2.	Устав Князя Ярослава «О десятинах, судах і людях церковних»	1051 р.	ст. 38	смертна кара
3.	Судебник великого князя Казимира Ягайловича	1468 р.	ст. 18	смертна кара через повішання
4.	Статути ВКЛ	1529 р.	ст. 14	відшкодувати позивачеві збитки в розмірі, який покаже під присягою позивач
5.	Соборне Уложення	1649 р.	ст. 23, глава XXII	смертна кара
6.	Устав Благочиння	1782 р.	п. 266	штрафні санкції
7.	Статут «О покараннях, налагаємих мировими суддями»	1864 р.	гл. 9	до 100 руб.
8.	Статут «О проступках проти народного здравія»	1864 р.	ст. 6	до 100 руб.
9.	Статут «Про покарання, що накладаються мировими суддями»	1915 р.	ст. 5717, ст. 5718, ст. 8692	300 руб. 300 руб. 500 руб. чи ув'язнення на строк від 1 до 6 місяців

* *точна дата не встановлена*

деної митрополитом Кирилом, йдеться про необхідність покарання відьом і чаклунів, які використовують зілля, церковним судом. У літописах вказується, що в 1024 р. у суздальській землі були схоплені волхви і «лихі баби», що займалися чаклунством і віщуванням, які були віддані смерті через спалення.

Поступово зільництво трансформувалося в народну медицину, яка використовувала рослинні психотропні речовини, виготовлені з маку, коноплі інших трав з метою лікування та знеболювання. Шанобливе відношення до маку знайшло своє відображення в тому, що красиві червоні квіти є частиною національного орнаменту. Насіння цієї рослини вживали в їжу, але було відомо про його снодійну дію. Доказом цього є писемні джерела – літописи та агіографічні твори (житія святих), в яких неодноразово згадується різні рослини. Так, з них відомо, що полоцький князь Брячеслав звертався до волхвів з проханням зцілити свою дружину від безпліддя і існує велика ймовірність того, що при лікуванні застосовувалися рослинні речовини.

Боротьба з наркотичним засобами на українських землях проводилася шляхом введення заборон на використання сильнодіючих речовин, які отримали назву зілля, в якості отрути. На українських землях, які входили до складу Великого Князівства Литовського діяв «Судебник великого князя Казимира Ягайловича» 1468 р. Ця пам'ятка права регламентувала порядок захисту майнових прав, визначала порядок досудового провадження і судового розгляду кримінальних та земельних справ та визначала види покарань. В даному документі у ст. 18 вказувалося, що того зілейника, який не зізнається під мукою в убивстві треба повісити. Як вказує С.Г. Ковальова, норму даної пам'ятки слід розуміти таким чином, що підозрюваний, який був виданий на тортури міг вдаватися до допомоги чаклунського зіллю та не відчувати болю [6, с. 51]. Як вказує авторка, сам факт застосування зілля не брався до уваги як підстава для кримінального переслідування, законодавець занепокоєним тим, що підозрюваний намагався перешкодити отриманню достовірних доказів стосовно факту крадіжки (табл. 1).

На початку XVI ст. у Великому Князівстві Литовському в період правління Сигізмунда I (старого) почалася кодифікація права, під час якої був прийнятий Статут ВКЛ 1529 р. (табл. 1). Даний документ регулював основні положення державного, цивільного, сімейного, кримінального і процесуального права князівства. Так, у арт. 14 вказувалося, що у випадку того, що звинувачений «знаючись на чарах» під час допиту зі застосуванням тортур не відчуває болю і начебто спить, то така особа мусить відшкодувати позивачеві збитки в розмірі, який покаже під присягою позивач.

У діючих тоді нормативно-правових актах, діяння із застосуванням сильнодіючих і отруйних речовин не знайшли своєї чіткого формулювання і на практиці не розмежовувалися. В той історично період зільництво, розглядалося як різновид чародійства, чаклунства, тому використання зілля, в якості якого виступали психотропні речовини, було злочином перед Богом і церквою. Так, в літописах вказується на факт того, що в 1497 р. Великий князь Іван III запідозрив свою дружину Софію Поліолог в тому, що до неї приходили жінки з різними видами зілля і тому наказав їх стратити.

Вперше препарат, виготовлений на основі опіуму, рекомендував хворому відомий лікар Парацельс (1493-1541 рр.) справжнє ім'я Філіп Ауреол Теофраст Бомбаст фон Гогенгейм. Так відомо, що лікар виділяв ліки з таких рослин, як корінь сатіріона, будяка та інших і застосовував їх, як ліки та засоби впливу на психіку у вигляді витяжок, екстрактів і еліксирів. У той період, медики тривалий час вважали, що вживання опіуму корисно в лікувальних цілях. Разом з тим вони не розуміли негативні наслідки цього і не оцінили належним чином небезпеку виникнення залежності від даної речовини. Наступним кроком в поширенні рослинних наркотичних засобів стала та обставина, що у 1581 р. Іван Грозний та його оточення стали користуватися послугами англійського медика Джеймса Френча, який відкрив першу царську аптеку в Москві. Із Західної Європи британець вперше привіз опіум, що видобувався тоді в Індії. Дещо пізніше росіяни стали закуповувати оптом ці ліки у Англії, але потім була налагоджена пряма торгівля цими речовинами з країн Сходу. З метою обслуговування царського двору, у тому ж 1581 р., Іван Грозний наказує відкрити першу аптеку, хоча раніше в московському царстві була розвинена широка торгівля лікарськими травами у «зілейних рядах» на ринках. У той історичний період була заснована Аптекарська ізба, працівники якої збирали лікарські трави на землях Московського Царства, що означало закріплення за світською владою функції контролю за обігом зілля, яку відібрали від Церкви. Під час правління Івана Грозного робляться спроби регулювання обігу наркотичних засобів, шляхом створення Аптекарського Приказу.

Основним джерелом права тодішньої Московської Русі було Соборне Уложення 1649 р. – універсальний кодекс кримінального та цивільного права, що регулював соціально-правові відносини у всіх сферах суспільного життя та визначав міру покарання за порушення цих норм. Розгляд змісту цієї пам'ятки права показує відсутність прямої вказівки на боротьбу з незаконним обігом наркотиків, але ст. 23, глави XXII наказувала покарати смертною карою злочинця, винного в отруєнні людини зіллям. Необхідно зазначити, що в цьому ви-

падку діяв принцип таліону, т.я. обвинуваченого примушували пити ту саму отруту, за допомогою якої був вбитий потерпілий. Слово «зілля» трактувалося досить широко і використовувалася як збірне поняття для позначення всього, що одурманило свідомість, включаючи горілку і тютюн.

При захоплені Сибіру в обіг входили нові трави, які мали психотропні інгредієнти, які використовували при різних хвороб. З метою збору таких трав, у 1663 р. в Аптекарський Приказ був запрошений «майстер» Єрофій Мухановський. У 1668 – 1672 рр. за указом Аптекарського Приказу по всій Сибірі стали складати «розписи» лікарських рослин, а в 1675 р. по повітах і сибірським воєводам знову були послані Укази з приписом «сискать лікарських трав і з них створювати ліки та записувати трави, до яких ліків придатні і надписавши відсилати до Москви».

З плином часу у зв'язку з боротьбою церкви з «поганством» і «знахарями», зілля стало синонімом отруйного напою. З XVII століття в російському законодавстві починає використовуватися поняття «зілля» і «отрута», частково розповсюджується на окремі сильнодіючі та отруйні речовини в їх сучасному розумінні, як засіб вчинення злочину. З часом акцент на побутове значення цього слова продовжувалося змінюватися: настій на травах як лікувальний, чаклунській або отруйний засіб – отрута, а отрута – сильнодіючі речовини або тютюн. У Московській Русі контролювати вживання зілля тепер стали воєводи, підвідомчі Розбійному і Земському Приказам.

Пізніше масове завезення наркотиків почалося з Китаю, з яким 27 серпня 1689 р. Петро I підписав Нерчинський договір, де регулювалися питання продажі опіуму. Ст. 5 даного Договору дозволяла торгівлю підданих сторін, закріплювала свободу переміщення всім людям з проїжджими грамотами. При цьому, за наказом Петра I в усіх великих містах Російської Держави почали влаштовувати «аптекарські городи». Як вказує Г.І. Редько, на Україні перша польова аптека була заснована у 1707 р. в Лубнах, згідно розпорядженню Петра I в ній виготовлялися різні настої, відвари, мазі з трав, серед яких були ті, які мали властивості психотропних речовин [7, с. 98]. Враховуючи, що в степах і лісах Полтавщини малася значна кількість рослин, імператор наказав створити в Полтаві та Лубні аптечні городи. З часом ці Петровські городи були перетворені у Лубенську станцію лікарських рослин, при якій до сьогодення діє фармацевтичне училище.

В часи правління Катерини II у 1782 р. був прийнятий Устав Благочиння, який регламентував структуру поліцейських органів, їх систему і основні напрямки діяльності, містив перелік караних поліцією діянь. На поліцію покладався обов'язок контролю за станом здоров'я населення, торгівлі, а також згідно п. 266 притягати до відповідальності осіб, які займаються чаклунство, або іншим подібним обманом, з використанням сильнодіючих трав, за порушення таких норм даний нормативно-правовий акт встановлював штрафні санкції (табл. 1).

З проведенням міністерської реформи у Російській імперії в 1802-1811 рр. в період правління Олександра I, протидією поширенню наркотичних речовин починає займатися Міністерство внутрішніх справ. Такі повноваження були покладені на Департамент Поліції і Медичний Департамент, але правоохоронних органів, які спеціалізувалися на боротьбу з наркоманією в цей період не існувало. Розширення території Російської держави на південний схід призвело до появи других небезпечних речовин – опіуму і гашишу, які почали потрапляти з території Середньої Азії.

У XIX ст. фактором, що посилив поширення наркотиків у Росії, став розвиток західноєвропейської науки. Французький фармацевт Арман Сеген, що служив в армії Наполеона, у 1807 р. вперше виділив морфін з опію, який почали застосовувати військові хірурги в якості знеболюючого засобу. В 1832 р. в результаті наукових досліджень була отримана така складова наркотичних засобів як хлорал-гідрат. Виникнення «наркотичної епідемії» сталося під час франко-прусської війни 1870-1871 рр., що було пов'язано з синтезом, проведеним німецьким хіміком Адольфом фон Байєром у 1864 році барбітурової кислоти, яка стала основою для більш ніж 2,5 тисяч похідних хімічних сполук.

Велике значення мало відкриття нових способів введення лікарських засобів в організм людини, зокрема шприца для ін'єкцій, який винайшов Ш. Р. Праваз у 1853 р. Завдяки цьому стало можливим вводити наркотичні засоби безпосередньо у кров, що посилювало їх дію в декілька разів. Як вказує І.Є. Маслова, у 1874 р. британський хімік К. Р. Райт отримав з морфію героїн, що стало початком широкого розповсюдження наркоманії у суспільстві. При цьому в 1898 р. німецькі хіміки вже синтезували героїн, який тоді призначався виключно для медичних потреб [3, с. 151].

В наслідок реформ, проведених Олександром II, у 1864 р. в Російській імперії був прийнятий Статут «О покараннях, налагаємих мировими суддями». Згідно цього нормативно-правового акту ст. 6 глави IX «О проступках проти народного здравія» регламентувала відповідальність у вигляді штрафу розміром до 100 руб. за виготовлення для продажу, а також продаж без державного дозволу лікарських речовин, в результаті чого конкретним особам була нанесена істотна шкода (табл. 1). Положення даного законодавчого акту передбачали конфіскацію таких матеріалів та пристроїв, що використовувалися при злочині.

Таким чином, Статут 1864 р. не вказував за відповідальність стосовно наркотичних засобів, але опосередковано така відповідальність передбачалася за порушення правил продажу ліків.

Основним джерелом постачання в Російську імперію наркотичних речовин був Китай, уряд якого у 1905 році прийняв програму поступової заборони опіуму. Виходячи з того, що в Китаї заборонявся посів маку, китайські торговці відправлялися зі своєю сировиною в Російську імперію, де виготовляли опій та поверталися з ним на батьківщину. За даними Н.А. Шабельнікової, тільки за один рік з Приморського краю в Китай могло бути вивезено до 200 пудів (приблизно 3200 кг) опіуму, при цьому значна частина продукту залишалася в Росії [8, с. 75]. У 1910 р. прем'єр-міністр П.А. Столипін, який очолював Комітет по заселенню Далекого Сходу, отримав донесення Приамурського генерал-губернаторства про небезпечний стан розвитку виробництва опіуму і опіокуріння на території краю. З точки зору російського уряду, найбільшу небезпеку представляв той факт, що почали функціонувати спеціальні опіокурильні кімнати при пивних, харчевнях та продуктових крамницях, при чому їх відкривали не тільки в китайських кварталах, але і в місцях проживання російського населення. Посіви маку завдавали значну шкоду сільському господарству Далекого Сходу, т.я. скорочувалися посіви хліба, а також вирощування маку завдавало удар по бджільництву. В результаті розгляду даної проблеми Голова Ради Міністрів П.А. Столипін висловився за кримінальне переслідування порушників закону, про заборону виробництва опіуму, а міністр юстиції В.І. Щегловітов зазначив, що боротьба з одними лише посівами маку є слабким засобом через низку заселеність краю та неефективний поліцейський нагляд. Міністр пропонував карати за вживання, зберігання та розповсюдження опіуму, шляхом встановлення міри відповідальності у вигляді позбавлення волі на строк від 2 до 8 місяців. На додаток до цього, В.І. Щегловітов пропонував застосування такого закону на території всієї Російської імперії, а не тільки в Приморському краї. Подальшим кроком стало перше обговорення у Держдумі антинаркотичного законопроекту 30 листопада 1912 р., в якому кримінальну або адміністративну відповідальність (грошовий штраф) планувалося вводити за виробництво (посів) маку в Приамур'ї і Забайкальському краї, за вживання і збут, а також за зберігання опіуму та різних курильних пристосувань. Проект повинні були винести на розгляд в Держдумі 6 березня 1913 р., однак з прийняттям закону зволікали, з причини того, що депутати вважали, що опіум курять переважно китайці, а не росіяни.

У серпні 1914 р. Росія вступила в Першу світову війну. Ця подія послужила однією з причин, яка змусила Миколу II виступити з пропозиціями стосовно прийняття антиалкогольного і антинаркотичного законів. На січневому засіданні Державної Думи в 1915 р. отримав схвалення Закон про заборону продажу спиртних напоїв, що призвело до припинення торгівлі горілкою, зростання акцизів на пиво та зникнення реклами алкоголю. Наступним кроком стало прийняття закону проти опіуму, підставою якого став Указ від 20 червня 1915 р. «Про заходи боротьби з опіокурінням». Згідно даного нормативно-правового акту посів маку заборонявся в Приамурському генерал-губернаторстві і Забайкальської області Іркутського генерал-губернаторства, а з-за кордону заборонялося ввезення опіуму і курильних трубок. На порушників в особі орендарів, власників земель і власників приміщень для куріння накладався штраф. Доповнення вносилися до ст. ст. 5717 і 5718 Статуту «Про покарання, що накладаються мировими суддями», за виробництво маку в межах Приамурського генерал-губернаторства і Забайкальської області, Іркутського генерал-губернаторства, винні піддаються: ув'язненню в тюрмі на строк від одного до шести місяців і грошовому стягненню в розмірі 300 руб. за кожну десятину або частину десятини посіву. У ст. 8692, винні у виготовленні, придбанні, зберіганні і збуті курильного опію, а також трубок та інших пристосувань для куріння – піддаються ув'язненню на термін від чотирьох місяців до одного року і чотирьох місяців і грошовому стягненню не вище 500 рублів. Такому ж покарання піддаються особи, винні у наданні приміщення для опіокуріння. Після оприлюднення указу в Держдумі висловлювалися пропозиції про введення державної монополії на виробництво і продаж опіуму, яка допомогла б збагатити скарбницю і в той же час не дозволила повернутися до критичної ситуації, що існувала на Далекому Сході до прийняття закону. На жаль, затяжна війна і дві революції не дозволили цим планам здійснитися. З іншої сторони початок боротьби з наркотичними речовинами на всі території Російської держави почався у 1915 р., шляхом створення у Туркменістані спеціальної комісії з вивчення проблеми використання наркотичних засобів та внесення пропозицій з відповідальності за такі дії. В чинне законодавство Російської імперії 7 червня 1915 р. вносилися зміни, згідно яких в Приамурському генерал-губернаторстві і в Забайкальської області, Іркутського генерал-губернаторства, посів маку забороняється.

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Перші відомості про використання наркотичних засобів рослинного походження пов'язані з шумерами, древнім Єгиптом, Індією та державою інків у Північній Америці, де їх використо-

вували як елемент релігійних обрядів та при лікуванні деяких видів хвороб. У Київській Русі жерці використовували гриби та різні види трав, які викликали галюцинації, а одурманюючі речовини застосовували волхви та віщуни, при цьому до наших днів дійшов лікарський порадник, складений онукою Володимира Мономаха – Євпраксією.

2. Прийняття християнства сприяло введенню заборон на використання трав і перші такі покарання містилися в Статуті князя Володимира Святославовича, а згідно церковних джерел права людей, які займалися зільництвом могли покарати на смертну кару через спалення. На українських землях, які входили до складу Великого Князівства Литовського діяв Судебник великого князя Казимира Ягайловича та Статут ВКЛ, згідно цих пам'яток права факт застосування зілля приймався до уваги, у випаду скоєння кримінальних злочинів. Аналогічним чином такий самий підхід був характерним для Соборного Уложення 1649 р.

3. У Російській імперії діяв Устав Благочиння 1782 р., який передбачав покарання за продаж трав, які містять психотропні речовини, а також чаклунство та чародійство. Повноваження щодо протидії у цій сфері були покладені на Департамент Поліції та Медичний Департамент. У Статутах «О покараннях, налагаємих мировими суддями» 1864 р., знайшли відображення норми, які передбачали штрафні санкції, розміром до 100 руб. за виготовлення та продаж без державного дозволу лікарських речовин органічного походження. В часи царювання Миколи II був прийнятий Указ про боротьбу з опіокурінням, недоліком якого була та обставина, що його дія розповсюджувалася лише на частину Сибірі та Далекого Сходу. За порушення таких норм встановлювалася відповідальність у вигляді штрафів розміром до 300 руб., в деяких випадках о 500 руб. чи увезення у тюрмі на строк від 1 до 6 місяців.

Література

1. Carod-Arta F.J. Alucinógenos en las culturas precolombinas mesoamericanas. Neurología. 2015. Vol. 30, is. 1. P. 42-49. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2173580814001527.
2. Kelly K. History of medicine. New York: Facts on file; 2009. pp. 29–50.
3. Маслова И. Е. Заметки об истории борьбы с наркотизмом // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2016. № 4. С. 150-155.
4. Золотов Я. А. Наркотики: историческая ретроспектива [Электронный ресурс] / Я. А. Золотов // Экономика образования. – 2013. – № 1. – Режим доступа: http://cyberleninka.ru/article/n/narkotikiistoricheskayaretrospektiva. – Дата доступа: 01.06.2015.
5. Валькова У.В. История наркотизма от древних времен до современности : (социол. анализ) [Электронный ресурс] / У. В. Валькова // Изв. Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. – 2011. – № 130. – Режим доступа: http://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-narkotizma-otdrevnih-vremen-do-sovremennosti-sotsiologicheskiyanaliz. – Дата доступа: 17.09.2015.
6. Ковальова С.Г. Судебник великого князя Казимира Ягайловича: монографія. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – 112 с.
7. Редько Г.И., Шлапак В.П. Петр I об охране природы и использовании природных ресурсов. – К.: Либідь, 1993. – 176 с.
8. Шабельникова Н.А. Деятельность милиции по противодействию наркопреступности на Дальнем Востоке России в 1920-е гг. // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями – 2015. – № 2. – С. 74-77.

Анотація

***Коцур М. М.* Історія боротьби з наркотизмом від найдавніших часів до початку XX ст.** – Стаття.

В статті розглянуто історію боротьби з наркоманією з найдавніших часів до початку XX ст. Показано, що використання наркотиків рослинного походження, як елемента релігійних обрядів із метою лікування значної кількості різних хвороб, почалося в давньому Китаї, Індії, Греції, Римі та Київській Русі. Розглянуто зміст давніх пам'яток права, в яких встановлювалася відповідальність за використання наркотичних речовин, як засобу отруєння, а також початок боротьби з цим явищем в дореволюційній Росії.

Ключові слова: наркотики, пам'ятки права, законодавство, злочин, релігійні обряди, лікарські засоби, юридична відповідальність.

Аннотация

***Коцур М. М.* История борьбы с наркотизмом от древнейших времен до начала XX в.** – Статья.

В статье рассмотрена история борьбы с наркоманией с древнейших времен до начала XX в. Показано, что использование наркотиков растительного происхождения, как элемента религиозных обрядов с целью лечения большого количества разных болезней, началось в древнем Китае, Индии, Греции, Риме и Киевской Руси. Рассмотрено содержание древних памятников права, в которых устанавливается ответственность за использование наркотического вещества, как средства отравления, а также начало борьбы с этим явлением в дореволюционной России.

Ключевые слова: наркотики, памятники права, законодательство, преступление, религиозные обряды, лекарственные средства, юридическая ответственность.

Summary

***Kotsur M. M.* The history of the fight against drugs from ancient times to the beginning of the twentieth century.** – Article.

The article discusses the history of the fight against drug addiction from ancient times to the beginning of the twentieth century. It is shown that the use of herbal drugs as an element of religious rites for the treatment of a large number of different diseases began in ancient China, India, Greece, Rome and Kievan Rus. The content of ancient monuments of law, which establishes responsibility for the use of narcotic substances as a means of poisoning, as well as the beginning of the fight against this phenomenon in pre-revolutionary Russia, is examined.

Key words: drugs, legal monuments, legislation, crime, religious practices, medicines, legal liability.

УДК 340.1

О. Ю. Максименко
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ

Стан дослідження. Необхідно зауважити, що архівна справа та діловодство Національного архівного фонду вивчаються в системі науки архівознавство, такими видатними архивознавцями як Я. С. Калакура, З. В. Крайская, І. Б. Матяш, О. Г. Мітюков, Л.Ф Приходько, К. Т. Селіверстова тощо. Однак, з позиції права та безпосередньо адміністративного права правовий статус Національного архівного фонду, публічне адміністрування архівної галузі взагалі не досліджувалося.

Виклад основного матеріалу. Під явищем «формування Національного архівного фонду» розуміється комплекс організаційних, методичних і практичних рішень та заходів, спрямованих на систематичне поповнення Національного архівного фонду цінними для суспільства архівними документами та вилучення з нього документів, що втратили свою культурну цінність. Національний архівний фонд формується з документів, що нагромадилися за час діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій всіх форм власності, громадян та їх об'єднань, а також з документів історико-культурної спадщини України, що утворені за межами України або вивезені за кордон, та документів іноземного походження, що стосуються історії України [1, с. 64].

Джерелами формування Національного архівного фонду є юридичні та фізичні особи – утворювачі і/або власники документів, що підлягають внесенню до Національного архівного фонду. Наприклад, у 2018 році на постійне державне зберігання до Державного архіву Харківської області від установ, підприємств та організацій, що перебувають у зоні комплектування архіву, надійшло 3 частини управлінських фондів: Державного архіву Харківської області за 2015-2017 роки; Харківської обласної виборчої комісії за 2015 рік; ВАТ «Харківського заводу тракторних двигунів». А також 1 частина фонду особового походження Р-6559, Ломакіна Геннадія Івановича, учасника бойових дій в Афганістані, заступника голови Харківської міської Спілки ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів) за 2008 – 2018 рр. [2].

Головними завданнями державних архівних установ щодо формування Національного архівного фонду є :

– визначення оптимального видового складу Національного архівного фонду;

– виявлення юридичних і фізичних осіб, документи яких підлягають внесенню до Національного архівного фонду;

– внесення до Національного архівного фонду та вилучення з нього документів;

– поповнення Національного архівного фонду документами, що належать державі;

– забезпечення поповнення Національного архівного фонду документами, що не належать державі [3].

Формування Національного архівного фонду у зоні комплектування архіву здійснюється через:

– визначення профільних джерел формування Національного архівного фонду;

– організацію експертизи цінності документів, нагромаджених за час діяльності юридичних і фізичних осіб;

– державну реєстрацію і державний облік документів Національного архівного фонду;

– комплектування документами Національного архівного фонду;

– відповідні форми і методи контролю за здійсненням експертизи цінності документів в інших архівних установах та приватних архівних зібраннях у порядку.

Комплектування архіву документами – це цілеспрямоване і систематичне поповнення його складу документами Національного архівного фонду.

Комплектування архіву включає:

– визначення джерел комплектування архіву відповідно до його профілю;

– визначення складу документів, що підлягають прийманню;

– приймання документів на зберігання.

Приймання документів Національного архівного фонду до архіву від джерел комплектування здійснюється після закінчення строків їх зберігання в відомчих архівах, або ліквідації установи:

– для управлінської документації:

– центральних органів виконавчої влади та безпосередньо підпорядкованих їм юридичних осіб – 15 років;

– обласних, міських рад і державних адміністрацій та підпорядкованих їм юридичних осіб, обласних судів і прокуратур – 10 років;

– районних рад і державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та підпорядкованих їм юридичних осіб, районних і міських судів і прокуратур, а також сільськогосподарських підприємств – 5 років;

© О. Ю. Максименко, 2017

– для окремих категорій документів: – записів актів громадянського стану, документів з особового складу, записів нотаріальних дій і судових справ, господарських книг – 75 років;

– науково-технічна документація – 25 років; – електронних документів, що створюються як продукт цільової виробничої діяльності – 5 років.

Строки зберігання документів у відомчих архівах до передавання їх до архіву можуть бути змінені за погодженням з державним архівом. Продовження строків зберігання документів у відомчих архівах дозволяється у разі необхідності практичного користування документами зі службовою метою або відсутності в державному архіві вільних площ у сховищах.

Скорочення строків зберігання у відомчих архівах може здійснюватися у випадках:

– ліквідації юридичної особи – джерела комплектування у разі відсутності правонаступника;

– зміни форми власності державної юридичної особи;

– загрози втрати або пошкодження документів. Дострокове приймання документів може здійснюватися на платній основі [3].

Державні архіви формують Національний архівний фонд наступним чином: проводять експертизи цінності документів, утворюваних в діяльності юридичних і фізичних осіб; здійснюють державний централізований облік і державну реєстрацію документів; комплектують документами; здійснюють організаційно-методичне управління архівних підрозділів і служб; здійснюють контроль за роботою архівних установ та джерел комплектування.

Експертиза цінності документів – це визначання культурної цінності документів на підставі чинних засад і критеріїв згідно з ДСТУ 2732:2004 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять» (набув чинності з 1 липня 2005 року). Крім того, експертиза цінності документів – невід'ємна складова зберігання інформації, тобто забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв (Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII) [4].

Існує наукова позиція, що експертиза цінності документів – всебічне вивчення документів з метою внесення їх до Національного архівного фонду або вилучення з нього, проведення грошової оцінки документів Національного архівного фонду, віднесення їх до категорії унікальних і встановлення строків зберігання документів, що не підлягають внесенню до Національного архівного фонду [5, с. 7].

Нажаль, дане визначення не охоплює особливості процесуального порядку проведення експертизи, не розкриває особливостей призначення засобу публічного адміністрування.

В той же час експертиза цінності – це своєрідний фільтр, крізь який пропускається весь масив документів. Із усієї сукупності документів, що створюються в процесі діловодства, лише незначна частка надходить на зберігання до архіву підприємства, ще менша – гідно представляє» відомчі або ж національні фонди (якщо підприємство є джерелом комплектування Національного архівного фонду України) [4].

Дане визначення також має публіцистичний зміст, так як відповідний засіб публічного адміністрування має на меті, по-перше, компетентну оцінку фахівця, чи групи фахівців щодо цінності документа відповідно до історичної та соціальної значущості, по-друге, спеціально обізнані спеціалісти зі спеціальними знаннями проводять аналіз документа і оформлюють висновок, який доказом, що підтверджує цінність та значущість даного документа та необхідність його розміщення у відповідному архіві.

Саме тому, експертиза цінності документа – це компетентна оцінка фахівця, чи групи фахівців щодо цінності документа відповідно до історичної та соціальної значущості, котрі за результатами оцінювання оформлюють висновок, який є доказом, що підтверджує цінність та значущість даного документа та необхідність його розміщення у відповідному архіві.

Відповідно пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» доповнити виведеним поняттям «експертиза цінності».

Експертні комісії установи, завдяки фахової оцінки документів приймає рішення про:

– схвалення і подання до експертної постійної комісії державного архіву проектів таких документів: описів справ постійного зберігання, описів справ з кадрових питань (особового складу), номенклатур справ, інструкцій з діловодства, положень про служби діловодства, архівні підрозділи та експертних комісій, анотованих переліків унікальних документів Національного архівного фонду, актів про вилучення для знищення документів, не внесених до Національного архівного фонду, актів про вилучення документів з Національного архівного фонду, актів про невиправні пошкодження справ (документів) Національного архівного фонду;

– схвалення описів справ тривалого (понад 10 років) зберігання, актів про невиправні пошкодження справ (документів) тривалого (понад 10 років) зберігання та з кадрових питань (особового складу), номенклатур справ, описів справ тривалого (понад 10 років) зберігання установ, що належать до сфери управління органу вищого рівня та у діяльності яких не утворюються документи Національного архівного фонду [6].

Для організації та проведення експертизи цінності документів в установах утворюються постійно діючі експертні комісії, що діють відповідно до положень про них.

Експертиза цінності документів проводиться за такими критеріями:

– походження – функціонально-цільове призначення юридичної особи (фондоутворювача), значення фондоутворювача в житті суспільства, час і місце створення документа;

– зміст – значущість інформації, що міститься в документі (унікальність і типовість), її повторення в інших документах, вид документа, оригінальність;

– зовнішні ознаки – форма фіксації та передачі змісту, засвідчення і особливості оформлення документа, стан його збереженості [4, с. 7].

Одночасно перевіряють :

якість і повноту чинної номенклатури справ;

правильність визначення строків зберігання справ, передбачених цією номенклатурою;

дотримання встановлених правил оформлення документів та формування справ [7].

Специфічною і особливою ознакою, яка перетворює звичайний документ в об'єкт Національного архівного фонду є значущість для особи, суспільства чи держави або цінність для власника. Відповідно зазначеної ознаки встановлюється місце, строк зберігання документа.

Експертиза цінності документів в установі проводиться:

– у поточному діловодстві – під час складання номенклатур справ, формування документів у справи і перевіряння правильності віднесення документів до відповідних справ, підготовки справ до передавання на архівне зберігання;

– в архіві установи – у процесі приймання справ до архіву та підготовки справ на постійне зберігання.

Експертиза цінності документів у діловодстві проводиться щороку в структурних підрозділах установи безпосередньо особами, відповідальними за організацію діловодства в цих підрозділах, разом з експертною комісією під методичним керівництвом служби діловодства та архіву установи. Під час проведення експертизи цінності документів у діловодстві вирізняють чотири групи справ:

постійного зберігання; тривалого (понад 10 років) зберігання; тимчасового зберігання (до 10 років включно); ті, що підлягають знищенню у зв'язку із закінченням строків їх зберігання [8]. Строк зберігання документів обчислюється з 01 січня року, наступного за роком закінчення справи.

Основним нормативним актом при визначенні строків зберігання документів та їх відбору для внесення до складу Національного архівного фонду або для знищення є Перелік типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів, затверджений наказом Міністерства юстиції України 12 квітня 2012 № 578/5 [9]. Перелік включає типові документи, що створюються під час документування однотипних (загальних для всіх) управлінських функцій, виконуваних державними органами та органами місцевого самоврядування, іншими установами, підприємствами та організаціями незалежно від функціонально-цільового призначення, рівня і масштабу діяльності, форми власності, а також документацію, що створюється в результаті виробничої та науково-технічної діяльності організацій. Перелік використовується під час формування справ, при підготовці різних видів номенклатур справ, розробленні схем класифікації документів та відомчих (галузевих) переліків документів зі строками їх зберігання, а також під час роботи комісій з проведення експертизи цінності документів [9].

За результатами експертизи цінності документів структурні підрозділи готують справи постійного і тривалого (понад 10 років) зберігання до передавання до архіву установи, зокрема:

здійснюється оформлення справ;

здійснюється складання описів справ;

на підставі номенклатури справ формуються переліки (списки) справ, що підлягають знищенню у зв'язку із закінченням строків їх зберігання, для включення до акту про вилучення для знищення документів, не внесених до Національного архівного фонду [8].

Експертизу цінності документів в архіві установи проводять:

під час складання зведених описів справ;

у разі надходження документів у неупорядкованому стані;

у разі закінчення строків тимчасового зберігання архівних документів;

перед передаванням справ на постійне зберігання до відповідної державної архівної установи, архівного відділу міської ради;

з метою виявлення унікальних документів Національного архівного фонду [8].

Проведення експертизи цінності значно полегшує поділ документів, утворюваних в установі, на три групи: основна документація, оперативно-довідкова документація, документація з особового складу.

До основної документації, що найповніше відображає основну діяльність установи, належать:

– нормативно-правові акти органів державної влади (постанови, укази, розпорядження, рішення), які стосуються діяльності даної установи;

– організаційна документація (статути, положення, штатні розписи тощо);

– розпорядча документація (накази або розпорядження з основної діяльності, протоколи засідань колегіальних органів і документи до них;

– планово-звітна документація (перспективні й річні плани, зведені й річні звіти, баланси тощо);

– інформаційно-аналітична документація (довідки, доповіді, доповідні записки, огляди, висновки, зведення, які відбивають основну діяльність установи);

– листування з питань основної діяльності установи (як правило, провадиться внутрішня експертиза цінності справ з листуванням);

– інші категорії документів (з питань організації виробництва, будівництва, з винахідництва й раціоналізації, розроблення і впровадження новітніх технологій тощо) [10, с. 130].

Експертизу цінності документів забороняється проводити лише за заголовками справ, зазначеними на обкладинках, оскільки впродовж року при формуванні справ до них могли потрапити й інші категорії документів. Тому обов'язково має проводитись аналіз фактичного змісту документів, що містяться у справі, шляхом її поаркушного перегляду. Якщо під час перегляду справи виявлено, що поряд з документами постійного зберігання вона містить значну кількість документів тимчасового зберігання, то справу необхідно переформувати. При цьому документи постійного зберігання відокремлюються від документів тимчасового зберігання і формуються в окрему справу. Обов'язково переглядаються справи з позначкою «ЕПК» (експертно-перевірні комісії державного архіву). Якщо в них експертизою встановлено наявність документів постійного зберігання, вони підлягають переформуванню. Підлягають обов'язковому поаркушному перегляду справи з листуванням, оскільки в них можуть бути присутні документи, що містять важливу інформацію про основну діяльність установи [10, с. 136].

Відповідно до Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення експертизи цінності документів» від 8 серпня 2007 року № 1004 [11], «Положення про Центральну експертно-перевірну комісію Державної архівної служби України» [12], «Типового положення про експертно-перевірну комісію Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державного архіву області, міст Києва і Севастополя», затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № № 1228/5 [13], «Типового положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного і комунального підприємства, установи та організації», затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № 1227/5 [14] встановлено, що експертну комісію утворюють для організації і проведення експертизи цінності документів, що утворилися в діловодстві юридичної особи, внесенням їх до Національного архівного фонду у разі виявлення їх унікальності.

Для організації роботи з експертизи цінності документів утворюються комісії з проведення експертизи цінності документів, до яких належать:

Центральна експертно-перевірна комісія Державного комунального архіву;

експертно-перевірні комісії центральних та галузевих державних архівів, Національної академії наук, державного архіву Автономної республіки Крим, державних архівів областей, міст Києва і Севастополя;

експертні комісії архівних відділів райдержадміністрацій, міських рад, а також експертні комісії державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств незалежно від форми власності, об'єднань громадян, релігійних організацій [11].

Відповідно до пункту 10 Порядку № 1004 положення про комісії з проведення експертизи та їх склад затверджує керівник (керівний орган) підприємства з урахуванням рекомендацій Державного комунального архіву [11]. Пунктом 14 Порядку № 1004 визначено склад експертної комісії юридичної особи, до якої входять:

керівники служби діловодства й архівного підрозділу,

працівники структурних підрозділів,

представники експертно-перевірних комісій (експертних комісій) державних архівів (архівних відділів райдержадміністрацій, міських рад), у зоні комплектування яких перебувають відповідні юридичні особи [11].

Голову експертної комісії, яким зазвичай є заступник керівника юридичної особи, призначає керівник такої юридичної особи [4].

Висновки. Отже, на підставі аналізу вищевикладеного, хотілось би відмітити наступне:

по-перше, сьогодні існує проблема визначення експертними комісіями статусу документу, з метою виявлення документів Національного Архівного Фонду, а також проведення перевірки стану діловодства та архівної справи, відповідно до положень про авторське право, про комерційну таємницю.

Відповідно до зазначеного, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установі» ст.*** «державні архівні установи мають право доступу до архівів та мають право перевіряти роботу архівних підрозділів і служб діловодства підприємств, установ, організацій усіх форм власності з метою виявлення та перевірки стану документів Національного архівного Фонду»;

по-друге, нормативно-правовими актами не визначено порядок оцінювання експертними ко-

місіями електронних документів, а також технологій архівного зберігання електронних документів. Хоча «Порядок роботи з електронними документами в діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання», схвалений Нормативно-методичною комісією Державної архівної служби України від 27 грудня 2011 року і діє, діють методичні рекомендації «Конвертування електронних документів для постійного зберігання в архіві».

Література

1. Основні правила роботи державних архівів України/ За загальною редакцією: Л. О. Драгомірової, К. Є. Новохатського http://onu.edu.ua/pub/bank/userfiles/files/science/totalitarizm/doslid/pravila-archive.pdf
2. Формування Національного архівного фонду. URL. http://archives.kh.gov.ua/?page_id=589
3. Виногловська С.В. Порядок приймання документів національного архівного фонду на державне зберігання. Методичні рекомендації. URL. http://archive.odessa.gov.ua/files/derjarhiv/PUBLIC/metod/mt12_vinoglovskaya_priem-dokymentiv.pdf
4. Експертиза цінності документів: науково-практичні засади. URL. https://hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=1176
5. Хромова В.О. Експертиза цінності документів постійного зберігання вищих та середніх учбових закладів. Методичні рекомендації. URL. http://archive.odessa.gov.ua/files/derjarhiv/PUBLIC/metod/mt12_hromova_ekspertiza.pdf
6. Нормативно – методичні засади експертизи цінності документів 26 травня 2017р. URL. https://zakjust.gov.ua/yurydychni-konsultatsii/461-normatyvno-metodychni-zasady-ekspertyzy-tsinnosti-dokumentiv-26052017
7. Як проводиться експертиза цінності документів у поточному діловодстві? URL. https://www.kadrovik.ua/novyny/yak-provodytsya-ekspertyza-cinnosti-dokumentiv-u-potochnomu-dilovodstvi
8. Передача документів до архіву. Проведення експертизи цінності. URL. https://buhgalter.com.ua/articles/pervisna-dokumentatsiya/peredacha-dokumentiv-do-arhivu-provedennya-ekspertizi-tsinnosti/
9. Про затвердження Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів. Наказ Міністерства юстиції України 12 квітня 2012 № 578/5. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-12
10. Сельченкова С. В. Діловодство. (Порядок проведення експертизи цінності документів на етапі діловодства). Практичний посібник. К.: Інкунабула, 2009. 480 с
11. Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України Про проведення експертизи цінності документів» від 8 серпня 2007 року № 1004.
12. Положення про Центральну експертно-перевірну комісію Державної архівної служби України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 24.05.2012 № 779/5. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0833-12
13. Типове положення про експертно-перевірну комісію Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державного архіву області, міст Києва і Севастополя: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № 1228/5. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1063-13
14. Типове положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного і комунального підприємства, установи та організації: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 19 червня 2013 р. № 1227/5. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1062-13

Анотація

***Максименко О. Ю.* Формування Національного архівного фонду.** – Стаття.

В даній науковій статті відзначено, що документи Національного архівного фонду є культурними цінностями держави Україна. Встановлено, що під явищем «формування Національного архівного фонду» розуміється комплекс організаційних, методичних і практичних рішень та заходів, спрямованих на систематичне поповнення Національного архівного фонду цінними для суспільства архівними документами та вилучення з нього документів, що втратили свою культурну цінність.

Зазначено, що законодавством чітко визначено умови, особливості та порядок формування Національного архівного фонду. Метою його формування є збереження архівних документів, що є суттєво важливими для суспільства і держави.

Зауважено, що сьогодні існує проблема визначення експертними комісіями статусу документу, з метою виявлення документів Національного Архівного Фонду, а також проведення перевірки стану діловодства та архівної справи, відповідно до положень про авторське право, про комерційну таємницю. Відповідно до зазначеного, запропоновано внести зміни до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установі».

Встановлено, що нормативно-правовими актами не визначено порядок оцінювання експертними комісіями електронних документів, а також технологій архівного зберігання електронних документів.

Ключові слова: архів, Національний архівний фонд, формування, облік, зберігання і використання Національного архівного фонду, механізм публічного адміністрування Національного архівного фонду, контроль та нагляд за дотриманням правил обліку, використанням та зберіганням Національного архівного фонду.

Аннотация

***Максименко О. Ю.* Формирование Национального архивного фонда.** – Статья.

В данной научной статье отмечено, что документы Национального архивного фонда являются культурными ценностями государства Украина. Установлено, что под явлением «формирование Национального архивного фонда» понимается комплекс организационных, методических и практических решений и мероприятий, направленных на систематическое пополнение Национального архивного фонда ценными для общества архивными документами и изъятия из него документов, утративших свою культурную ценность.

Отмечено, что законодательством четко определены условия, особенности и порядок формирования Национального архивного фонда. Целью его формирования является сохранение архивных документов, существенно важными для общества и государства.

Замечено, что сегодня существует проблема определения экспертными комиссиями статуса документа, с целью выявления документов Национального архивного фонда, а также проведения проверки состояния делопроизводства и архивного дела в соответствии с положениями об авторском праве, о коммерческой тайне. В соответствии с указанным, предложено внести изменения в Закон Украины «О Национальном архивном фонде и архивных учреждении».

Установлено, что нормативно-правовыми актами не определен порядок оценки экспертными комиссиями электронных документов, а также технологий архивного хранения электронных документов.

Ключевые слова: архив, Национальный архивный фонд, формирование, учет, хранение и использование Национального архивного фонда, механизм публичного администрирования Национального архивного фонда, контроль и надзор за соблюдением правил учета, использованием и хранением Национального архивного фонда.

Summary

Maksymenko O. Yu. **Formation of the National Archival Fund.** – Article.

In this scientific article it is noted that documents of the National Archival Fund are cultural values of the state of Ukraine. It is established that the phenomenon of "formation of the National Archival Fund" means a complex of organizational, methodical and practical decisions and measures aimed at systematic replenishment of the National Archival Fund with valuable archival documents for the society and removal from it of documents that have lost their cultural value.

It is stated that the legislation clearly defines the conditions, features and procedure of forming the National Archival Fund. Its purpose is to preserve archival documents that are essential for society and the state.

It is noted that today there is a problem of determining the status of a document by expert commissions in order to identify the documents of the National Archival Fund, as well as to check the status of record keeping and archival business, in accordance with the provisions on copyright, on trade secrets. Accordingly, it is proposed to amend the Law of Ukraine "On the National Archival Fund and Archival Institutions".

It is established that the normative legal acts do not determine the procedure for evaluation of electronic documents by expert commissions, as well as technologies of archival storage of electronic documents.

Key words: archive, National Archival Fund, formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, mechanism of public administration of the National Archival Fund, control and supervision over compliance with accounting rules, use and storage of the National Archival Fund.

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.4

В. Д. Мехеда
прокурор
Кіровоградської місцевої прокуратури

СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ДОГОВОРУ ІНЖИНІРИНГУ

Постановка проблеми. Характеристика будь-якого правовідношення відбувається через характеристику його елементів. Не є винятком й договір інжинірингу, який досліджується нами. Відомо, що серед договірних елементів найважливішими є сторони, адже за їх згодою зароджуються договірні зобов'язання. У договорі інжинірингу сторонами вважаються замовник та виконавець. З огляду на таке іменування сторін, стає очевидним його змішаний підхід, адже замовниками є й сторони у договорах про виконання робіт, а виконавцями – у договорах про надання послуг.

Виконавець, який зобов'язався надавати послуги, здійснює їх, як правило, в момент надання послуги і тут важливим є насамперед його особистість як фахівця, спеціаліста тощо. Його досвід, індивідуальні ознаки виконавця та професіоналізм є невіддільним у момент здійснення ним інжинірингових зобов'язаннях. Наведене стосується як фізичних, так і юридичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Виходячи із положень ЦК України, підрядник вправі передати виконання своїх зобов'язань на іншу особу (субпідрядника) (ст. 838 ЦК України). Натомість у зобов'язаннях про надання послуг таке правило не розповсюджується, виконавець зобов'язаний самостійно надавати послуги. У договорі інжинірингу виконавцем може бути кваліфікований професіонал-будівельник, інженер, конструктор, технолог, дизайнер, або взагалі інжинірингові фірми. Отже, надання інжинірингових послуг має відбуватися спеціалістом, який володіє технічними, будівельними, дизайнерськими знаннями та в момент надання послуг вправі контролювати процес.

Відповідно замовник вправі приймати від виконавця здійснену роботу та оплатити результат.

Як відомо можливість стати стороною цивільно-правового договору в цілому та договору інжинірингу зокрема полягає насамперед у наявності цивільної право- та дієздатності осіб.

У всій час професор С. Н. Ландкоф писав, що фізичні особи стають учасниками цивільних правовідносин завдяки специфічному станові, який називається правоздатністю. Вчений обґрунтовував правоздатність як здатність мати права, адже будь-яка здатність сама по собі є станом людини. При цьому наголошувалося, що в загальноприйнятому значенні, здатність – це природний дар, якість, стан людини, який дає їй певну можливість. Адже ця здатність не є природженою, вона є, по суті правом, яке надається кожній особі законами держави, тобто можливість використовувати цивільні права [1, с. 46].

Правоздатність за українським законодавством, а також за законодавством більшості іноземних країн, мають усі люди від народження [2, с. 87]. До цього принципу як зазначає С. Є. Морозова, людство йшло століттями від ганебних явищ на кшталт рабства, кріпосного стану тощо [3, с. 75].

На думку О. О. Красавчикова саме правоздатність виступає у вигляді загальної основи. Яка визначає характер та обсяг прав, що можуть знаходитись у володінні даного суб'єкта, але правове поняття правосуб'єктності складається із двох основних понять: правоздатності та дієздатності [4, с. 37].

На думку, О. І. Зозуляк, однією із причин відсутності нормативного закріплення поняття «цивільна правосуб'єктність» є неможливість застосування даного терміну щодо фізичних та юридичних осіб одночасно. Адже цивільна правоздатність та дієздатність у юридичних осіб виникає за загальним правилом одночасно, а для фізичних осіб розірване у часі [5, с. 10].

Сприймаючи наведені міркування, а також тезу щодо того, що правосуб'єктність – це характеристика, якість правового статусу Т. В. Водоп'ян слушно зауважує, що цивільна правосуб'єктність включає в себе цивільну правоздатність та цивільну дієздатність, які виступають передумовами формування правового статусу фізичної особи [6, с. 70].

Як відомо, основу цивільної правоздатності складають невід'ємні, природні права людини, що нерозривно пов'язані з рухом людської спільноти до соціальних і гуманітарних цілей. Саме ці пріоритети виступають підґрунтям здатності людини встановлювати правові зв'язки з іншими.

© В. Д. Мехеда, 2017

Правоздатність, хоча і тісно пов'язана з фізичним існуванням людини, завжди є властивістю суспільною. Більше того, правоздатність фіксується і закріплюється державою, внаслідок чого вона є не просто суспільною, а й суспільно-юридичною властивістю.

За період діяльності тоталітаризму у багатьох науковців склалось уявлення про правоздатність як про властивість, яка дарувалася державою з метою вирішення загальних завдань держави. Проте з часом таке бачення відумерло. А на сторінках юридичних джерел цивільна правоздатність визначалась, як властивість, яка породжувалася існуванням громадянського суспільства, яке лише фіксувалася і визнавалася нормами права, що виходили від держави [7, с. 81].

Оскільки не суб'єкт права створюється для правової норми, а навпаки, Т. В. Водоп'ян вважає, що правоздатність як властивість, котра виділяє суб'єкта права з-поміж його (прав) об'єктів, має більше значення для правової системи, ніж норма права. Тому правоздатність на сьогодні є достатнім критерієм встановлення факту правового існування суб'єкта права, а отже є самостійною категорією [6, с. 71].

У сучасному цивільному праві правоздатність розглядається через призму природного права, де правоздатність розуміється як здатність мати права. У загальноприйнятому значенні це її природне обдарування, якість, властивість, стан, що дає їй певну можливість.

На думку З. В. Ромовської, правоздатність – це здатність, якою кожна жива «людська істота» (термін запозичений у ст. 1 Конвенції про права дитини 1989 року), володіє саме тому, що є людиною. І одержує вона цю здатність не від держави, а від природи. Скорочено цю тезу можна сформулювати так: «якщо ти людина, то ти суб'єкт права» [8, с. 231].

Здатність означає юридичну можливість, тобто особа може мати права і обов'язки. Таким чином, в літературі зустрічається погляд на правоздатність як певну можливість. Н. Г. Юркевич про таку певну можливість говорить як про юридичну можливість, передбачену нормами права, яка є реальною можливістю бути учасником всіх дозволених нормами радянського права цивільних правовідносин [10, с. 4].

У цивільному праві Болгарії зазначається, що правоздатність є абстрактною можливістю особи бути носієм прав та обов'язків, тобто бути суб'єктом права [9, с. 133]. Така ж думка зустрічається і серед українських науковців, зокрема Р. В. Чорнолуцький вказує на те, що правоздатність можна визначити як абстрактну можливість особи бути суб'єктом прав і обов'язків, що гарантуються всім громадянам та є невід'ємною природною властивістю фізичної особи [11, с. 15].

У ЦК України відсутній термін «зміст» правоздатності, натомість йдеться про обсяг. Як вірно зазначається в юридичній літературі, зміст правоздатності – це якісна, а не кількісна категорія, оскільки зміст цивільної правоздатності полягає в можливості набуття прав, а не в їх сукупності. На думку авторів науково-практичного коментаря Цивільного кодексу України, попри те, що у ст. 26 ЦК України не вживає термін «зміст правоздатності фізичних осіб», під ним розуміється вся сукупність прав та обов'язків, яку може мати фізична особа [12, с. 66].

Таким чином, з наведеного доходимо висновку, що замовниками інжинірингових послуг можуть бути фізичні особи, цивільна правоздатність у яких виникає з народження і вони володіють обсягом усіх прав та обов'язків, які може мати фізична особа. Саме тому, аналізуючи зміст правоздатності сторони договору інжинірингу, зокрема замовника виділяємо такі основні риси: а) рівність; б) невідчужуваність; в) гарантованість (реальність); г) неприпустимість її обмеження правочинами, актами органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування тощо.

Як і будь-які цивільні правовідносини правоздатність фізичної особи як сторони договору інжинірингу виникає та припиняється. Розглянувши виникнення правоздатності замовника у договорі інжинірингу перейдемо до її припинення.

Так, законодавець ст. 25 ЦК України закріпив положення, яким передбачив, що цивільна правоздатність фізичної особи припиняється у момент її смерті. Смерть є специфічним правовим явищем. Головною її рисою є те, що в момент її настання саме існування суб'єкта права стає фікцією. Померла людина припиняє своє існування як елемент об'єктивної реальності, як біологічна істота, однак залишається частиною реальності правової. Таким підхід підтверджується й у цивільному кодексі України.

Про смерть фізичної особи як про особливий правовий стан ведеться дискусія на сторінках юридичної літератури. Зокрема, вчені наводять певні особливості такого стану, серед яких: 1) з моменту настання смерті суб'єкта як такого немає. Однак при збереженні в законодавстві таких понять як «права померлого», «обов'язки померлої особи» і т.д. суб'єкт наділяється правом на ім'я, правами автора і ін., що фактично є нонсенсом; 2) смерть являє собою правове явище одностороннього характеру – вона створює права і обов'язки для певного кола суб'єктів права, крім самої померлої особи; 3) для померлої особи смерть – абсолютний правоприпиняючий факт, для інших суб'єктів права вона може виступати правоприпинювальним, правовстановлювальним і правозмінювальним юридичним фактом; 4) за способом встановлення і юридичного закріплення смерть є

об'єктивним правовим станом; 5) за юридичною оцінкою смерть – юридично нейтральний правовий стан; 6) за часом смерть відноситься до постійних правових станів [13, с. 89].

Таким чином, зважаючи на те, що смерть являє собою одностороннє явище – вона створює права і обов'язки для певного кола осіб, але не для померлої особи. Для померлого смерть є всезагальним виключно правоприпиняючим юридичним фактом. Однак смерть може й виступати в якості правовстановлюючого та правозмінювального юридичного факту, але вже для інших осіб, суб'єктів права, що живуть в об'єктивній реальності.

У інжинірингових договірних зобов'язань, де стороною виступає фізична особа, смерть замовника слід розглядати як правовиникаючий юридичний факт, що породжує виникнення зобов'язань для нового кола осіб. У правовій конструкції договору інжинірингу, смерть замовника слід розглядати як правоприпиняючий юридичний факт договірного правовідношення між замовником та виконавцем.

Окрім наведеного відомо, що для того щоб стати стороною договірних зобов'язань, в тому числі й інжинірингових, однієї правоздатності для фізичної особи – замовника замало. Замовник повинен бути ще й дієздатною особою.

Як слушно у свій час зазначав вченим Я. Р. Веберс, повноцінність суб'єкта права не можлива без його активності; володіння конкретними суб'єктивними правами і обов'язками неможливе без їх набуття, що в галузі цивільного права в більшості випадків вимагає здійснення певних юридичних дій. Здатність до вчинення таких дій, направлених на набуття прав та обов'язків, на їх здійснення, припинення і захист прав, не менш важливе для суб'єкта права, ніж його правоздатність [14, с. 116]. Саме тому, думається, що завдяки здатності вчиняти юридичні дії стає можливим здійснення правоздатності, конкретних суб'єктивних прав і обов'язків. Здатність людини діяти свідомо, давати звіт у своїх вчинках і керувати ними, оцінювати їх з точки зору моральних, юридичних та інших норм співіснування являє собою об'єктивну властивість людської особистості [15, с. 192].

Отже, проявляти певну активність в процесі набуття та здійснення прав та обов'язків замовник у договорі інжинірингу може не лише володіючи певною свободою, яка проявляється у її волі та волевиявленні, а й повною цивільною дієздатність.

Як зазначає В. Ф. Яковлев, дієздатність, і її елемент волездатність, це юридичне визнання свідомого і правильно регульованого ведення справ. Дієздатність являє собою таку властивість чи якість, яка має безпосередній зв'язок з розумовими здібностями і психічним станом людини. Умовами (підставами) цивільної дієздатності є в сукупності розумові здібності людини та її психічний стан. Виникненню дієздатності логічно передує настання правоздатності особи, дієздатність – це свого роду друга сходинка на шляху становлення суб'єкта права. Визнання особи дієздатною відкриває перед нею принципово нові можливості, оскільки фізична особа не тільки є суб'єктом права, а стає дійсним учасником правової комунікації. Функціональна пов'язаність правоздатності і дієздатності полягає в тому, що дієздатність є засобом здійснення правоздатності [16, с. 60]. А. М. Савицька та В. Г. Сокуренко зазначали, що дієздатність означає повноцінність особи як суб'єкта права [17, с. 112].

Дієздатність за цивільним законодавством – це здатність фізичної особи своїми діями набувати для себе цивільних прав і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання. Цивільну дієздатність має фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними (ст. 30 ЦК України).

Порівнюючи визначення дієздатності фізичної особи в чинному законодавстві із законодавством радянського періоду варто вказати на те, що воно є ширшим за своїм змістом. Адже ЦК УРСР включав в поняття дієздатності власне тільки здатність громадянина своїми діями набувати цивільних прав і створювати для себе цивільні обов'язки. Натомість ЦК України включає до поняття дієздатності й такі елементи як: а) здатність своїми діями набувати для себе цивільних прав та створювати для себе цивільні обов'язки, здатність самостійно здійснювати набутті цивільні права; здатність самостійно виконувати створені цивільні обов'язки; здатність нести відповідальність у разі невиконання створення для себе обов'язків.

Отже, цивільну дієздатність замовника у договорі інжинірингу розуміємо як здатність діяти фізичним особам за своєю волею, на основі власного розсуду в межах можливостей, окреслених змістом правоздатності. Саме така здатність наділяє суб'єктів інжинірингових договірних зобов'язань соціальною свободою бути не тільки носієм прав та обов'язків, але бути таким за своїм вибором, на власний розсуд, на основі власних ініціативних дій, в які втілюються інтереси і воля усіх сторін цього договору. Вважаємо, що й в цьому проявляється цивілістичний аспект свободи. Адже, як слушно зазначає О. В. Кохановська, цивілістичний аспект свободи пов'язується з дієздатністю фізичної особи [18, с. 314].

Щодо іншої сторони договору інжинірингу – виконавця, зазначимо, що ним як правило виступають юридичні особи, які мають відповідні навички у сфері надання послуг, є суб'єктом підприємництва тощо.

Згідно Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» будівництво об'єктів IV і V категорій складності потребує ліцензування з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про архітектурну діяльність» [19]. Серед яких: наявність затвердженої організаційної структури суб'єкта господарювання відповідно до переліку робіт; в організаційній структурі суб'єкта господарювання підрозділів та/або спеціалістів, які забезпечують виконання адміністративно-керівних, виробничо-технічних, планово-договірних, виробничих, юридичних функцій та функцій з контролю якості, промислової безпеки та охорони праці, ведення та збереження національних стандартів, будівельних норм та нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності та виконавчої документації; повна укомплектованість суб'єкта господарювання керівниками, професіоналами, фахівцями і робітниками необхідних професій та кваліфікацій відповідно до організаційної структури суб'єкта господарювання, положень Національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій» та вимог Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників (вип. 64).

Отже, зважаючи на наведений список умов доходимо висновку, що виконавцем має бути юридична особа, в якої усі її професійні якості підтверджуються наявністю ліцензії про надання відповідних послуг та роботи.

Відповідно до ліцензії на інжинірингові роботи [20], кожен вид інжинірингових робіт має виконувати фахівець, спеціаліст і, відповідна, техніка. Існують й особливі вимоги для фахівців, зокрема досвід роботи не меншу 5 років, а також особа, яка працевлаштована в штаті юридичної особи. До техніки існують свої вимоги, зокрема кожен об'єкт має проходити відповідну перевірку на справність, придатність тощо. Зокрема, при обстеженні технічного стану будівель, споруд і інженерних мереж – наявність власної лабораторії. Під техніку мають бути техпаспорти. Підприємство має бути забезпечене нормативно-технічною літературою, підтверджене договорами, накладними або актами прийому-передачі. У організації мають бути створені спеціальні відділи – такі, наприклад, як кошторисний відділ, планово-договірний відділ, юридичний супровід ведення договорів тощо [20].

Відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність», деякі проектні роботи, виконання яких не потребує наявності відповідного кваліфікаційного сертифіката мають здійснюватися фахівцями проектних робіт під керівництвом архітектора чи іншого фахівця, який має кваліфікаційний сертифікат на виконання робіт відповідного профілю [21].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 554 «Про деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури», відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури – архітектор, інженер-проектувальник, інженер технічного нагляду та експерт, які здобули вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра за напрямом професійної атестації, мають стаж роботи за фахом не менш як три роки, або не здобули такої освіти, але мають стаж роботи у сфері містобудування не менш як десять років [22].

Таким чином, законодавцем встановлено вимоги, відповідно до яких виконавець при виконанні будівельних робіт має дотримуватися. При цьому, звертаємо увагу, що при наданні консультацій, фахової підтримки, тобто при наданні інжинірингових послуг вимоги залишаються такі ж. Зокрема, консультації тощо мають надаватися висококопрофесійним спеціалістом.

Що ж до цивільної право- та дієздатності виконавця, то слід зазначити, що відповідно до ст. 91 та 92 ЦК України, Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [23] йдеться про те, що цивільна правоздатність та дієздатність юридичної особи виникають з моменту її державної реєстрації, з чим пов'язується набуття статусу юридичної особи [24, с. 221].

Отже, враховуючи те, що виконавцем у договорі інжинірингу є юридична особа, в якої усі права та обов'язки виникають з моменту її реєстрації доходимо висновку, що інжинірингова компанія з моменту своєї реєстрації має усі цивільні права і обов'язки. З моменту отримання усіх дозволів на проведення інжинірингових робіт є «повноцінним» суб'єктом інжинірингових послуг.

До слова зазначимо, що у доктрині приватного права існують підходи щодо універсальної правосуб'єктності юридичної особи. Так, на думку Н. Б. Пацурії, правосуб'єктність юридичної особи слід вважати спеціальною [25, с 13]. Натомість В. І. Борисова звертає увагу, що правоздатність усіх без винятку юридичних осіб має універсальний характер [26, с. 130]. Р. Б. Шишка звертає увагу на особливість діяльності юридичних осіб і з огляду на це, називає дієздатність юридичної особи перманентною, яка може розширюватися та звужуватися залежно від наявних ліцензій та їх дії [27, с. 108].

Відповідно до ч. 3 ст. 91 ЦК України, юридична особа може здійснювати окремі види діяльності, перелік яких встановлюється законом, після отримання ними спеціального дозволу (ліцензії). Така імперативна вимога є виправданою, адже постійний розвиток ринкової економіки зумовлює й ведення контролю з боку держави, однак це не

може означати, що правосуб'єктність юридичної особи слід вважати перманентною, яка залежить від ліцензій, дозвільних документів тощо. Ми підтримуємо підхід щодо універсальної правоздатності юридичної особи, зокрема того, що з моменту створення будь-яка юридична особа має всі цивільні права і обов'язки, властиві юридичним особам. Ця концепція викладена в абз. 2 ч. 1 ст. 80 та ст. 91 ЦК України.

Висновки. З наведеного вище доходимо висновку, що замовником у договорі інжинірингу є фізична особа, яка володіє повною право- та дієздатністю. У свою чергу виконавцем – юридична особа, яка володіє право- та дієздатністю з моменту державної реєстрації, має відповідні ліцензії тощо на проведення інжинірингових робіт, фізичні особи-підприємці, а також фізичні особи, які володіють відповідними навичками, знаннями тощо, є спеціалістами в цій сфері надання послуг.

Література

1. Ландкоф С. Н. Основи цивільного права. К.: Радянська школа, 1948. С. 46.
2. Гражданское право. Т. 1. / М. М. Агарков, С. Н. Братусь, Д. М. Генкин, В. И. Серебровский, З. И. Шкундин. Под. ред. М. М. Агаркова и проф. Д. М. Генкина. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1944. С. 127.
3. Суб'єкти цивільного права. За загальною редакцією академіка НАПрН України Я. М. Шевченко. Х.: Харків юридичний, 2009. 632 с.
4. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. С. 37–39.
5. Зозуляк О. І. Реалізація цивільної правосуб'єктності юридичних осіб у договірній формі. Івано-Франківськ, Нова зоря. 2012. 216 с.
6. Водопян Т. В. Фізична особа як сторона договірних зобов'язань в цивільному праві України. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2015. 195 с.
7. Гражданское право Украины. Под ред. А.А. Пушкина, В.М. Самойленко. В 2-х частях. Ч. І. Х.; Основа, 1996. 440 с.
8. Ромовська З. В. Українське цивільне право. Загальна частина: Академічний курс: Підручник. 2-е вид., доп. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 594 с.
9. Джеров А. Гражєданско право. Общая часть. Книга первая. Академичне издателство «Проф. Марин Дринов». София, 2004. 352 с.
10. Юркевич Н. Г. Правоспособность гражданина СССР по советскому гражданському праву. Автореф. дис. ... канд. юрю. наук. Минск, 1955. 18 с.
11. Чорнолуцький Р. В. Проблеми правосуб'єктнсті осіб в колізійному праві України Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. О.: 2006. 21 с.
12. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: У 2 т. / За відовід.ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. К.: Юрінком Інтер, 2005. Т. І. 832 с.
13. Демичев А. А., Исаенкова О.В. Смерть с точки зрения права. Государство и право. 2008. № 8. С. 89.
14. Веберс, Я. Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Рига: Знание, 1976. 232 с.
15. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. Российская академия правосудия. М.: Норма, 2008. 447с.
16. Удальцова Ірина Віталіївна. Визанння громадянина обмежено дієздатним і недієздатним. Дис. ... к.ю.н. С. 60.
17. Сокуренко В. Г., Савицкая А. Н. Право. Свобода. Равенство. – Львов, Вища школа, 1981. С. 112.
18. Кохановська О. В. Теоретичні проблеми інформаційнихьвідносин у цивільному праві: Монографія. К.: Вид. поліграф. центр «Київський університет», 2006. 463с.
19. Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19.
20. Ліцензія на інжинірингові роботи. Гаск Консалт. URL: http://gask.com.ua/inzhiniringovie-rabotu?language=ua.
21. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14.
22. Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 554. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF.
23. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15.
24. Фролов В. Д. Правові аспекти реалізації правосуб'єктності юридичної особи. Вісник господарського судочинства. 2004. № 2. С. 219–226.
25. Пацурія Н. Б. Страхові організації (компанії) як суб'єкти господарського права. Предпринимательство, хозяйство и право. 2000. № 1. С. 12–18.
26. Цивільне право України: підручник: у 2 т. / В. І. Борисова, Л. М. Баранова, І. В. Жилінкова. та ін.; за заг ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Київ: Юрінком Інтер, 2004. Т. 1. 480 с.
27. Предпринимательское право Украины: учебник / Р. Б. Шишка, А. М. Ситник, В. Н. Левков и др.; под общ. ред. Р. Б. Шишки. Харьков: Эспада, 2001. 624 с.

Анотація

Мехеда В. Д. **Суб'єктний склад договору інжинірингу.** – Стаття.

В статті наголошено, що виконавець, який зобов'язався надавати послуги, здійснює їх, як правило, в момент надання послуги і тут важливим є насамперед його особистість як фахівця, спеціаліста тощо. Його досвід, індивідуальні ознаки виконавця та професіоналізм є невіддільним у момент здійснення ним інжинірингових зобов'язаннях. Наведене стосується як фізичних, так і юридичних осіб. Визначено, що замовниками інжинірингових послуг можуть бути фізичні особи, цивільна правоздатність у яких виникає з народження і вони володіють обсягом усіх прав та обов'язків, які може мати фізична особа. Саме тому, аналізуючи зміст правоздатності сторони договору інжинірингу, зокрема замовника виділяємо такі основні риси: а) рівність; б) невідчужуваність; в) гарантованість (реальність); г) неприпустимість її обмеження правочинами, актами органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування тощо.

Ключові слова: замовник, виконавець, ринкова економіка, ліцензія, послуги.

Аннотация

***Мехеда В. Д.* Субъектный состав договора инжиниринга.** – Статья.

В статье отмечается, что исполнитель, который обязался оказывать услуги, осуществляет их, как правило, в момент предоставления услуги и здесь важно прежде всего его личность как специалиста, специалиста и тому подобное. Его опыт, индивидуальные признаки исполнителя и профессионализм неотделимо в момент совершения им инжиниринговых обязательствам. Приведенное касается как физических, так и юридических лиц. Определено, что заказчиками инжиниринговых услуг могут быть физические лица, гражданская правоспособность в которых возникает с момента рождения и они обладают объемом всех прав и обязанностей, которые может иметь физическое лицо. Именно поэтому, анализируя содержание правоспособности стороны договора инжиниринга, в частности заказчика выделяем следующие основные черты: а) равенство; б) неотчуждаемость; в) гарантированность (реальность) г) недопустимость ее ограничения сделкам, актами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: заказчик, исполнитель, рыночная экономика, лицензия, услуги.

Summary

***Meheda V. D.* Subjective composition of the engineering contract.** – Article.

The article emphasizes that the contractor who has undertaken to provide the services, performs them, as a rule, at the moment of rendering services, and here it is important to be first and foremost his personality as a specialist, specialist, etc. His experience, the individual attribute of the Contractor and the professionalism are inseparable at the time of his engineering commitments. The reference applies to both individuals and legal entities. Determined that the customers of engineering services may be Natural persons, whose civil capacity arises from birth and stench possess volumes of all rights and responsibilities that an individual may have. That is why, analyzing the Content of the legal capacity of the parties to the engineering contract, in particular the customer, we distinguish the following basic risd: a) equality; b) inalienability; c) guarantee (reality); d) the inadmissibility of its restriction by transactions, acts of executive authorities and local self-government bodies, etc.

Key words: customer, contractor, market economy, license, services.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

А. О. Давиденко
аспірант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ОХОРОНИ ПРАЦІ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ЗІ ШКІДЛИВИМИ УМОВАМИ ПРАЦІ

Постановка проблеми. Відповідно до Основного Закону нашої держави, Україна є суверенною, демократичною та, що найголовніше, правовою країною, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Ці постулати визначають основні ідейні засади побудови усіх без виключення відносин в середині держави: вектори та механізми провадження політики у всіх сферах суспільного життя, пріоритети економічної системи, основи роботи органів державної влади тощо. При цьому, подібні відправні начала притаманні будь-яким існуючим у країні правовим відносинам та відповідають загальному уявленню про особливе призначення права. Тобто, мова йде про основу, «наріжний камінь» юридичних явищ на яких останні базуються. Ця теорія знаходить своє доведення у численних правових принципах, окремі з яких є основоположними засадами інституту охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо організації охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці у своїх наукових дослідження розглядали: О. Б. Моргулець, О.В. Красноборов, М.В. Мельничук, О.І. Москаль, Г. І. Купалова, Н. І. Сулік, В.Д. Малков, В.А. Рульєв, С.О. Гуткевич, І.О. Щебликіна, Д.В. Грибова та багато інших. Однак, справедливим буде вказати, що більшість наукових праць були стосувались лише загальних теоретичних аспектів цієї проблематики, однак при цьому комплексного дослідження присвяченого принципам охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці, так проведено і не було.

Саме тому метою статті є: визначити та надати характеристику принципам охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури дає змогу зробити висновок, що під принципами охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці необхідно розуміти сукупність об'єктивно існуючих, незмінюваних, абстрактних основоположних начал, що визначають базові, імперативні засади дії охорони праці в рамках підприємств, установ та організацій де існують шкідливі умови праці, яким мають слідувати усі суб'єкти, що є учасником правовідносин виникнення яких пов'язано із реалізацією вказаного інституту. Розкриваючи безпосередньо зміст принципів, які входять до групи базових засад охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці необхідно вказати, що вони містять в собі вихідні ідеї як загально правового значення, так і галузевого, враховуючи особливості, глибину змісту інституту охорони праці, а також його належність до трудової галузі національної юридичної системи.

Велика кількість принципів охорони праці загалом концентрується на міжнародно правовому рівні. Наприклад, у Міжнародному пакті про економічні, соціальні, культурні прав від 16.12.1966 вказується, що держави-учасниці документу визнають право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується, і зроблять належні кроки до забезпечення цього права. Заходи, на забезпечення декларованого права, включають програми професійно-технічного навчання і підготовки, шляхи і методи досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні і економічні свободи людини [1]. Крім того, Пакт визнає право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема: винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим: справедливу зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю; задовільне існування для них самих та їхніх сімей; умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації; відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні [1].

© А. О. Давиденко, 2017

На рівні національного законодавства до принципів охорони праці на підприємствах із шкідливими умовами праці можна віднести основоположні засади, що містяться в декількох актах, зокрема, КЗпП. Відповідно до норм даного акту, держава гарантує усім категоріям працівників: вільний вибір виду діяльності; безплатне сприяння державними службами зайнятості у підборі підходящої роботи і працевлаштуванні відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти, з урахуванням суспільних потреб; надання підприємствами, установами, організаціями відповідно до їх попередньо поданих заявок роботи за фахом випускникам державних вищих навчальних, професійних навчально-виховних закладів; безплатне навчання безробітних нових професій, перепідготовку в навчальних закладах або у системі державної служби зайнятості з виплатою стипендії; правовий захист від необгрунтованої відмови у прийнятті на роботу і незаконного звільнення, а також сприяння у збереженні роботи; забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці; забезпечення права на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття тощо [2].

Окрім того, в КЗпП зазначається про рівність трудових прав громадян України. Відповідно до цього принципу забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їх прав, повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання [2].

Безпосередньо принципи на яких базується інституту охорони праці містяться в титульному законодавчому акті – Законі України «Про охорону праці» від 14.10.1992 № 2694-XII. В зазначеному акті вказується, що державна політика в галузі охорони праці визначається відповідно до Конституції України Верховною Радою України і спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням. Державна політика в галузі охорони праці базується на принципах: пріоритету життя і здоров'я працівників, повної відповідальності роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці; підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці; комплексного розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих, регіональних програм з цього питання та з урахуванням інших напрямів економічної і соціальної політики, досягнень в галузі науки і техніки та охорони довкілля; соціального захисту працівників, повного відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; встановлення єдиних вимог з охорони праці для всіх підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів діяльності; адаптації трудових процесів до можливостей працівника з урахуванням його здоров'я та психологічного стану; використання економічних методів управління охороною праці, участі держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці, залучення добровільних внесків та інших надходжень на ці цілі, отримання яких не суперечить законодавству; інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників з питань охорони праці; забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що розв'язують проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці, а також співробітництва і проведення консультацій між роботодавцями та працівниками (їх представниками), між усіма соціальними групами під час прийняття рішень з охорони праці на місцевому та державному рівнях; використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва [3].

Отже, на офіційному рівні сьогодні багато норм присвячено висвітленню принципів як трудової галузі в цілому, так і інституту охороні праці зокрема. Нажаль, в чинній нормативно-правовій базі не існує чіткого визначення вихідних засад, які стосуються безпосередньо питання охорони праці на підприємствах із шкідливими умовами праці. Не вироблено на сьогоднішній день ґрунтовної позиції за окресленим вектором і на доктринальному рівні. В більшості випадків вчені оцінюють окремо принципи трудового права або принципи охорони праці.

Говорячи про вихідні засади інститут охорони праці на підприємствах із шкідливими умовами

праці вважаємо доцільним зауважити, що вони в своїй сукупності являють систему різногалузевих принципів, а також принципів правової системи нашої держави в цілому. Тобто, в цій сукупності об'єднано і базові принципи передбачені у Конституції, і окремі принципи трудової галузі права, і вихідні засади охорони праці, а також ідеї цього інституту за напрямом його дії в межах вищевказаної категорії підприємств. Беручи наведений теоретичний висновок за основу, у підсумку наведемо опрацьований нами доктринальний погляд щодо проблематики принципів охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці. На наш погляд, останні складаються з наступних вихідних ідей.

1) Першим базисним принципом охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці є верховенство права. Зазначений принцип передбачено статтею 8 Конституції України де зазначається, що в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права [4]. В Основному Законі держави тлумачення даного терміну не наводиться, однак, дана прогалина долається положеннями Постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 року «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», в якій встановлено, що принцип верховенства права полягає у тому, що конституційні права і свободи людини та громадянина є безпосередньо діючими, вони визначають зміст та спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя [5]. Також варто відзначити Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, в якому зазначається, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [6]. У рамках дії інституту охорони праці на підприємствах із шкідливими умовами праці верховенство права – це панування права, як ключового регулятора суспільних відносин, які виникають у контексті провадження визначеного інституту. Тобто, відповідно до зазначеного принципу охорона праці на підприємствах із шкідливими умовами праці відбувається виключно на основі права та відповідно до встановлених ним меж.

2) Наступним принципом загально правового значення, який органічно пов'язано із верховенством правом, виступає принцип законності. З точки зору М.В. Цвіка законність може бути визначена як режим правомірної діяльності органів держави, який знаходить свій вияв у прийнятті правових законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також у їх неухильному додержанні, точному і однаковому виконанні і правильному застосуванні всіма органами держави, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями [7, с. 388]. У Конституції України принцип законності виражено у статті 19 де вказано, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. Отже, законність в галузі охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці відповідно до вищевикладеного – це принцип, який встановлює вимогу відповідності діяльності суб'єктів забезпечення та контролю за охороною праці у рамках визначеного виду підприємств нормам законодавства. На відміну від принципу верховенства права, який встановлює панування права в державі взагалі та у досліджуваній сфері суспільних відносин зокрема, законність стосується системи державного управління галуззю охорони праці.

3) Принцип рівності втілюється у загальнотрудовому законодавстві, а саме в нормах, які встановлюють загальнодоступність праці, можливість провадити трудову діяльність будь-кому, незалежно від суб'єктивних ознак. Крім того, витоки зазначеного принципу встановлюються у нормах Конституції України. Так, відповідно до статті 21 усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними [4]. В рамках досліджуваного в роботі інституту принцип рівності забезпечує можливість однакової можливості реалізації всіма учасниками правовідносин охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці належних їм прав, незалежно від будь-яких суб'єктивних ознак, на кшталт, раси, статі, кольору шкіри, релігійних вподобань і таке інше.

4) Принцип об'єктивної відповідності загальнодержавній політики. Сутність даного принципу складає той факт, що охорона праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці, незважаючи на свою специфіку повинна в повній

мірі відповідати основним засадам державної політики в галузі охорони праці, які встановлюються на законодавчому рівні.

5) Принцип гуманізму. Термін «гуманізм» виражає сукупність світоглядно-філософських ідей, принципів, категорій, понять, які в контексті національної культури стверджують і захищають ідею самоцінності людини-особистості, її унікальність, її творчо-конструктивну сутність, ідею людинолюбства [8, с. 7]. Проводячи аналогією із досліджуваною сферою охорона праці на підприємствах із шкідливими умовами трудової діяльності повинна відбуватись виключно на основі пріоритету життя і здоров'я працівників, забезпечення їх усіма необхідним для мінімізації впливу шкідливих факторів.

6) Принцип єдності та диференціації. Охорона праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці об'єднує в собі загально-трудові та спеціальні гарантії трудової діяльності працівників, механізм надання їм пільг, захисту від дії негативних факторів виробничого середовища.

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження слід відмітити, що вказаний вище перелік принципів охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці не претендує на вичерпність, однак на нашу думку, вони досить змістовно відображають характер та зміст відповідної діяльності. А тому, ми переконані, що окреслені у роботі принципи мають бути закріплені на законодавчому рівні, що в свою чергу: по-перше, зробить відповідну діяльність більш прозорою та якісною; по-друге, створить сприятливе поле для проведення подальших наукових досліджень в окресленій сфері.

Література

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: пакт, міжнародний документ від 16.12.1966 // Офіційний веб-портал законодавства України. [Електронний ресурс]. Режим доступу:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042/card2#Card.

2. Кодекс законів про працю України: закон від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. –1971

3. Про охорону праці: закон від 14.10.1992 № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 49. ст.668.

4. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. ст.2598.

5. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова № 9 Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-96.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : від 9 лип. 1998 р. : Справа № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – стор. 59.

7. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.

8. Попадинець Г.О. Український світоглядно-філософський гуманізм як засада розвитку національної правової культури: автореферат / Г.О. Попадинець // Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2007. 21 с.

Анотація

Давиденко А. О. **До проблеми визначення принципів охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці.** – Стаття.

У статті, на основ аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено та охарактеризовано такі принципи охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці: принцип верховенства права, принцип законності, принцип рівності, принцип об'єктивної відповідності загальнодержавній політиці, принцип гуманізму, принцип єдності та диференціації правового регулювання. Обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення вказаних принципів охорони праці на підприємствах зі шкідливими умовами праці.

Ключові слова: принципи, охорона праці, верховенство права, законність, шкідливі умови праці, працівники.

Аннотация

Давыденко А. О. **К проблеме определения принципов охраны труда на предприятиях с вредными условиями труда.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы такие принципы охраны труда на предприятиях с вредными условиями труда: принцип верховенства права, законности, принцип равенства, принцип объективной соответствии общегосударственной политике, принцип гуманизма, принцип единства и дифференциации правового регулирования. Обоснована целесообразность законодательного закрепления указанных принципов охраны труда на предприятиях с вредными условиями труда.

Ключевые слова: принципы, охрана труда, верховенство права, законность, вредные условия труда, работники.

Summary

Davydenko A. O. **To the problem of determining the principles of labor protection at enterprises with harmful working conditions.** – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation of Ukraine, identifies and describes the following principles of labor protection in enterprises with harmful working conditions: the rule of law, the rule of law, the principle of equality, the principle of objective compliance with national policy, the principle of humanism; the principle of unity and differentiation of legal regulation. The expediency of legislative consolidation of the principles of labor protection at enterprises with harmful working conditions is substantiated.

Key words: principles, labor protection, rule of law, legality, harmful working conditions, workers.

УДК 349.2

С. В. Журавльов
здобувач кафедри правового забезпечення
господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРИНЦИПІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Постановка проблеми. Юридична відповідальність працівників Державного бюро розслідувань є важливим елементом його адміністративно-правового статусу, що охоплює: юридичну відповідальність ДБР як юридичної особи, юридичну відповідальність керівництва відомства, юридичну відповідальність працівників ДБР. Але питання юридичної відповідальності належно не врегульовано. Втім, перш ніж визначитись із напрямками вдосконалення правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань, перш за все слід визначитись із низкою загальнотеоретичних аспектів, зокрема принципами, на яких ця діяльність має будуватись.

Стан дослідження. На сторінках наукової та навчальної літератури досить багато уваги приділяється поняттю та значенню принципів. Зокрема у сфері права загальні та специфічні аспекти принципів досліджували: В.В. Копейчиков, О.Ф. Скакун, В.М. Кириченко, О.М. Куракін, В.С. Нерсесянц, О.М. Бандурка, В.К. Бабаєв та ін. У контексті трудових відносин і турової галузі права принципи досліджували: Н.Б. Болотіна, О.М. Ярошенко, М. І. Іншин, П.Д. Пилипенко, Г. І. Чанишева, Н.М. Хуторян та ін. Зусиллями цих та інших науковців було сформовано суттєве та змістовне теоретичне підґрунтя із проблематики принципів. Втім, це не применшує актуальності дослідження принципів у розрізі окремих правових інститутів та явищ.

Саме тому у даному дослідженні ми маємо на меті дослідити сутність, значення та коло принципів правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників ДБР.

Виклад основного матеріалу. У тлумачній словниковій літературі термін «принцип» (від з лат. «principium» – початок, основа [1, с. 461]) визначається як: основне, вихідне положення якої-небудь системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації; основна особливість устрою, дії механізму, пристрою, тощо; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [2, с. 1125].

О. Є. Гаршина, проаналізувавши ряд наукових позицій з приводу сутності та значення принципу як наукової категорії, зазначає, що він (тобто принцип) – це основоположна категорія, адже за своєю суттю він є началом, вихідною точкою, виступаючи тим первинним, з чого виводяться інші поняття. Саме принцип визначає уявлення про предмет або явище, в основі яких він закладений. Принцип – саме те ядро, яке органічно об'єднує навколо себе інші елементи. Ось чому, знаючи вихідні положення, на яких базується конкретний феномен, можна з легкістю пізнати його характеристики, визначити складові частини, особливості, закономірності тощо. Слід зазначити також, що як основоположна категорія принципи існують не тільки на рівні загальних категорій, а поширюється і на рівень конкретних, тобто діють стосовно як найчисельнішої групи явищ, так й окремо взятого феномену. Принцип має універсальний характер, адже будь-яка сфера буття володіє вихідними положеннями, які є її невід'ємною складовою. Він є тією категорією, через яку ведеться пізнання сутності будь-якого феномену. Це відбувається за рахунок синтезу світового досвіду, узагальнення, в результаті чого відбувається звільнення від конкретного та часткового. Саме узагальнення дозволяє вивільнити загальні принципи з хаосу явищ, які їх затемнюють, уніфікувати й у «єдиній формулі» ототожнювати безліч різноманітних речей і подій. Базуючись на узагальненні, принцип здатний не тільки відображати рівень того, що було досягнуто, але й давати певний поштовх для проведення подальших пізнавальних дій, оскільки, як відомо, «без узагальнення не може бути пізнання» [3, с. 201]. Проте, наголошує О.Є. Гаршина, у принципах відображаються лише найбільш важливі узагальнення. В їх основі лежать встановлені закономірності, тобто положення, які вже підтверджені історією розвитку та відображають об'єктивну реальність. Основою для появи будь-якого принципу завжди є ідея. Ось чому досить часто вони ототожнюються, чого, на нашу думку, не повинно бути. Наука визначає ідею як інтуїтивне пояснення явища (процесу) без проміжної аргументації, без усвідомлення всієї сукупності зв'язків, на основі яких робиться висновок. Вона базується на наявних знаннях, але виявляє раніше не помічені закономірності [4, с. 14]. Таким чином, можна сказати, що принцип – це максимально узагальнена ідея,

© С. В. Журавльов, 2017

яка увібрала у себе ідеї меншого ступеня узагальнення. На підставі зазначеного, дослідниця доходить висновку, що принцип є важливим елементом науки та виступає однією з центральних її категорій.

С. В. Прийма, аналізуючи поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями, як і попередня дослідниця відмічає, що при характеристиці принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, становить ідею, положення, вимогу, цінність, стандарт і, по-друге, він є не простим положенням, ідеєю, вимогою, цінністю, стандартом, а основним основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним. У цілому більшість цих слів є синонімами, однак при більш докладному розгляді можна побачити певну відмінність між категоріями «принцип», «ідея», «положення», «вимога», «цінність», «стандарт». Так, ідея (від грец. idea – зовнішність, об'єкт мислення, першообраз) – це форма осягнення світу в думці; у науковій сфері ідеї узагальнюють досвід попереднього розвитку знання в тій чи іншій галузі, вони служать основою, що синтезує знання в цілісну систему, виконують роль евристичних принципів пояснення світу [5, с. 83]. Це форма наукового пізнання, що відображає зв'язки, закономірності дійсності та спрямована на її перетворення, а також поєднує істинне знання про дійсність і суб'єктивну мету її перетворення. С. В. Прийма підкреслює, що ідея не просто відображає дійсність такою, як вона є, а й її розвиток, можливі тенденції тощо. Слід погодитись із тим, що в основі кожного принципу знаходиться певна ідея. Відомо, що будь-яка загальна ідея проходить крізь історію у своїх специфічних формах, обумовлених особливостями буття людей і рівнем їх цивілізації. Термін «ідея» відображає генетичний аспект принципу, допомагає продемонструвати, що принципи є інтелектуально-духовними засадами та надають принципам такої риси, як універсальність, самоочевидність, самодостатність [6, с. 25–26].

В. Я. Малиновський з приводу принципів пише, що вони, як поняття теорії, відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності. Можна сказати, що принципи характеризуються двома ознаками: а) належність до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях). Принцип є результатом наукового пізнання, при цьому слід ураховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могти застосовувати їх в управлінській діяльності [7, с. 190-192]. Звертаючись до принципів державного управління, В. Я. Малиновський визначив їх як фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [7, с. 192]. На практиці, наголошує автор, принципами управління керуються згідно з політичними, соціально-економічними та культурними умовами, що склалися в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою, вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними чинниками, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм принципів державного управління проявляється і в тому, що у кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій [7, с. 191-192].

М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко та ін. висвітлюючи сутність та значення принципів права, пишуть, що науковій і навчальній літературі принципи характеризують принципи як загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і випливають з ідей справедливості й свободи, а також визначають загальну спрямованість і найістотніші риси діючої правової системи. З давніх давен принцип, зазначають правники, вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (в тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи. При цьому принципи не формулюють конкретних прав і обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак від того, на яких

принципах заснований правовий порядок, можна значною мірою судити про характер самої держави (демократична, тоталітарна тощо) [8, с. 193]. Провідна роль принципів забезпечується, наголошують М.В. Цвік та ін., прямим чи непрямим їхнім закріпленням у нормах права. Ті засади, що не закріплені у правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права, і належать вони до сфери правосвідомості, їх іноді називають «правовими принципами», що передують створенню системи права. У свою чергу, принципи права можуть бути прямо сформульовані в законодавстві або ж випливати з його загального смислу. Вони стають орієнтиром правотворчої і правозастосовчої діяльності органів держави. Значення принципів у праві обумовлюється тим, що вони: мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальнозначущості, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; спрямовують розвиток функціонування всієї правової системи; і зумовлюють напрями правотворчої, правозастосовчої та іншої юридичної діяльності; І виступають найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права;. сприяють подоланню прогалин у праві; впливають на рівень правосвідомості в суспільстві [8, с. 193-194]. О.П. Віхров, І.О. Віхрова тлумачать принципи права як основні керівні засади, вихідні ідеї, положення, які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування і розвитку людини та суспільства і визначають зміст та спрямованість правого регулювання [9]. Автори зауважують на тому, що саме через принципи найбільшою мірою розкривається сутність права. Сутність права – це обумовлена матеріальними і соціально-культурними умовами життєдіяльності суспільства, соціальних груп, окремих індивідів загальна воля, результат узгодження, поєднання приватних і специфічних інтересів, яка відображена у законі або в інший спосіб визнана державою і тим самим виступає загальним (загальносоціальним) масштабом, мірою (регулятором) поведінки і діяльності людей. Визнання загальної волі сутністю права виділяє право серед інших нормативних регуляторів, надає йому якостей загальносоціального регулятора, інструменту досягнення суспільної злагоди і соціального миру в суспільстві [9].

А.М. Колодій, висвітлюючи проблематику принципів права, зазначає, що вони (тобто принципи права) постійно притягують до себе увагу вчених-правознавців, проте через їх мінливість, філософську сутність, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає дослідження і доопрацювання. Будь-які принципи, у тому числі і принципи права, є продуктом людської діяльності, результатом якої вони виступають й інтереси якої вони задовольняють. Принципи є соціальними явищами, як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя. Головними джерелами цих принципів є політика, економіка, мораль, ідеологія, соціальне життя. У той же час, стверджує науковець, не можна заперечувати того, що спочатку зміст принципів права намічається самим життям, спонтанно, у суспільних соціальних відносинах, що складаються у реальному житті та отримують пізніше регламентацію і захист з боку держави у комплексах суб'єктивних прав учасників правовідносин. Виникнення принципів права, як загальносоціальних, є необхідною умовою наступного їх закріплення у вигляді юридичних принципів і норм, тому що свідчить про актуальність їх для суспільства і необхідність їх юридичного оформлення. Саме так у надрах громадянського суспільства, в межах правоутворення, за допомогою юридичної практики зароджуються нові юридичні принципи, що еволюційно відміняють дію застарілих, не актуальних принципів [10, с. 42]. Звідси А. М. Колодій доходить висновку, що категорія «принципи права» повинна використовуватися в усіх випадках, коли йдеться про відправні ідеї і положення, що належать до юриспруденції. Термін «принципи» може лише уточнюватись і деталізуватись залежно від того, якою є сфера його існування і функціональна спрямованість. Таким чином, принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізмові правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвиткові. Саме принципи права є критерієм законності та правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції та за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [10, с. 43].

Висновки. Отже, враховуючи вище викладене, можемо дійти висновку, що принципами правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань є, обумовлені закономірностями суспільного життя, основоположні ідеї, що прямо чи опосередковано виражені у відповідних джерелах права, мають загальний, імперативний характер, та на яких ґрунтується застосування зазначених дисциплінарних стягнень.

До ключових ознак даних принципів слід віднести такі:

– мають суб'єктивно-об'єктивну природу, яка проявляється у тому, що з одного боку вони, тобто принципи, – це результат людської науко-пізнавальної діяльності, а з іншого – в основі принципів лежать певні, об'єктивно існуючі закономірності, на підставі вивчення, осмислення яких, і формулюються принципи;

– імперативний характер. Тобто вимоги, що становлять зміст принципів мають обов'язковий, незаперечний характер;

– загальний характер. Принципи, як правило, не містять конкретних вимог і є досить просторими у своїх формулюваннях. Правові принципи – це загальне мірило діяльності, поведінки, відносин, при цьому вони не конкретизують права та обов`язки, на відміну від правових норм;

– формують ідейне підґрунтя механізму застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР. Вони виражають соціально-правову сутність даного інституту, закономірності, на яких ґрунтується його функціонування;

– характеризуються високим рівнем стабільності і тривалості дії;

– прямо чи опосередковано виражаються у положеннях чинного законодавства, завдяки чому принципи і набувають загальнообов'язкового характеру.

Література

1. Словник іншомовних слів, Укладачі: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Національний університет ім. Тараса Шевченка, Український мовно-інформаційний фонд НАН України. «Наукова Думка», Київ. 2000, с. 680.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. -К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, 1728 с.
3. Горский Д.П. Обобщение и познание М.: Мысль, 1985. 208 с.
4. Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник / В. М. Шейко, Н. М. Кушнаренко. К., 2008. 310 с.
5. Огурцов, А. П. Идея [Текст] / А. П. Огурцов // Новая философская энциклопедия : в 4 т. М. : Мысль, 2001. Т. 2, с. 640
6. Погребняк, С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) [Текст] : монографія / С. П. Погребняк. Х. : Право, 2008. 240 с.
7. Малиновський В. Я. // Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с
8. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. 432 с.
9. Теорія держави і права: курс лекцій: навчальний посібник / О.П. Віхров, І.О. Віхрова. – Чернігів: Десна Поліграф, 2015. 304 с.// [Електронний ресурс] Режим доступу: https://pidruchniki.com/84550/pravo/sutnist_printsipi_pravahttps://pidruchniki.com/84550/pravo/sutnist_printsipi_prava
10. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація [Текст] / А. М. Колодій // Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 42-46.

Анотація

Журавльов С. В. **Поняття та ознаки принципів правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття принципів правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань. До ключових ознак даних принципів віднесено: мають суб'єктивно-об'єктивну природу; імперативний характер; загальний характер; формують ідейне підґрунтя механізму застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР; характеризуються високим рівнем стабільності і тривалості дії; прямо чи опосередковано виражаються у положеннях чинного законодавства.

Ключові слова: принципи, принципи права, правове регулювання, дисциплінарні стягнення, Державне бюро розслідувань.

Аннотация

Журавльов С. В. **Понятие и признаки принципов правового регулирования дисциплинарных взысканий работников Государственного бюро расследований.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, предложено авторское определение понятия принципов правового регулирования дисциплинарных взысканий работников Государственного бюро расследований. К ключевым признакам данных принципов отнесены: имеют субъективно-объективную природу; императивный характер; формируют идейную основу механизма применения дисциплинарных взысканий к работникам ГБР; характеризуются высоким уровнем стабильности и продолжительности действия; прямо или косвенно выражаются в положениях действующего законодательства.

Ключевые слова: принципы, принципы права, правовое регулирование, дисциплинарные взыскания, Государственное бюро расследований

Summary

Zhuravlov S. V. **The concept and features of the principles of legal regulation of disciplinary sanctions against employees of the State Bureau of Investigation.** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the author defines the concept of principles of legal regulation of disciplinary sanctions of employees of the State Bureau of Investigation. The key features of these principles are: they are subjective and objective in nature; imperative character; general character; form an ideological basis for the mechanism of disciplinary sanctions applied to employees of the DBS; characterized by a high level of stability and duration of action; directly or indirectly expressed in the provisions of current law.

Key words: principles, principles of law, legal regulation, disciplinary sanctions, State Bureau of Investigation.

УДК 349.2

Б. Л. Корольчук
аспірант
Харківського національного університету внутрішніх справ

КОНТРАКТ ПРО ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ПОЛІЦІЇ ЯК ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО

Постановка проблеми. Розвиток теорія трудового договору починається к кінця ІХХ сторіччя і до сьогоднішнього часу продовжується. На початку свого зародження теорія трудового договору базувалась на договорах з римського права і вже сьогодні трудових договір розглядається в науці трудового права як самостійне правове явище, що має різні види угоди про працю. Зміни соціально-економічних умов життєдіяльності людини обумовлюють динамізм правового регулювання суспільно корисної несамостійної праці, що характеризується розширенням сфери дії угод про праці у різних сферах діяльності. За допомогою множинності договірних форм залучення до праці громадян певною мірою забезпечується єдність і диференціація правового регулювання праці різних категорій працівників, і поліцейські у даному випадку не є виключенням. Так особливістю проходження служби в органах Національної поліції України є застосування контрактної форми угоди про працю. А отже, виходячи з того, що контракт є правовим засобом регулювання умов праці поліцейського, дослідження його змісту виступає актуальною науково-практичною проблемою вирішення якої повинно забезпечувати захист трудових прав поліцейських.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що контрактна форма залучення громадян до праці продовжує розвиватися в науці трудового права в межах теорії трудового договору, де у переважній більшості досліджується природа контракту та його особливості. Водночас в сучасній літератури приділяється не достатньо уваги практичній частині контракту про проходження служби в поліції, як угоди про працю, що і обумовило контекст цього дослідження. Водночас методологічною базою роботи стали наукові здобутки таких вітчизняних науковців як: В.В. Жернаков, О.Є. Костюченко, К.Ю. Мельник, Л.В. Могілевський, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар, О.М. Ярошенко.

Метою цієї статті є формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення змісту типової форми контракту про проходження служби в поліції.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи контракт про проходження служби в поліції необхідно зазначити, що саме цей правовий засіб у трудовому праві свідчить про приналежність службово-трудових відносин до предмету трудового права, їхню соціально-трудову природу, що у свою чергу вказує на правові умови договірного регулювання несамостійної суспільно корисної праці. Водночас, як вірно зазначає В.В. Жернаков, особливості договірного регулювання соціально-трудових відносин сприяють чіткому уявленню про предмет і метод трудового права як самостійної галузі права. Це має особливе значення в умовах реформування законодавства про працю, викликаного сучасними соціально-економічними реаліями [1, с. 112-113]. В науці трудового права Л.В. Могілевським доведено, що «стійкі причини диференціації правового регулювання праці передбачають необхідність регулювання праці окремих категорій працівників спеціальними нормами» [2, с. 36]. А отже контракт про проходження служби в поліції має відображати диференційований підхід до умов праці поліцейського, що закріплюються у контракті як угоді про працю. Тому, особливості правового регулювання службово-трудових відносин між органом Національної поліції та поліцейським як явище, що має трудоправову та соціальну природу, мають визначально впливати закріплені контракті права та обов'язки його сторін.

Фактично контрактна форма організації процесу праці в органах та підрозділах Національної поліції України дозволяє вирішувати питання про порядок формування кадрового складу поліції, і при цьому забезпечує таку розстановку кадрів яка відповідає потребам публічної безпеки та протидії злочинності. Погоджуємося з твердженням К.Ю. Мельника про те, що встановлення виключно контрактної основи комплектування посад керівників та заступників керівників органів, закладів та установ національної поліції та керівників їх структурних підрозділів є позитивним. Але, науковець наголошує на тому, що не зовсім правильно обмежувати кількість переукладань контракту для окремих із вищезазначених категорій поліцейських, оскільки такий крок може потягти за собою розмивання професійного ядра та зниження ефективності діяльності відповідних органів поліції [3, с. 210]. Той факт, що контракт надає правові можливості індивідуального регулювання службово-трудових відносин в поліції позитивно впливає і на можливість визначення індивідуальних завдань для керівного складу поліції. Будучи

© Б. Л. Корольчук, 2017

закріпленими в контракті персоналізовані службово-трудові обов'язки керівників центрального органу управління поліцією та територіальних органів Національної поліції дозволяють поряд з традиційними для поліції завдання продовжувати реформу Національної поліції та впроваджувати сучасні прогресивні підходи в процесі виконання завдань Національної поліції України.

Стосовно змістовного наповнення контракту про проходження служби в поліції необхідно зазначити, що необхідні умови контракту є аналогічним трудовому договору, а саме умови про: «а) місце роботи; б) час початку дії трудового договору та його строк; в) трудову функцію; г) оплату праці» [4, с. 221]. Якщо виходити з того, що «контракт спрямований передусім на виявлення ініціативності та самостійності працівника, і одним зі шляхів максимальної віддачі працівником індивідуальних здібностей та професійних навичок є визначення у ньому відповідного рівня оплати та матеріального забезпечення із врахуванням складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці» [5, с. 97-98] то, відповідно, контракт може закріплювати будь-які інші умови проходження служби в поліції, які будучи поіменованими у трудовому праві як «факультативні» стають обов'язковими для виконання після підписання контракту.

До факультативним умов, як правило відносять ті умови, «що стосуються умов праці, випробування та його строку, забезпечень щодо нерозголошення державної таємниці, комерційної та іншої захищеної законом таємниці, підвищення кваліфікації тощо» [4, с. 224]. «Контракт може містити положення щодо основної та додаткової заробітної плати, інші заохочувальні та компенсаційні виплати» [5, с. 98]. Це свідчить, що умови які не визначені чинним законодавством, але були вироблені сторонами в процесі досягнення угоди про працю на рівні з необхідними умова контракту стають для сторін обов'язковими до виконання. Також факультативні умови контракту про проходження служби в поліції дозволяють персоніфікувати індивідуальні завдання поліцейського відповідно до покладених на нього службових та трудових обов'язків.

Контракт про проходження служби в поліції, як і будь-який інший письмовий трудовий договір вміщує умови про зобов'язання сторін. У типовій формі передбачено конкретизацію робочого часу, оплати праці та соціально-побутового забезпечення поліцейського, відповідальність сторін, положення про зміни та умови припинення контракту, строк дії контракту та його особливі умови [6]. За формально-юридичними ознаками ця типова форма відображає особливості цього виду трудового договору, а саме: вміщено положення про строк його дії, відповідальність сторін, умови матеріального забезпечення, умови про розірвання контракту. Затвердження такої письмової форми контракту на проходження служби в поліції фактично здійснено у точній послідовності визначення особливостей контракту закріплених у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України [7]. Водночас ця типова форма не надає уявлення про конкретизацію умов праці поліцейського.

Якщо виходити з того, що умови контракту мають конкретизувати умови проходження служби в органах Національної поліції, то на противагу цьому затверджена форма контракту, у переважній більшості його змісту, нагадує переписування чинного законодавства. І тому, погоджуємося з твердження про те, що «трудовий договір сьогодні відомий як документ, що на практиці має форму безглуздого переписування законодавства. Таке становище породжує два моменти: позитивний та негативний. До позитивного можна віднести наявність елементу просвітництва... до негативного моменту належить відсутність динаміки трудових відносин між сторонами, небажання сторін змінювати сутність трудових відносин, що з часом набуває спотвореної форми партнерських відносин» [8, с. 105].

Підтвердженням наведеного є такі пункти контракту про проходження служби в поліції:

– Розділ І Загальні положення вміщує такі пункти: «2. На відносини Сторін за цим Контрактом поширюється дія Закону України «Про Національну поліцію», інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини щодо проходження служби в поліції. 3. Трудові відносини Сторони 2 розпочинаються з дня видання наказу про призначення на посаду» [6]. Тобто сторони зазначають, що нормативною основою виниклих відносин є виключно спеціальне законодавство, і не посилаються на чинне трудове законодавство. Водночас далі мова йде про виникнення трудових відносин. Тобто не службово-трудових, а саме трудових відносин, що вказує на те, що відносини, які виникають на підставі цього контракту повинні відповідати нормативним приписам трудового законодавства. Також у п. 2 мова йде про відносин, а п. 3 про трудові відносини. Спосіб викладення та суперечність або неточність визначення виду правовідносин, що виникають на підставі цього контракту, закріплена на галузевому рівні і одразу вказує на вади юридичної техніки викладу змісту цього типового контракту;

– Розділ ІІ Обов'язки сторін вміщує зобов'язання Сторони 1 та Сторони 2. Зобов'язання Сторони 1 сформульовані із застосування таких слів та словосполучень: «забезпечити належні умови»; «забезпечити в установленому порядку»; «забезпечити реалізацію гарантій ... передбачених Законом України...»; «забезпечити можливість».

Зобов'язання Сторони 2 сформульовані у такий спосіб: «неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів...»; «професійно виконувати»; «не порушувати права і свободи людини»; «зберігати інформацію з обмеженим доступом»; «дотримуватися службової дисципліни»; «виконувати обов'язки, що обумовлені посадою» [6]. Фактично зобов'язання сторін можна охарактеризувати однією фразою «домовилися дотримуватися чинного законодавства України», жодної конкретизації за виключенням вказівки на посаду поліцейського ці пункти контракту не передбачають. Юридично ці пункти не можна вважати такими про які сторони домовляються, адже дотримуватися законодавства України зобов'язана кожна юридична та фізична особа, яка перебуває в України або провадить в державі свою діяльність;

– Розділ III Робочий час не відрізняється від попередніх, зокрема у ньому закріплено, що «службовий час і час відпочинку Сторони 2 визначаються відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»; «розподіл службового часу поліцейських визначається розпорядком дня, затвердженим керівником органу (установи, закладу) поліції»; тільки у п. 3 розділу потрібно зазначити необхідне «Особливий характер служби в поліції для Сторони 2 містить такі спеціальні умови (служба у святкові та вихідні дні, служба позмінно, служба з нерівномірним графіком, служба в нічний час): ...» [6]. Окрім того, що розділ про робочий час, а у змісту йде мова про службовий час цей розділ контракту оперує поняттям «розпорядок дня» замість «Правила внутрішнього трудового розпорядку». За своєю суттю сторони навіть не потенційно не мають можливості домовитися про індивідуальні умови розподілу робочого (службового) часу поліцейського. Водночас, виникає й інше питання, а чи може бути поліцейський залучений до праці у святкові та вихідні дня або в нічний час якщо цього вимагають обставини пов'язані із забезпеченням громадської безпеки, але цього не передбачено у контракті? Відповідь на це питання однозначна – так. Це пояснюється тим, що присягнувши «вірно служити Українському народові» поліцейський за родом своєї діяльності служить 24 години на добу, і відмовитися виконувати свої службові обов'язки посилаючись на умови контракту він (вона) не може. Отже, жодного сенсу у переписуванні законодавства до цього розділу не має;

– Розділ IV. Оплата праці та соціально-побутове забезпечення Сторони 2 як і у попередніх розділах полягає у переписуванні законодавства, а його пункти сформульовані у такий спосіб: «грошове забезпечення, розмір та умови виплати якого визначаються актами законодавства України»; «...передбачених Законом України «Про Національну поліцію»; «відповідно до законодавства України про відпустки»; «відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» [6]. Що необхідно відмітити у цьому випадку так те, що окремі положення трудового законодавства, наприклад Закону України «Про відпустки» надає сторонам право в актах соціального партнерства – колективних договорах право на конкретизацію щорічної додаткової відпустки за особливий характер праці (ст. 8) [9]. Але у пунктах контракту не те тільки не передбачена конкретизація умов надання щорічної додаткової відпустки за особливий характер праці для конкретного поліцейського з яким укладено такий контракт, у його пунктах навіть не йдеться про посилання на акти соціального партнерства. Фактично зазначені пункти не є умовами праці, а є інформаційним повідомленням про те, яке законодавство застосовується в процесі організації праці поліцейського, до того ж із звуженням існуючих прав на отримання додаткового часу відпочинку на умовах визначених чинним законодавством України;

– Розділ V. Відповідальність Сторін традиційно для цього типового контракту вміщує пункти де зазначено, що відповідальність настає «згідно із законодавством України». Зазначимо, що у цьому розділі є посилання на Дисциплінарний статут Національної поліції України, а також те, що «держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю Сторони 2 під час здійснення нею своїх повноважень» [6]. Будь-яких поіменованих посилань на матеріальну відповідальність поліцейського у цьому розділі не передбачено. Але, згідно Кодексу законів про працю матеріальна відповідальність працівника має свої види, і залежно від займаної посади, виконуваної роботи або обставин заподіяння шкоди майну роботодавця вона може бути: обмежена, повна, колективна (бригадна). Отже, в процесі переписування чинного законодавства було втрачено згадку про матеріальну відповідальність яка є видом відповідальності працівника, що виникає у трудових правовідносинах. У випадку із поліцейськими цей вид трудоправової відповідальності також має місце;

– Розділ VI. Зміни та умови припинення цього Контракту на відміну від попередньо проаналізованих розділів окрім традиційного переписування чинного законодавства містить пункти, що конкретизують умови його припинення. Наприклад, «у разі дострокового розірвання цього Контракту днем припинення цього Контракту є: день видання наказу про звільнення зі служби в поліції у порядку та з підстав, визначених Законом України «Про Національну поліцію», або дата, зазначена в наказі про звільнення зі служби; день видання наказу про звільнення з посади у зв'язку з пере-

міщенням відповідно до вимог статті 65 Закону України «Про Національну поліцію» або дата, зазначена в наказі про звільнення з посади; день смерті (загибелі) поліцейського, а також визнання його судом безвісно відсутнім або оголошення померлим чи недієздатним» [6]. Водночас цей розділ також переобтяжений посиланнями на Закон України «Про Національну поліцію», а це свідчить, що вкотре сторони не домовляються про умови зміни контракту або умови його припинення, а підтверджують необхідність дотримуватися чинного законодавства, що по суті не є домовленістю сторін, а є їхнім обов'язком, який не вимагає додаткового письмово підтвердження;

– Розділ VII. Строк дії цього Контракту та особливі умови цього Контракту. У цьому розділі конкретизується шляхом вказівки на календарні дати строк контракту. Передбачається можливість встановлення конфіденційних умов, що безумовно є правильним. У п. 3 розділу визначено умови продовження служби в поліції після закінчення цього контракту але вкотре з посиланням на «установлений порядок». Також правильною є умова яка закріплює, що «продовження цього контракту здійснюється за два місяці до закінчення строку його дії» [6]. На наше переконання, цей розділ контракту на проходження служби в поліції сформульовано коректно, проте конкретизація домовленостей між сторонами щодо продовження його строку може бути й більш детальною з включенням положень про додаткові пільги, які надаються поліцейському після закінчення цього контракту або закінчення служби в поліції.

Загалом проведений аналіз свідчить, що контракт про проходження служби в поліції фактично є інформаційною довідкою про чинне законодавство, які регулює порядок проходження служби в органах Національної поліції. Бланкетний та відсильний спосіб викладення умов контракту призводить до розмивання умов праці поліцейського, що фактично не дає уявлення про конкретизацію досягнуту сторонами. Окремі пункти аналізованого контракту взагалі унеможливлюють реалізацію окремих прав поліцейського за умовами контракту (право на щорічну додаткову відпустку за особливий характер праці), а деякі пункти «втратили» частину законодавства, як це показано на прикладі матеріальної відповідальності працівника.

Це доводить, що рівень розвитку договірного регулювання несамостійної суспільно корисної праці в Україні загалом потребує розвитку, і навіть держава, в особі її органів не може показати приклад впровадження контрактної форми реалізації права на працю у тому сенсі який цій формі надано за законом. Стосовно самої типової форми контракту та рівня юридичної техніки цього документу, необхідно констатувати, що це скоріше примірна форма контракту, а не типова. Типова форма маж на меті забезпечити однаковість у оформленні службово-трудових правовідносин, проте однаковість означає єдиний тип правовідносин – службово-трудові, або як зазначено у контракті трудових відносин. Але за змістом ця типова форма має такі вади, що незрозуміло навіщо на декілька сторінок розписувати умови про виконання чинного законодавства. На наше переконання, це скоріше примірна форма, яка потребує конкретизації сторонами в процесі досягнення домовленостей про умови праці. Якщо виходити з того, що індивідуальних персоніфікованих умов праці для більшої кількості поліцейських не передбачено, то типова форма могла б передбачати умови праці більш конкретно. Досягти цього можна застосувавши інший спосіб викладу положено контракту.

Висновки. Вище викладене дає підставу стверджувати таке: 1. Особливості та специфіка проходження служби в органах та підрозділах Національної поліції України виправдано закріплюють контрактну форму умов праці поліцейських, де має відображатися диференціація правового регулювання праці в поліції. 2. Проаналізований зміст типового контракту на проходження служби в поліції свідчить про низький рівень юридичної техніки і у ньому відсутні положення контракту за якими сторони повинні досягти згоди. Майже усі розділи цього контракту несуть виключно інформаційний характер. Спосіб формулювання положень контракту має банкетний та відсилочний характер, що в окремих випадках призводить до нівелювання прав поліцейських як-то: права на додаткову щорічну відпустку та її тривалість за особливий характер праці. Окремі положення, і що важливо, у частині відповідальності сторін контракту взагалі «втратили» матеріальну відповідальність поліцейського незважаючи на те, що ця відповідальність в трудовому праві має свої види, а контракт зокрема має деталізувати умов відповідальності його сторін. Запропоновані у статті способи викладу положень контракту мають покращити його зміст з позиції конкретизації умов праці поліцейського та порядку проходження служби в поліції.

Література

1. Жернаков В.В. Договірне регулювання відносин у сфері праці. *Договір як універсальна правова конструкція* : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Харків : Право, 2012. С. 112-131.

2. Могілевський Л. В. Єдність і диференціація правового регулювання трудових відносин працівників органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. / Могілевський Леонід Володимирович. Х., 2007. 189 с.

3. Мельник К.Ю. Реформування національного законодавства у сфері проходження служби в органах

внутрішніх справ – нагальна вимога сьогодення. *Вісник ХНУВС*. 2015. № 3 (70). С. 206-213.

4. Трудове право: підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар та ін.; за заг. ред. О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2017. 560 с.

5. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудового права : монографія. Львів : Видав. центр Львів. Нац. ун-ту ім. І. Франка, 1999. 214 с.

6. Типова форма контракту про проходження служби в поліції: Наказ МВС від 03.02.2017 № 89. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 20. Ст. 574.

7. Кодекс законів про працю України. *Відом. Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.

8. Костюченко О.Є. Державне і договірне регулювання відносин у сфері праці: монографія. К. : УБС НБУ, 2011. 187 с.

9. Про відпустки: Закон України № 504/96-ВР від 15.11.1996. *Відом. Верховної Ради України*. 1997. № 2. Ст. 4.

Анотація

Корольчук Б. Л. **Контракт про проходження служби в поліції як правовий засіб захисту трудових прав поліцейського.** – Стаття.

В статті досліджується типова форма контракту про проходження служби в поліції. На основі доктринальних підходів до контракту, як угоди про працю, в межах теорії трудового договору обґрунтовується необхідність диференціації умов праці поліцейських. Наголошується, що контракт здатен забезпечити індивідуальне регулювання службово-трудових відносин в поліції. Зроблено висновок, що зміст типового контракту на проходження служби в поліції має низький рівень юридичної техніки. Майже усі розділи цього контракту несуть виключно інформаційний характер. Спосіб формулювання положень контракту має банкетний та відсилочний характер, що в окремих випадках призводить до нівелювання прав поліцейських.

Ключові слова: трудовий договір, контракт, контракт про проходження служби в поліції, зміст контракту, умови контракту, поліцейський.

Аннотация

Корольчук Б. Л. **Контракт о прохождении службы в полиции как правовое средство защиты трудовых прав полицейского.** – Статья.

В статье исследуется типовая форма контракта о прохождении службы в полиции. На основе доктринальных подходов к контракту, как соглашения о труде, в рамках теории трудового договора обосновывается необходимость дифференциации условий труда полицейских. Отмечается, что контракт способен обеспечить индивидуальное регулирование служебно-трудовых отношений в полиции. Сделан вывод, что содержание типового контракта на прохождение службы в полиции имеет низкий уровень юридической техники. Почти все разделы этого контракта несут исключительно информационный характер. Способ формулирования положений контракта имеет банкетный и отсылочных характер, что в отдельных случаях приводит к нивелированию прав полицейских.

Ключевые слова: трудовой договор, контракт, контракт о прохождении службы в полиции, содержание контракта, условия контракта, полицейский.

Summary

Korolchuk B. L. **Contract for service in the police as a legal means of protection of labor rights of a police officer.** – Article.

The article examines a typical form of contract for service in the police. On the basis of doctrinal approaches to the contract, as an employment agreement, within the theory of the employment contract, the need to differentiate the working conditions of police officers is substantiated. It is emphasized that the contract is able to provide individual regulation of labor relations in the police. It is concluded that the content of a standard contract for service in the police has a low level of legal technique. Almost all sections of this contract are for information only. The method of formulating the provisions of the contract has a banquet and reference character, which in some cases leads to the leveling of police rights.

Key words: employment contract, contract, contract on service in the police, content of the contract, terms of the contract, police officer.

УДК 349.2

Н. М. Обушенко
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник секретаріату Вченої ради
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРАЦІ

Постановка проблеми. На сьогоднішній день законодавство України у сфері праці представлено цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен із яких спрямований врегулювати окремі специфічні правовідносини у цій галузі. Разом із тим, на сьогодні говорити про те, що трудове законодавство нашої держави є досконалим в жодному випадку не можна. Воно потребує комплексного та всебічного оновлення. Одним із способів такого «оновлення» є його систематизація, адже значна кількість нормативно-правових актів в сфері регулювання трудових та тісно пов'язаних із ними відносин, що накопичилась з радянських часів обумовлює складність їх сприйняття пересічному працівнику. Саме тому в сучасних умовах необхідності набуває дослідження перспективних напрямів систематизації законодавства про працю в новітніх умовах [10].

Стан дослідження. Проблема систематизації трудового законодавства неодноразово була у полі зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: Л. В. Могілевський, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський, А. М. Ришелюк, С. В. Пєтков, Г. О. Спіцина, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко, В. В. Жернаков, О. І. Кисельова, Н. П. Долгіх, В. П. Марущак та багато інших. Однак, незважаючи на суттєві здобутки науковців, більшість їх наукових розробок було присвячено загальним питанням систематизації трудового законодавства, але при цьому проблема систематизації саме законів залишилось по за увагою правників.

Саме тому метою даної статті є: визначити сутність та особливості систематизації законів України у сфері праці.

Виклад основного матеріалу. Систематизація законів – це діяльність, пов'язана з впорядкуванням діючих законів і наданням їм системного вигляду. Якщо законотворчість, продовжує автор, перш за все спрямована на створення нових законодавчих норм, то метою систематизації законів є приведення їх в такий стан, за якого сукупність існуючих законів буде мінімально можливою за кількістю, логічно структурованою за галузевим та тематичним принципами, позбавленою повторень, дублювань, розбіжностей та суперечностей в регулюванні одних і тих же питань, зручною для застосування, користування і ознайомлення [1]. Крім того, науковець вказує, що систематизація законів так само, як і законотворчість, є діяльністю, яка має здійснюватись постійно. Це зумовлено тим, що мета систематизації має характер орієнтиру, до якого можна наблизитись, але якого неможливо досягти остаточно. Кожна нова хвиля інтенсивної законотворчої діяльності збільшує загальну кількість існуючих законів та їх положень. При цьому певні положення законів удосконалюють з точки зору їх змісту, але в той же час збільшується елемент хаотичності в системі законодавчих актів, а це викликає необхідність нових заходів щодо їх систематизації. Проте хоча систематизація і є постійною діяльністю, її інтенсивність і потреба у тих чи інших конкретних систематизаційних заходах може бути більшою чи меншою залежно від характеру та інтенсивності законотворчості в країні [1].

Важливе значення при систематизації законів має обрання критерію за яким їх слід систематизувати. Так, у своєму дисертаційному дослідженні І.Я. Сенюта вказує, що у науковій літературі можна зустріти різні підходи до цієї проблеми, зокрема, це стосується як критеріїв систематизації, так і самого поділу законів на групи. Для прикладу, скажемо, що М. Герасименко та Ю. Григор'єв за критерій обирають об'єкт впливу закону і визначають 7 блоків законів про охорону здоров'я, а саме: наглядові закони, що забезпечують безпечні умови життя; закони профілактичної спрямованості; закони, що захищають права громадян на охорону здоров'я; закони, що визначають права і відповідальність медичних працівників, а також відповідальність юридичних і фізичних осіб за правопорушення у сфері охорони здоров'я; закони, що регламентують діяльність національної системи охорони здоров'я; закони, що регулюють фінансування охорони здоров'я; закони, що регулюють окремі види медичної діяльності [2, с. 41]. Науковці Українського інституту громадського здоров'я МОЗ України критерієм називають напрями діяльності сфери охорони здоров'я і виділяють 22 групи законів відповідно до кількості і напрямів [3, с. 55-57], а В. Москаленко поділяє закони у сфері охорони здоров'я на 8 груп, використовуючи при цьому напрями організації охорони здоров'я, що містяться в Основах законодавства України про охорону здоров'я [4, с. 5; 5].

Що ж стосується напрямів систематизації законів України у сфері праці, то, ми переконані, що законодавцю не слід використовувати якийсь

© Н. М. Обушенко, 2017

один критерій для визначення конкретних векторів, необхідно комплексно підходити до вирішення цього питання. Крім того, важливим питанням, яке необхідно вирішити в контексті обраної у роботі проблематики, є обрання способу систематизації. Систематизація законів, справедливо відзначає С.В. Пєтков, здійснюється такими чотирма ключовими способами [6, с. 5]:

1) обліком – збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у відповідному контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін і доповнень, а також створення спеціальних систем їх нагромадження й пошуку (журнальний, картковий, електронний облік);

2) консолідацією – вид систематизації, у процесі якого декілька актів об'єднуються в новому документі. У процесі консолідації правотворчим органом створюється новий нормативно-правовий акт, який повністю замінює попередні; усі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються в ньому без змін, хоча, як правило, здійснюється їх редакційна правка (усуваються суперечності, повтори тощо). У країнах ро-мано-германської правової системи консолідація виконує лише допоміжну роль (усуває множинність нормативно-правових актів, їх надзвичайну роздрібненість, дублювання). Проте вона активно використовується в країнах загального права;

3) інкорпорацією – об'єднання групи чинних нормативно-правових актів в одному збірнику за певним критерієм (хронологічним, тематичним тощо) без зміни їх змісту;

4) кодифікацією – змістовне перероблення, узгодження та об'єднання певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, у єдиному нормативному акті [6, с. 5].

Що ж стосується перших двох способів, то, до прикладу під обліком нормативних актів у більшості випадків розуміють діяльність зі збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному (актуальному стані) з урахуванням усіх змін та доповнень, а також зі створення спеціальних систем їх нагромадження і пошуку. Головним завданням цього виду систематизації є підтримання нормативних актів у такому стані, який дозволяє оперативно одержувати потрібну інформацію [7, с. 21; 8]. Об'єктом обліку можуть виступати будь-які правові акти, зокрема, нормативні, інтерпретаційні, правореалізаційні, правозастосовні. Облік нормативних актів може бути як офіційним, якщо він здійснюється уповноваженими на те органами державної влади, так і неофіційним, якщо такий облік здійснюється установами, організаціями та іншими приватними особами [8]. У літературі, відмічає А.Д. Машков, виділяють такі види (форми) обліку законодавства [9]: журнальний облік, тобто фіксація реквізитів нормативних актів у спеціальних журналах. їх будують за хронологічним, алфавітно-предметним або систем но-предмети чи м-принципом. Можливості цього виду обліку невеликі, тому він використовується лише там, де інформаційний масив невеликий, обмежений вузькою проблематикою; картковий облік, тобто створення різного роду карток, системи карток, розміщених за певною системою. На цих картках може бути зафіксовано основні реквізити акта (вид, дата, місце опублікування тощо) або повний текст акта. Картки зазвичай розміщують за хронологічним, алфавітно-предметним або предметно-галузевим принципом у картотеці; ведення контрольних текстів діючих нормативних актів, тобто внесення в тексти офіційних видань законів, указів, постанов, інших нормативно-правових актів відміток про відміну, зміни, доповнення таких актів або їх окремих частин, з обов'язковою вказівкою на акти, на основі яких здійснюються такі відмітки; автоматизований облік, тобто створення автоматизованих інформаційно-пошукових систем законодавства. Як зазначалось, облік законодавства не є видом його систематизації, оскільки в процесі здійснення обліку особа, яка його здійснює, оперує, як правило, не самими нормативно-юридичними актами, їх текстами, юридичними нормами, які в них містяться. Особа, про яку йдеться, здебільшого лише з реквізитами нормативно-юридичних актів, які містять ці норми [9]. Проте, розглядаючи облік, як форму систематизації законів України про працю слід вказати думку А.М. Решелюк, яка справедливо зазначає А.М. Решелюк, облік нормативно-правових актів, під яким розуміють їх збирання (включаючи і реєстрацію), розташування за певною системою, облік змін і доповнень до них, зберігання тощо, не є систематизацією у власному значенні цього терміну. Скоріше облік нормативно-правових актів слід вважати діяльністю, яка створює передумови для заходів по їх систематизації [1].

В свою чергу консолідація законодавства, пише Г.О. Спіцина, представляє собою форму систематизації, в процесі якої десятки, а часом і сотні нормативних актів з одного і того ж питання об'єднуються в один укрупнений акт. Такий акт затверджується правотворчим органом в якості нового, самостійного джерела права, а колишні розрізнені акти визнаються такими, що втратили силу. Консолідація – це своєрідний вид правотворчості, особливість якого полягає в тому, що новий, укрупнений акт не змінює зміст правового регулювання, не вносить зміни і новели в чинне законодавство [10, с. 198]. В процесі підготовки консолідованого акта, продовжує автор, всі норми колишніх актів розташовуються в певній логічній послідовності, розробляється загальна структура майбутнього акта. Здійснюється певна редак-

ційна правка, зовнішня обробка розпоряджень з тим розрахунком, щоб всі вони викладалися єдиним стилем, використовувалася уніфікована термінологія. Усуваються протиріччя, повторення, виправляється застаріла термінологія, норми близького змісту об'єднуються в одну статтю (пункт) [11; 10, с. 198]. Результатом консолідації нормативного матеріалу є видання Зводу законів [10, с. 198]. Дійсно, два вказані вище способи систематизації заслуговують на увагу, однак, ми переконані, що в контексті досліджуваної у роботі проблематики, вони не здатні вирішити наявні на сьогодні проблеми трудового законодавства.

Окремо слід відмітити, що деякі автори до видів систематизації відносять звід законів, тобто офіційне перевидання раніше ухвалених нормативно-юридичних актів без зміни їх змісту, але певним чином систематизованих, та облік нормативно-юридичних актів, тобто діяльність зі збирання та збереження відомостей про діючі нормативно-юридичні акти, про зміни та доповнення, які до них вносяться тощо. Ми поділяємо думку А.Д. Машкова стосовно того, що виділення зводу законів як самостійної форми систематизації та віднесення обліку нормативно-юридичних актів до систематизації викликає більше заперечень, ніж аргументів «за». Скоріше за все, звід законів є складним різновидом інкорпорації, а облік – в принципі не пов'язаний із систематизацією юридичних норм [9].

Найбільш поширеними і дієвими способами систематизації законів про працю, на нашу думку, є інкорпорація та кодифікація. Інкорпорація – це такий спосіб систематизації нормативно-правових актів, за яких вони піддаються зовнішній обробці та об'єднується повністю або частково за відповідним критерієм. Ключовою метою інкорпорації є зробити трудове законодавство більш доступним та зрозумілим, а також підтримувати його у належному стані. На сьогоднішній день інкорпорація дійсно є важливим способом систематизації трудового законодавства, адже вона дозволяє упорядкувати чисельні нормативно-правові акти у галузі трудового права, привести їх до більш структурованого та системного вигляду. За її допомогою можна систематизувати будь-які обсяги законодавства. Однак, інкорпорація, як спосіб систематизації, не дає змогу вирішити всі нагальні проблеми трудового законодавства, оскільки вона, на відміну від кодифікації, не створює нових норм а лише упорядковує вже існуючі. В той же час з позитивного боку слід відзначити, що здійснення інкорпорації дозволяє у подальшому спростити та прискорити процес кодифікації трудового законодавства. Важливо, щоб інкорпорація носила постійний характер, адже вона дозволяє підтримати стан законодавства в належному стані.

Що ж стосується кодифікації, то на сьогоднішній день, її здійснення є об'єктивною необхідністю та водночас своєрідною відповіддю на ту правову невизначеність, яка на сьогодні існує у сфері регулювання трудових правовідносин. На нашу думку, кодифікація, як спосіб систематизації трудового законодавства дає можливість: *по-перше,* удосконалити трудове законодавство тим самим підвищуючи ефективність регулювання трудових і пов'язаних із ними правових відносин, адже замість чисельних нормативних актів приймається один, більш досконалий, норми якого покликані більш якісно покращити захист та забезпечення реалізації трудових прав працівників; *по-друге,* робить трудове законодавство більш доступним та зрозумілим для пересічного громадянина, що якісно підвищую рівень правової свідомості у суспільстві; *по-третє,* вирішити низку завдань соціального, економічного та політичного характеру.

Разом із тим, слід відзначити, що прийнятий в результаті кодифікаційної діяльності нормативно-правовий акт, зокрема Трудовий Кодекс України повинен відповідати кільком важливим критеріям: 1) кодекс повинен бути стислим, невеликим за обсягом та має чітку взаємоузгоджену структуру; 2) Трудовий кодекс повинен враховувати сучасні тенденції розвитку трудових правовідносин, появу нових професій (наприклад – фрілансерів; програмістів, які здійснюють свою діяльність вдома; інших категорій надомних працівників, тощо); 3) ми переконані, що трудове законодавство повинно розвиватись у бік надання більшої свободи для локальної нормотворчості, що зокрема буде: а) відповідати сучасним світовим тенденціям; та б) дозволить якісніше врегулювати діяльність окремих категорій працівників безпосередньо на місцях здійснення ними трудової діяльності.

Висновки. Таким чином, узагальнюючи весь наведений вище матеріал, можемо підсумувати, що систематизація законів України у сфері праці має важливе теоретичне та практичне значення: по-перше, для покращення якості та ефективності правового регулювання сфери праці в Україні, а як результат фактичному підвищенню рівня захисту та забезпечення прав та свобод працівників в нашій державі; по-друге, дозволяє реально підвищити рівень законності та правопорядку в державі взагалі, та у сфері праці зокрема; по-третє, призводить до активізації наукових пошуків у зазначеному напрямку.

Виділено наступні специфічні особливості систематизації законів про працю в Україні:

– особливий склад суб'єктів, що уповноважені здійснювати систематизацію законів у цій сфері. Так, суб'єктами систематизації можуть бути перш за все спеціально уповноважені органи державної влади, що відповідно до норм чинного законодавства України наділені всіма необхідними повноваженнями для здійснення «офіційної систематизації» (наприклад, прийняття кодифікованого нормативно-правового акту). Іншими суб'єктами

систематизації законів можуть виступати самі роботодавці, яку вони виконують з метою покращення їх безпосередньої діяльності, однак у такому випадку систематизація носить неофіційний характер;

– обумовлена об'єктивно існуючими факторами, зокрема: 1) деякі норми законів про працю суперечать одне одному, що призводить до виникнення правових колізій та неточностей; 2) неврегульованість окремих правовідносин (наприклад пов'язаних із вирішенням індивідуальних та колективних трудових спорів); тощо;

– має подвійну природу. З одного боку систематизація законів забезпечує нову технічну обробку вже існуючого законодавства. А з іншої сторони дозволяє виробити єдині правоположення для регулювання подібних правовідносин у сфері праці;

– об'єктом систематизації є виключно закони, які регулюють сферу працю і пов'язаних із нею правовідносин;

– систематизація законів про працю має відбуватись за принципом «від конкретного до загального», тобто у даному випадку виокремлюються вже існуючі нормативно-правові акти у сфері праці, котрі потім інкорпоруються та в подальшому приймається кодифікований нормативно-правовий акт, зокрема, до прикладу, Трудовий Кодекс України;

– наявність особливої процедури систематизації.

На завершення хотілося б відмітити, що незважаючи на те, що на законодавчому та доктринальному рівні проблемі систематизації законів приділяється суттєва увага, втім на сьогодні не існує єдиної, зрозумілої та обґрунтованої концепції розвитку законодавства про працю.

Література

1. Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні: Навчальний посібник / А. М. Ришелюк. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 334 с.
2. Герасименко Н. Ф., Григорьев Ю. И. Нормативно-правовое регулиро-вание и создание Кодекса законов как важнейший этап реформы здравоохранения // Вестник Российской академии медицинских наук. – М.: Медицина, 2002. – С. 38–41.
3. Кальниш В., Москалець Г., Лещук Н. Сучасний стан нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України // Ліки України. – 2002. – № 10. – С. 54–58.
4. Москаленко В. Ф. Стан та формування нормативно-правової бази охорони здоров'я України (1992–1999 рр.) // Проблеми екології та медицини. – 2000. – № 1. – С. 3–11.
5. Сенюта І. Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження) [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сенюта Ірина Ярославівна ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2006. – 217 арк.
6. Пєтков С. В. Систематизація як основа вдосконалення чинних кодексів / С. В. Пєтков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2017. – Вип. 29(1). – С. 4-6.
7. Смородинський В. С. Систематизація національного законодавства як юридичний інструмент забезпечення прав людини / В. С. Смородинський // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. – 2008. – Вип. 99. – С. 19–29.
8. Гетьман Є. Консолідація як форма систематизації законодавства України / Є. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 3. – С. 21-28.
9. Машков А. Д. Теорія держави і права : підручник. К.: ВД "Дакор", 2015. – 492 с.
10. Спіцина Г. О. Теоретичні підходи до систематизації законодавства про працю України в умовах ринкової економіки / Г. О. Спіцина // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 66. – С. 192-202.
11. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – С. 359.

Анотація

Обушенко Н. М. **До проблеми систематизації законів України у сфері праці.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, обґрунтовано, що незважаючи на те, що на законодавчому та доктринальному рівні проблемі систематизації законів приділяється суттєва увага, втім на сьогодні не існує єдиної, зрозумілої та обґрунтованої концепції розвитку законодавства про працю. Наголошено, що найбільш поширеними і дієвими способами систематизації трудового законодавства в Україні є інкорпорація та кодифікація.

Ключові слова: систематизація, закони України, сфера праці, облік, консолідація, інкорпорація, кодифікація, кодекс.

Аннотация

Обушенко Н. Н. **К проблеме систематизации законов Украины в сфере труда.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, обосновано, что несмотря на то, что на законодательном и доктринальном уровне проблеме систематизации законов уделяется существенное внимание, однако на сегодняшний день не существует единой, понятной и обоснованной концепции развития законодательства о труде. Отмечено, что наиболее распространенными и действенными способами систематизации трудового законодательства в Украине являются инкорпорация и кодификация.

Ключевые слова: систематизация, законы Украины, сфера труда, учет, консолидация, инкорпорация, кодификация, кодекс.

Summary

Obushenko N. M. **About the problem of systematization of laws of Ukraine in the sphere of labor.** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, it is substantiated that despite the fact that at the legislative and doctrinal level the problem of systematization of laws is paid considerable attention, however, at present there is no single, understandable and substantiated concept of the development of labor legislation. It is stressed that incorporation and codification are the most widespread and effective ways of systematization of labor legislation in Ukraine.

Key words: systematization, laws of Ukraine, sphere of work, accounting, consolidation, incorporation, codification, code.

УДК 349.2

К. С. Рижеченко
здобувач кафедри правового забезпечення
господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх прав

ДО ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ НАЙБІЛЬШ ПОЗИТИВНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ У СФЕРІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПРАЦЮ ПРАЦІВНИКАМИ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Постановка проблеми. Результативність та якість проведення реформи вищої освіти в Україні залежить від цілої низки умов і факторів. Серед інших важливим та корисним кроків на даному шляху є активне вивчення відповідного зарубіжного досвіду. М. Грекова, аналізуючи проблематику міжнародно-правового регулювання трудових відносин, акцентує увагу на тому, що у зв'язку з постійним розвитком і тривалим реформуванням вітчизняного трудового законодавства особливої актуальності набуло завдання розробки теоретичних аспектів імплементації міжнародних норм у національне законодавство та вироблення практичних пропозицій щодо вдосконалення трудового законодавства шляхом використання найкращого досвіду, накопиченого в процесі регулювання трудових відносин за радянських часів; досвіду, накопиченого та апробованого у трудовому праві розвинутих країн; досвіду міжнародно-правового регулювання праці як сукупності найбільш прогресивних, універсальних норм, які закріплюють міжнародні трудові стандарти [1, с. 110].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання правового регулювання реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти у своїх наукових працях розглядали: Б. С. Беззуб, Л. В. Голяк, О. М. Кісілевич, Г. О. Вайленко, В. В. Жернаков, М. С. Кельман, К. Ю. Мельник, О. М. Обушенко, С. М. Прилипко, Ю. С. Тихонович та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у науковій літературі відчувається брак досліджень, присвячених зарубіжному досвіду у сфері правового регулювання реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому метою статті є: визначити можливості запровадження в Україні найбільш позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти

Виклад основного матеріалу. Враховуючи євроінтеграційний курс України, очевидним є те, що найбільший інтерес для нас становить європейки досвід врегулювання реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти. Перш за все слід відмітити, що у більшості європейських держав особлива увага надається добровільності трудового договору як антиподу примусової праці. Це прояв свободи праці, який виключає економічний примус. Зокрема, це свобода вибору партнера, свобода припинення трудового договору, свобода погоджуватись чи ні на понаднормову працю тощо. Як виняток – ФРН, де допускається обмеження свободи трудового вибору в разі оголошення трудової повинності в надзвичайних умовах (війна, стихійні лиха). У законодавстві даних країн, як правило, встановлено, що форма трудового договору є довільною і залежить від волі сторін, але законодавство чи колективний договір можуть передбачити обов'язковість письмової форми для певних видів трудового договору [2, с. 81]. Права працівників за трудовим договором при цьому визначаються законодавством, іншими нормативними актами, а також обов'язковими і факультативними умовами трудового договору. Ці права становлять зміст трудового права в цілому, основу нормативної бази цієї правової галузі [2, с. 82]. Слід відмітити, що особлива роль у західноєвропейських країнах відводиться рекомендаціям з питань праці, що надаються відповідними міжнародними організаціями, зокрема такими як МОП та ООН. У розрізі досліджуваної проблематики яскравим прикладом такого документа є Рекомендації про статус викладацьких кадрів вищих навчальних закладів, прийняті Генеральною конференцією ЮНЕСКО (1997 р.). Даний документ містить низку важливих положень з приводу прав і свобод викладацьких кадрів вищих навчальних закладів. Зокрема у ньому закріплено, що доступ до професійної діяльності в сфері вищої освіти повинен ґрунтуватися виключно на відповідності академічної кваліфікації, компетентності та досвіду, а також бути рівним для всіх членів суспільства без якої б то не було дискримінації [3, с. 56]. Окрема увага у зазначених Рекомендаціях приділяється питанням праці викладачів закладів вищої освіти як: умови праці; гарантій зайнятості; оклади, робоче навантаження, допомога по соціальному страхуванню, охорона здоров'я та забезпечення безпеки; відпустки для підвищення кваліфікації та проведення наукових досліджень і щорічні відпустки; умови роботи жінок-викладачів вищих навчальних закладів; умови роботи

© К. С. Рижеченко, 2017

інвалідів-викладачів вищих навчальних закладів; умови роботи викладацьких кадрів вищих навчальних закладів, що працюють на неповній ставці та ін. [3, с. 61-69]. Так, наприклад, у Рекомендаціях з приводу гарантій зайнятості викладів закладів вищої освіти зазначається, що безстрокові контракти або їх функціональні еквіваленти (там, де такі передбачені) є однією з основних процесуальних гарантій академічної свободи і захистом від довільних рішень. Вони стимулюють також індивідуальну відповідальність і сприяють збереженню на роботі талановитих викладацьких кадрів вищих навчальних закладів. Слід забезпечувати гарантії роботи в рамках даної професії, включаючи безстрокові контракти або їх функціональні еквіваленти (там, де такі передбачені), оскільки це відповідає інтересам як вищої освіти, так і викладацьких кадрів вищих навчальних закладів. Це забезпечує викладацьким кадрам вищих навчальних закладів, які мають за результатами суворої атестації безстрокову роботу, гарантію того, що їх звільнення можливе лише за професійних мотивів і при дотриманні належних процедур. Вони можуть бути також звільнені з bona fide фінансових причин при умови, що всі фінансові документи відкриті для державної перевірки, що установа прийняла всі розумні альтернативні заходи, щоб уникнути припинення трудових відносин, а також що є правові гарантії, що виключають будь-яке упереджене ставлення при будь-якому припинення трудових відносин. Безстрокові контракти або їх функціональні еквіваленти (там, де такі передбачені) повинні бути в максимально можливій мірі гарантовані навіть у разі реорганізації чи інших структурних змін в вищих навчальних закладах або системі вищої освіти; при цьому такі гарантії повинні надаватися після проходження розумного випробувального терміну тим, хто відповідає встановленим об'єктивними критеріями в області викладання і / або наукової та / або дослідницької діяльності згідно з вимогами відповідного академічного органу і / або в області консультативно-лекторської роботи відповідно до вимог вищого навчального закладу [3, с. 62].

Варто відмітити, що в силу того, що правове регулювання трудового договору в країнах Заходу характеризується значною диференціацією, їм притаманна велика кількість видів (типів) трудового договору, як то: трудовий договір на невизначений строк (укладається як в усній, так і в письмовій формі); трудовий договір на визначений термін (потребує письмової форми); трудовий договір на неповний робочий час (передбачає письмову форму). Укладається без обмежень за угодою сторін; трудовий договір із «запозиченими» працівниками; трудовий договір з групою працівників (груповий трудовий договір); трудовий договір з торговими агентами (комівояжерами); трудовий договір з професійними спортсменами; трудовий договір з надомником; трудовий договір з домашніми працівниками; трудові договори з працівниками релігійних установ; трудові договори з менеджерами (службовцями – керівниками підприємств); трудовий договір за сумісництвом [2, с. 83-85]. Втім що стосується трудових договорів із працівниками освіти, в тому числі вищої, то вони, як правило, укладаються у формі безстрокового контракту. Єдині винятки – Латвія та Словаччина, в яких у науково-педагогічних працівників взагалі не має можливості укласти трудовий договір на невизначений термін. Зокрема, в Латвії законодавство обмежує тривалість контрактів з науково-педагогічними працівниками – професорами, доцентами, викладачами та асистентами – до шести років. Для того, щоб їх контракти були поновлені, перераховані вище категорії співробітників повинні пройти процедуру «виборів», в рамках якої вони повинні продемонструвати свою професійну компетентність відповідно до встановлених критеріїв. Контракти з іншими категоріями працівників (наприклад, із запрошеними професорами або працівників, що викладають певні курси) є ще коротшими, і укладаються на період до двох років або ж оплачуються погодинно. Подібна ситуація і у Словаччині, де трудові договори викладачів, як правило, укладаються на період до п'яти років. Пов'язано це з тим, що усі науково-педагогічні працівники, окрім професорів, повинні перепризначатися кожні п'ять років. При повторному призначенні враховуються різні аспекти, в тому числі освітні досягнення, академічні досягнення, навики викладання та мовні навики. Якщо працівник не проходить процедуру перепризначення, то контракт припиняється. Лише професори та доценти, які відпрацювали щонайменше дев'ять років і укладають третій договір, можуть очікувати на більш тривалий термін трудового договору [4].

Слід відміти, що обрання строків дії договору і працівниками освіти в масі європейських держав обумовлюється науковим ступенем та вченим званням працівника. Так майже у двох третинах європейських систем вищої освіти понад 90% університетських професорів мають безстрокові трудові договори. Строкові контракти, навпаки, досить часто зустрічаються серед старших науково-педагогічних працівників у Фінляндії (34%) та Польщі (30%). В цілому ж серед країн, в яких у секторі вищої освіти співіснують строкові та безстрокові трудові договори, найвища частка безстрокових договорів – 80% або більше – спостерігається у Франції, на Мальті та в Туреччині, за ними йде Швеція, де близько 70% науково-педагогічних працівників працюють за постійними контрактами. В іншому кінці списку – Німеччи-

на, Естонія, Австрія (університетський сектор), Фінляндія (університетський сектор) та Сербія, до 30% або менше науково-педагогічних працівників мають постійні контракти. Зауважимо, що перехід від строкової зайнятості до зайнятості на постійній основі може розглядатися як важливий етап у кар'єрі науково-педагогічних працівників, оскільки безстрокові (або постійні) контракти переважають на штатних та старших посадах, в той час як строкові контракти нерідко пов'язані з роботою неповний робочий день та стосуються молодших посад [4].

Окрім зарубіжного досвіду оформлення трудових відносин з працівниками закладів вищої освіти, важливим питанням, на яке слід звернути увагу, є оплата праці. Т. П. Плішка з цього приводу пише, що для ефективного переходу на євростандарти освітньої діяльності важливою є мотивація науково-педагогічних працівників, передусім їх оплата праці. Легально отримана заробітна плата повинна мотивувати викладачів до підвищення якості навчального процесу та рівня кваліфікації, запобігати корупційним явищам. Проаналізувавши ставки заробітної плати науково-педагогічних працівників в Україні у кафедральному розрізі науковець відмічає, що рівень заробітної плати в освіті хоч і зростає останнім часом, проте залишається низьким і суттєво поступається рівню оплати праці науково-педагогічних працівників у провідних країнах Заходу (наприклад професори університетів у Швейцарії – в середньому близько 90 тисяч євро в рік; Німеччини, Португалії, Нідерландів та Австрії – 66-67 тисяч євро; Італії, Фінляндії, Великобританії та Норвегії – від 40 до 55 тисяч євро; у Польщі – приблизно 30 000 євро в рік [4; 5]. Т. П. Плішка відмічає, що сучасна зарплата науково-педагогічних працівників в Україні вища за мінімальну зарплату, нараховується стаж, сплачуються податки, лікарняні, декретна відпустка та інше. Є місце легальної роботи. Слабкими сторонами сучасного рівня зарплати науково-педагогічних працівників є те, що він нижчий за реальний прожитковий мінімум, слабо мотивує до підвищення кваліфікації в Україні, провокує до виїзду за кордон. Перехід на євростандарти в освіті обумовлює перспективу переходу і на євро-зарплату за умови мінімізації ризиків через економічні та політичні проблеми в Україні [5].

Правову основу оплати праці у більшості європейських систем вищої освіти формують спеціальні нормативні акти найвищого рівня, що визначають рівень оплати праці або шкалу зарплат науково-педагогічних працівників. Втім не можна не відзначити й того, що у третині європейських систем вищої освіти (Болгарія, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Литва, Мальта, Нідерланди, Фінляндія, Швеція, Великобританія та Ісландія) заробітна плата науково-педагогічних працівників чітко не визначається в нормативних документах вищого рівня, а встановлюються лише її межі, рамки, натомість вона у цих межах регламентується положеннями колективних угод. Наприклад, у Нідерландах кожен підсектор вищої освіти (тобто університети чи технічні університети) має власну колективну угоду, що укладається між профспілками та організаціями роботодавців. Подібна ситуація на Мальті та у Фінляндії, де розмір зарплат науково-педагогічних працівників визначається у колективних угодах в кожному підсекторі вищої освіти. У Великобританії національна рамкова угода визначає п'ять основних академічних розрядів, які є (необов'язковим) орієнтиром для встановлення окладів у вищих навчальних закладах [4].

Більш того, у деяких державах взагалі відсутні навіть визначені у централізованому порядку загальнонаціональні принципи або рамки оплати праці науково-педагогічних працівників. Наприклад, у Чеській Республіці кожен вищий навчальний заклад самостійно встановлює рівень зарплат своїм працівникам. У Швеції переговори про заробітну плату можуть відбуватися індивідуально між працівником та його керівником, або ж вони можуть бути проведені між роботодавцем та місцевою профспілкою освітян, якщо у вузі діє колективний договір [4].

Завершуючи наукове дослідження не можна не відзначити, що нормативно-правове підґрунтя, оплати праці, окрім посадового окладу та надбавок за науковій ступень і вчене звання, передбачає й ряд інших доплат. Так, наприклад, у Франції викладачі вузів отримують такі надбавки: надбавка за наукові досягнення – надається за рішенням керівництва вузу на чотири роки з правом поновлення; адміністративна надбавка – за виконання адміністративних функцій; адміністративна премія – за тимчасове виконання адміністративних функцій, до 2 тисяч євро; надбавка за виконання навчальних обов'язків, що виходять за рамки функціональних обов'язків викладача. Список таких обов'язків та розмір надбавки визначається щорічно керівництвом вузу в межах суми, виділеної на ці цілі міністерством. Розмір надбавки може значно відрізнятися залежно від характеру обов'язків (від 485 до 3 877 євро); викладачі також можуть отримувати кошти за викладання додаткових курсів, які не входять в їхнє обов'язкове академічне навантаження: одногодинна лекція – 60,86 євро; серед інших джерел доходів викладачів: авторські права, консультації, експертизи, тощо [6].

Висновки. Отже, резюмуючи вище викладене, можемо констатувати, що підходи до урегулювання реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти у країнах Європи різняться, що обумовлено особливостями політико-правового,

економічного, соціокультурного розвитку та іншими аспектами. Разом із тим, все ж таки можна прослідкувати спільні для більшості європейських держав моменти у зазначеній сфері, а саме: переважання безстрокових трудових договорів (контрактів) при оформленні трудових відносин із педагогічними, науковими, науково-педагогічними кадрами; високий рівень оплати праці, який значно перевищує не лише мінімальний, але й реальний прожитковий мінімум. Це обумовлено важливістю та високою престижністю професії, яка за цим показником не поступається іншим видам трудової діяльності, високо оцінюваним у сучасному цивілізованому суспільстві; широке коло додаткових виплат, які покликані стимулювати більшість проявів активної, ініціативної та самовідданої праці працівників закладів вищої освіти у різних напрямках і сферах діяльності установ, де вони працюють (викладацька, виховна адміністративна, наукова, методична, видавнича та інша робота).

Означені аспекти є важливими та необхідними для врахування і запровадження й в нашій державі із тим, щоб підвищити та зміцнити гарантії реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти. Протягом останніх років в Україні наміталися позитивні зрушення у цьому напрямку, однак повноцінного втілення вказані засади в нашій країні поки що не отримали. Це, звісно ж, негативним чином позначається як на реалізації досліджуваними працівниками своїх трудових прав та законних інтересів, так і престижності даної трудової діяльності в цілому.

Література

1. Поняття та зміст міжнародно-правового регулювання відносин у сфері праці / М. Грекова // Юридична Україна. 2012. № 11. С. 110-114.

2. Порівняльне трудове право : Навч. посіб. / Б. С. Беззуб, Л. В. Голяк, О. М. Кісілевич та ін.; За заг. ред. А. С. Мацка. К.: МАУП, 2005. 176 с.

3. Рекомендация ЮНЕСКО/МОТ о положении учителей 1966 г. и Рекомендация ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений 1997 г. / Руководство для пользователей / Международная организации труда и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. 2008 г., с. 72 // [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_493319.pdf

4. Умови праці у вищій освіті в Європі – звіт «Eurydice» / офіційний сайт Профспілки працівників освіти і науки України // [Електронний ресурс] Режим доступу: https://pon.org.ua/novyny/5738-umovi-pracu-vischy-osvt-v-yevrop-zvt-eurydice.html

5. Оплата праці науково-педагогічних працівників: український та світовий досвід / Т. П. Плішка // Університетські наукові записки. – 2017. – № 1. – С. 154-167. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_19.

6. Система освіти Франції: інформаційно-аналітичний зріз / офіційний сайт Профспілки працівників освіти і науки України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://pon.org.ua/international/2742-sistema-osviti-franciyi-informacijno-analitichnij.html.

Анотація

Рижеченко К. С. **До проблеми запровадження в Україні найбільш позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, узагальнено найбільш позитивний досвід провідних європейських держав у сфері правового регулювання реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти. Визначено найбільш ключові аспекти, які є важливими та необхідними для врахування і запровадження в нашій державі задля того, щоб підвищити та зміцнити гарантії реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти.

Ключові слова: зарубіжний досвід, правове регулювання, законодавство, право на працю, працівник, заклади вищої освіти.

Аннотация

Рыжеченко К. С. **К проблеме введения в Украине самого позитивного зарубежного опыта в сфере правового регулирования реализации права на труд работников учреждений высшего образования.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, обобщен наиболее положительный опыт ведущих европейских государств в сфере правового регулирования реализации права на труд работниками высших учебных заведений. Определены наиболее ключевые аспекты, которые важны и необходимы для внедрения в нашем государстве для того, чтобы повысить и укрепить гарантии реализации права на труд работниками высших учебных заведений.

Ключевые слова: зарубежный опыт, правовое регулирование, законодательство, право на труд, работник, учреждения высшего образования.

Summary

Ryzhechenko K. S. **To the problem of introduction in Ukraine of the most positive foreign experience in the field of legal regulation of realization of the right to work by employees of higher education institutions.** – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, summarizes the most positive experience of the leading European states in the field of legal regulation of the right to work by higher education workers. The most key aspects that are important and necessary to take into account and implement in our country are identified in order to enhance and strengthen the guarantees of exercising the right to work by employees of higher education institutions.

Key words: foreign experience, legal regulation, legislation, right to work, employee, higher education institutions.

УДК 349.2

Д. І. Сіроха
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ФУНКЦІЇ НОРМОТВОРЧОСТІ СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

Актуальність теми. У суспільних відносинах, що виникають у сфері застосування найманої праці, формуються різноманітні інтереси сторін цих відносин, які за своїм змістом можуть не співпадати. Тому основною метою правового регулювання ефективних відносин у сфері праці є недопущення порушення прав працівників і роботодавців, швидке і ефективне врегулювання і вирішення конфліктів між ними, збалансування соціально-економічних інтересів сторін трудових відносин. Такому балансу неодмінно повинна сприяти цілеспрямована і комплексна соціально-економічна політика держави в цілому, і політика в галузі трудових відносин, зокрема. Саме тому вдосконалення законодавства, що регулює соціально-трудові та пов'язані з ними економічні відносини, сприяння в забезпеченні соціальної стабільності і злагоди у суспільстві є першочерговим завданням державних органів, що реалізується шляхом систематичної нормотворчої діяльності суб'єктів трудового права.

Питання, пов'язані з функціями трудового права, нормотворчістю та їх значення у трудовому праві досліджували у своїх працях В.М. Андріїв, С. В. Венедіктов, В. В. Жернаков, Т. А. Занфірова, М. І. Іншин, Р.І. Кондратьєв, С. С. Лукаш, Н. О. Мельничук, П. Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О. І. Процевський, В. В. Форманюк, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, С.М. Черноус, В.І. Щербина, О. М. Ярошенко та інші науковці. Разом з тим сутність функцій нормотворчості суб'єктів трудового права ще не набула достатнього висвітлення у наукових джерелах, що обумовлює спрямованість подальших наукових пошуків.

Метою статті є здійснення дослідження сутності функцій нормотворчості суб'єктів трудового права.

Результати дослідження. Прослідковуючи процес взаємовідносин між суб'єктами трудового права, можна узагальнити три групи інтересів, що їм притаманні: інтереси найманої праці, інтереси капіталу та інтереси суспільства. Історично організаціями, що створюються з метою захисту інтересів найманої праці, є професійні спілки. Проте інтереси працівників можуть представляти й інші органи чи організації, які будуть ними на те уповноважені. У колективно-договірному регулюванні профспілки чи інші уповноважені на представництво органи можуть ефективніше здійснювати захист своїх інтересів, ніж це робитиме той чи інший працівник.

Інтереси капіталу направлені на максимальне використання кадрового потенціалу підприємства, збільшення прибутків, що може досягатися також за рахунок масових звільнень працівників. Тобто у своїй основі інтереси найманих працівників і капіталу є об'єктивно протилежними та внутрішньо суперечливими, тому їх поєднання нерідко веде до конфліктів, що можуть негативно впливати на розвиток усього суспільства [1, с. 67].

В Україні колективна взаємодія між суб'єктами трудового права здійснюється на національному, галузевому, регіональному та локальному рівнях. На перших трьох з них практикуються тристоронні відносини (між об'єднаннями роботодавців, об'єднаннями працівників, органами виконавчої влади), а на локальному рівні колективний договір укладається між роботодавцем і органом, який представляє найманих працівників. Відповідно принцип соціального партнерства полягає у проведенні його сторонами консультацій і переговорів, спрямованих на запобігання і розв'язання колективних трудових спорів, розгляд і вирішення претензій та розбіжностей, що можуть виникати між сторонами, взаємо надання необхідної інформації тощо.

Соціальне партнерство і колективно-договірне регулювання тісно переплетені, оскільки мають єдині цілі: забезпечення і збереження соціального миру та ефективне регулювання колективних трудових відносин, тому засади їх здійснення мають спільні витоки.

Механізм реалізації нормотворчої діяльності на законодавчому та підзаконному рівні, в процесі договірного регулювання та реалізації інтересів сторін соціального діалогу (соціальних партнерів) в сучасних умовах опосередковує процес трансформації (переходу) юридичних традиції у об'єктивні правові норми з їх викладених у текстах відповідних нормативно-правових актів. Саме тому нормотворча діяльність суб'єктів трудового права має найбільший творчий характер, адже саме через її здійснення реалізуються такі елементи буття як громадські інтереси, потреби, вольові установки, варіанти рішень, норми, що формуються та формалізуються у світовій традиції та господарській практиці окремих галузей та підприємств. При цьому такий творчий характер

© Д. І. Сіроха, 2017

не може порушувати ті закріплені мінімальні гарантії, що є первинні та визначені для найменш захищеної сторони трудового договору. Саме тому нормотворча діяльність повинна виходити із певних принципів, основних ідей, організаційних начал, які обумовлюють сутність та характерні ознаки цієї діяльності.

В органічному поєднанні з правовою природою, значенням та основоположними принципами нормотворчої діяльності знаходяться і її функції, під якими розуміються напрями діяльності зі встановлення, зміни або скасування правових норм, створення і розвитку системи законодавства. При цьому, виходячи з функціонального призначення нормотворчості розглядають такі її функції як: 1) первинного регулювання суспільних відносин – це розробка і прийняття нових юридичних норм у тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися і вперше виникла необхідність у їх регулюванні; 2) удосконалення законодавства – це скасування, зміна, доповнення юридичних норм, що не відповідають потребам суспільного розвитку; 3) упорядкування (систематизації) законодавства – упорядкуванням чинних юридичних норм, тобто упорядкування нормативних положень у межах наявних юридичних норм, виходячи з потреби їх юридико-технічного удосконалення і системного вираження; 4) конкретизація (деталізація) законодавства, тобто переклад загальних абстрактних положень юридичних норм на більш конкретний рівень, більш детальна регламентація суспільних відносин [2, с. 26]. Майже аналогічні функціональні аспекти нормотворчості наводить О. Ф. Скакун, яка виділяє чотири функції правотворчості: по-перше, функція первинного регулювання суспільних відносин – створення і ухвалення нових правових норм, що відбуваються в тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися і виникла необхідність в цьому вперше. По-друге, функція оновлення існуючого нормативно-правового матеріалу, його деталізації (конкретизації) здійснюється відповідно до потреб суспільного розвитку внесенням змін і доповнень до приписів нормативно-правових актів; санкціонування вже існуючих норм, наприклад, правових звичаїв тощо. При цьому важливо не займатися оновленням заради оновлення, оскільки стабільність є кращою, ніж зміни, тим більше зміни без особливої необхідності. Коли ж суспільні потреби змінюються, суспільство потребує такого законодавства, яке адекватно відображало б ці потреби. Тоді настає необхідність у внесенні змін і доповнень до відповідних законодавчих актів, уточненні і конкретизації чинних норм. По-третє, функція усунення (заповнення) прогалин у праві – заповнення повного чи часткового пропуску в чинних нормативних актах необхідних юридичних норм шляхом формулювання норм, яких бракує. І, по-четверте, функція систематизації нормативно-правового матеріалу – облік, упорядкування, об'єднання, доповнення нормативно-правових актів. Організаційною формою цієї функції є кодифікація нормативно-правових актів, що передбачає обґрунтоване (побудоване на наукових принципах) його оновлення, усунення прогалин [3, с. 304].

В цьому контексті можна відзначити, що для трудових відносин характерним є те, що закріплене на конституційному рівні право на працю, право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, на відпочинок та інші права розкриваються та деталізуються у змісті Кодексу законів про працю України, у змісті спеціальних законах (наприклад, Законі України «Про відпустки», «Про оплату праці»), що також в залежності від окремих професій та особливостей реалізацій трудової функції можуть конкретизуватися положеннями підзаконних нормативно-правових актів прийнятих уповноваженими органами державної влади у відповідній сфері. Крім того, всі ці права знаходять свої особливості реалізації у галузевих актах соціального партнерства та локальних (корпоративних) актах окремих роботодавців.

У залежності від динаміки правового регулювання суспільних відносин, а також стану самої системи правових норм у літературі виділяють три взаємопов'язані за змістом на направленням відповідних функції: а) функція оновлення нормативного матеріалу, під якою мається на увазі прийняття нормативних приписів поточної правотворчості; б) функція усунення прогалин, яка здійснюється у зв'язку з допущеними помилками, неповнотою регулювання та ін.; в) функція упорядкування правового матеріалу [4, с. 270]. Аналогічно і В.К. Бабаєв, виділяючи функції правотворчості, зазначає, що їх реалізація дозволяє вирішити завдання удосконалення національного законодавства. Так, у процесі правотворчості, на його справедливе переконання, реалізуються наступні функції: а) функція поновлення законодавства, тобто видання нових нормативно-правових актів; б) усунення (скасування) застарілих юридичних норм; в) усунення прогалин у праві [5, с. 311].

Окремо необхідно відмітити, що у літературі зазначені функції доповнюються функцією новелізації права, під якою в узькому сенсі розуміється прийняття абсолютно нових норм права – так званих «новел». У широкому сенсі новелізація права (законодавства) – це: а) встановлення (прийняття), зміна, скасування норм права; б) санкціонування вже існуючих норм (наприклад, звичаїв); в) прийняття, зміна, скасування, призупинення, продовження дії (пролонгування) нормативного акту. Тобто, новелізація права у широкому розу-

мінні передбачає яку-небудь зміну стану чинних норм права, тобто внесення елемента новизни як стосовно форми, так і змісту права [6, с. 23]. Особливо це актуально в сучасних умовах динамічного розвитку трудових відносин, яким характерно поступове розширення традиційних форм зайнятості з урахуванням нових виробничих та інформаційних викликів. У цьому контексті на необхідності приділення більшої уваги функціям нормотворчості у формі локального правового регулювання наголошує і Т.А. Коляда, яка відзначає, що важливість локального правового регулювання на підприємствах, в установах, організаціях визначається його функціями, найважливішими з яких слід вважати: функцію реалізації законодавчих приписів в сфері суспільно-трудових відносин; функцію деталізації, конкретизації загальних нормативно-правових актів; функцію заповнення прогалин в праві, коли локальні норми приймаються за відсутності відповідних централізованих норм; функцію експериментальної перевірки тих або інших законодавчих припущень; функцію первинного правового регулювання специфічних трудових відносин, що виникають в рамках певного підприємства, якщо рішення цих питань входить в компетенцію останнього і об'єктивно вимагає правової форми [7, с. 81].

Висновки. Таким чином, головне для нормотворчості у сфері праці – вироблення та формування ефективного правого регулювання трудових відносин, утвердження нових правових норм та усунення існуючих прогалин у регулюванні суспільних відносин. Саме в цьому проявляється соціальне призначення даної юридичної діяльності. Адже, регулюючий вплив правових норм дістає вияв у їх впливі на суспільні відносини. Норма, яка не впливає на суспільні відносини, є без результативною, неефективною і залишається нереалізованою. Така норма не є еталоном, правилом, мірилом поведінки. Застосування правових норм передбачає їх дотримання і виконання. Словом, закон живе і діє, коли він виконується [8, с. 48].

В свою чергу, динамічність розвитку соціально-економічних умов життя сучасного суспільства періодично висуває нові вимоги до механізму правового регулювання, не є виключенням і сфера трудового права. У зв'язку з чим перед нормотворчими органами ставиться задача оперативно оновлювати нормативні акти. Основне значення функції оновлення нормативного матеріалу полягає в тому, щоб приймати нові норми права, так звані новели з урахуванням недопущення нормативного дублювання норм та недопущення їх колізійності. При цьому функція усунення прогалин в праві виконує допоміжну функцію в трудовому законодавстві і виступає своєрідним удосконаленням нормативного матеріалу. Як відшукується прогалина? Під час застосування норм права – у суді, практичні діяльності та ін. Для виявлення прогалин узагальнюється судова й адміністративна практика. Діяльність щодо усунення прогалин у праві здійснюють суб'єкти нормотворчості. Суб'єкти правозастосування можуть тільки долати їх.

Тим самим, нормотворчість суб'єктів трудового права – це діяльність по прийняттю, зміні, скасуванню норм права, яка направлена на ефективне регулювання суспільних відносин у сфері застосування найманої праці. Створюючи та впроваджуючи у життя норми права суб'єкти трудового права бажають забезпечити найбільш ефективне врегулювання суспільних відносин, захистити власні інтереси, забезпечити внесення у процес їх діяльності злагодженості, послідовності. Водночас, одного лише прийняття первинних правових норм у відповідних нормативних джерелах недостатньо для досягнення стабільності відносин, адже останні є динамічними та правила закріплені в актах мають бути реалізовуватися на практиці. Саме тому нормотворча діяльність суб'єктів трудового права має конкретну стабільну функціональну спрямованість, яка проявляється в здійсненні основних функцій нормотворчості у сфері праці: 1) створення правових норм у сфері правового регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин; 2) оновлення існуючого нормативного матеріалу, що регулює сферу праці, шляхом усунення прогалин і колізій, а також його новелізації; 3) впорядкування нормативного матеріалу через різні форми систематизації; 4) деталізація актів та окремих норм законодавства у сфері праці на національному, галузевому, територіальному та локальному рівнях.

Література

1. Трудове право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка. – 2-е вид., иереробл. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 544 с.
2. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / В. І. Риндюк. – К. : КНЕУ, 2009. – 162 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / Скакун О. Ф. 2-е вид.– Х. : Консум, 2005. – 734 с.
4. Кельман О., Мурашин О. Загальна теорія держави і права: підручник. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
5. Общая теория права: курс лекций / Под общ. ред.: Бабаев В.К. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегор. ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с.
6. Шульга А.М. Теория государства и права: пособие [для подготовки к гос. (выпускному) экзамену] / А.М. Шульга. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 2000. – 131 с.
7. Коляда Т.А. Диференціація правового регулювання праці за трудовим законодавством України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Т.А. Коляда; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 184 с.
8. Василюк С. Правотворча і правозастосовна діяльність: їх діалектична єдність / Василюк С. // Право України. – 1996. – № 10. – С. 48-53.

Анотація

***Сіроха Д. І.* Функції нормотворчості суб'єктів трудового права.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню концептуальних підходів до сутності функцій нормотворчості суб'єктів трудового права. На підставі аналізу доктринальних робіт у галузі теорії права автор виокремлюються найпоширеніші види функцій нормотворчості. Автор обґрунтовує, що нормотворча діяльність суб'єктів трудового права має конкретну стабільну функціональну спрямованість, яка проявляється в здійсненні основних функцій нормотворчості у сфері праці: 1) створення правових норм у сфері правового регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин; 2) оновлення існуючого нормативного матеріалу, що регулює сферу праці, шляхом усунення прогалин і колізій, а також його новелізації; 3) впорядкування нормативного матеріалу через різні форми систематизації; 4) деталізація актів та окремих норм законодавства у сфері праці на національному, галузевому, територіальному та локальному рівнях.

Ключові слова: нормотворчість, функції, локальне правове регулювання, трудові відносини, нормотворчі помилки, ефективність регулювання.

Аннотация

***Сироха Д. И.* Функции нормотворчества субъектов трудового права.** – Статья.

Статья посвящена исследованию концептуальных подходов к сущности функций нормотворчества субъектов трудового права. На основании анализа доктринальных работ в области теории права автором выделяются класические виды функций нормотворчества. Автор обосновывает, что нормотворческая деятельность субъектов трудового права имеет конкретную стабильную функциональную направленность, которая проявляется в осуществлении основных функций нормотворчества в сфере труда: 1) создание правовых норм в сфере правового регулирования трудовых и тесно связанных с ними отношений; 2) обновление существующего нормативного материала, регулирующего сферу труда, путем устранения пробелов и коллизий, а также его новелизации; 3) упорядочение нормативного материала через различные формы систематизации; 4) детализация актов и отдельных норм законодательства в сфере труда на национальном, отраслевом, территориальном и локальном уровнях.

Ключевые слова: нормотворчество, функции, локальное правовое регулирование, трудовые отношения, нормотворческие ошибки, эффективность регулирования.

Summary

***Sirokha D. I.* Functions of labor making of subjects of labor law.** – Article.

The article is devoted to the study of conceptual approaches to the essence of the rulemaking functions of subjects of labor law. The author distinguishes the classical types of functions of rule-making, based on the analysis of doctrinal works in the field of the theory of law. The author substantiates that the rule-making activity of subjects of labor law has a specific stable functional orientation. It is manifested in the implementation of the basic functions of rule-making in the field of labor, such as: 1) the creation of legal norms in the field of legal regulation of labor and closely related relations; 2) updating the existing regulatory material governing the world of work by eliminating gaps and conflicts, as well as its novelization; 3) streamlining of regulatory material through various forms of systematization; 4) detailing of acts and individual legislation in the field of labor at the national, sectoral, territorial and local levels.

Key words: rule-making, functions, local legal regulation, labor relations, rule-making mistakes, regulation efficiency.

УДК 349.2

О. П. Сайнецький
кандидат юридичних наук

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У НІМЕЧЧИНІ

Актуальність теми. Однією з країн, чий досвід систематизації соціального законодавства найчастіше досліджується вітчизняними науковцями, є Федеративна Республіка Німеччина. Інтерес до вивчення досвіду даної держави обумовлений наступними аспектами. По-перше, у ФРН функціонує Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch) [1], а також саме в Німеччині була проведена перша у світі кодифікація соціально-забезпечувального законодавства, коли в 1911 році була прийнята Постанова про імперське (державне) страхування, яка згодом отримала назву Соціального кодексу [2, с. 186]. По-друге, Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch) [1] є одним із тих зарубіжних нормативно-правових актів, на який першочергово посилаються вітчизняні науковці у пропозиціях щодо систематизації соціального законодавства України. По-третє, аналіз поки що єдиного розробленого проекту Соціального кодексу України [3] дозволяє зробити висновок, що його автори керувались не лише Європейським кодексом соціального забезпечення (переглянутим) (ETS № 139) від 06.11.1990 [4], а й Соціальним кодексом Федеративної Республіки Німеччина (Sozialgesetzbuch), оскільки дані нормативно-правові акти є структурно подібними. Отже, в перспективі вітчизняний законодавець також цілком вірогідно може скористатись даним зразком законодавства Німеччини при проведенні систематизації соціального законодавства України.

Стан дослідження. Серед науковців, які здійснили відповідні дослідження, відзначимо внесок таких, як В.А. Багрій, О.В. Борисюк, Т.В. Гавронська, Г.В. Григораш, Т.Ф. Григораш, О.І. Грициняк, І.В. Жиглей, М.І. Іншин, М.М. Любецька, Л.О. Нікілєва, І.В. Новосельська, В.Я Олійник, О.В. Романець, Т.В. Салькова, Б.І. Сташків, І.Т. Субачов, О.В. Тищенко, О.В. Чернявська, М.М. Шумило, Є.П. Яригіна, Л.В. Ярова та багатьох інших. Але при цьому варто враховувати, що в працях, присвячених зарубіжному досвіду систематизації соціального законодавства, досить часто ігнорується виділення конкретних напрямів запозичення у національне соціальне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Як нами відзначено, саме в Німеччині було проведено першу в світі кодифікацію соціально-забезпечувального законодавства. Постанова про імперське (державне) страхування, яка згодом отримала назву Соціального кодексу, на момент її прийняття була об'ємною, нараховувала шість книг, хоча ще не була кодексом. Проте зарубіжні і вітчизняні науковці, зокрема М.М. Шумило, розглядають саме цей нормативно-правовий акт у контексті систематизації соціального законодавства Німеччини [2, с. 186]. Тобто понад століття тому в даній державі вже функціонував кодифікований акт у соціальній сфері, який на сьогодні розглядається в Україні лише у контексті перспектив його прийняття. До речі, на цьому систематизація соціального законодавства Німеччини не завершилась, адже у післявоєнний період в Німеччині було проведено систематизацію соціального законодавства у її сучасному вигляді. Спочатку було сформульовано концепцію розвитку економіки, ідеологом якої став німецький економіст та політик, професор економіки університету Мюнстера і Кельнського університету Альфред Мюллер-Армак (Alfred Müller-Armack), який у 1946 році запровадив у науковий обіг термін «соціально-ринкова економіка». Сутність даної концепції і лягла в основу систематизації соціального законодавства Німеччини, адже вона полягала у гармонійному поєднанні максимальної економічної ефективності та соціальної справедливості для всіх та реалізовувалась на практиці шляхом максимального стимулювання особистої ініціативи і колективної відповідальності. На основі цієї концепції і відбувалось подальше реформування соціальної сфери. Систематизація німецького законодавства включала не лише прийняття Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1], а й комплекс інших рішень. Так, окрім розробки концепції, яка лягла в основу нового соціального законодавства Німеччини, у 1953 році було створено спеціалізований суд, який розглядав спори у сфері соціального забезпечення, і його судова практика сприяла виявленню прогалин і колізій у соціальному законодавстві та підготувала емпіричну базу для проведення широкомасштабної реформи соціальної сфери [2, с. 186-187]. Уже в 1969 році було напрацьовано концепцію кодифікації усього соціально-забезпечувального законодавства. На відміну від 1911 року, коли внаслідок систематизації соціального законодавства було прийнято Постанову про імперське (державне) страхування, систематизація соціального законодавства Німеччини 1969 року включала прийняття комплексу нормативно-правових актів. Головною подією стало прийняття Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1], структуру якого було сфор-

© О. П. Сайнецький, 2017

мовано з книг, кожна із яких є своєрідним кодексом одного з інститутів соціального забезпечення. Станом на сьогодні Кодекс налічує 12 книг, які об'єднують 2 251 статтю. При цьому прийняття усіх книг Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) було суттєво розтягнуто у часі. Якщо Книга I набула чинності 01 січня 1976 року, то Книга XII – 1 січня 2005 року, а отже, систематизація соціального законодавства Німеччини тривала 29 років. Наразі структуру даного нормативно-правового акта складають наступні книги: Книга I «Загальна частина» (1976 рік), Книга II «Базовий соціальний захист осіб, що знаходяться у пошуку роботи» (2005 рік), Книга III «Підтримка праці» (1998 рік), Книга IV «Загальні приписи щодо соціального страхування» (1977 рік), Книга V «Законне страхування на випадок хвороби» (1989 рік), Книга VI «Законне пенсійне страхування» (1992 рік), Книга VII «Законне страхування від нещасних випадків» (1997 рік), Книга VIII «Допомога дітям і молоді» (1990-1991 рік), Книга IX «Реабілітація й інтеграція інвалідів» (2001 рік), Книга X «Соціально-адміністративні процедури і захист соціальних даних» (2001 рік), Книга XI «Соціальне страхування на випадок необхідного догляду», Книга XII «Соціальна допомога» (2005 рік). При цьому Книги I і X становлять Загальну частину, а книги II-IX, XI і XII – Особливу частину Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1]. Як відзначає Б.І. Сташків, із точки зору законодавчої техніки книги Особливої частини не становлять єдине ціле, адже у відповідності з § 68 Книги I до Особливої частини належать й інші закони, що не включені до Соціального кодексу [5, с. 204-205]. Так, окрім Соціального кодексу, в країні також функціонує велика кількість законів, які мають або часткове відношення до права соціального забезпечення, або відтворюють особливості правового регулювання у тій чи іншій сфері, а саме: «Про соціальний захист фермерів», «Про розвиток індивідуальної освіти», «Про допомогу батькам та батьківські відпустки», «Про допомогу жертвам війни», «Про профілактику і боротьбу з інфекційними захворюваннями», «Про соціальне страхування самозайнятих митців та літераторів», «Про медичне страхування фермерів», «Про соціальний суд», «Про нагляд над страховими компаніями», «Про договір страхування» та багато інших нормативно-правових актів [2, с. 187]. Тобто Соціальний кодекс у своєму змісті визначає, якою є система соціального захисту населення, а спеціальні нормативно-правові акти, у свою чергу, врегульовують окремі складові цієї системи. Сьогодні в Україні соціальне законодавство також становить масштабна система нормативно-правових актів, тому дослідження досвіду систематизації соціального законодавства в Федеративній Республіці Німеччина є особливо актуальним для України.

Так, систему нормативно-правових актів соціального законодавства в Україні на сьогодні формують такі закони України: «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII, «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII, «Про статус ветеранів війни, гарантії, їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-XII, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 № 3721-XII, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III, «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-III, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV, «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV, «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-IV та ряд інших нормативно-правових актів. Вищезазначені нормативно-правові акти за своїм змістом відповідають книгам Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1] Федеративної Республіки Німеччина. У разі проведення в Україні систематизації соціального законодавства за німецьким зразком, кожен із них був би трансформований у складові Кодексу України про соціальний захист. Але при цьому варто враховувати, що ряд нормативно-правових актів, які закріплюють питання соціального захисту окремих категорій громадян, не могли б бути кодифіковані. Наприклад, Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII було б доцільно розглядати як самостійний нормативно-правовий акт, враховуючи те, що соціальний захист військовослужбовців в Україні кардинально відрізняється від соціального захисту інших громадян. Також варто зазначити, що ряд нормативно-правових актів, які урегульовують функціонування окремих сфер публічної служби, також визначають спеціальні порядки соціального захисту їх працівників (закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III, «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII та інші). Тому при здійсненні кодифікації такі нормативно-правові акти мають зберегти свою чинність.

Аналізуючи зміст окремих книг Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1], звернемо увагу на те, що даним нормативно-правовим актом

здійснюється регулювання не лише регулювання питань, пов'язаних безпосередньо із соціальним захистом населення, а й інших прав та свобод людини і громадянина, чия сутність має зв'язок із терміном «соціальний». Наприклад, у Книзі I «Загальна частина» Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) встановлено, що особи, які беруть участь у трудовій діяльності, мають право на кваліфіковану консультацію, допомогу у пошуках робочого місця, сприяння державних органів у професійній підготовці чи перепідготовці, а також на економічний захист у випадку безробіття [6, с. 44]. Тобто даний нормативно-правовий акт поширює свою дію не лише на ті правовідносини, які в Україні охоплюються соціальним законодавством, а й урегульовує усі соціальні сфери. Наприклад, для регламентації зазначених вище питань в Україні було прийнято Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI, окремі норми якого, як і норми Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV, також можуть бути включені до Кодексу України про соціальний захист.

Різні науковці звертають увагу на те, що зміст Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1] має й інші особливості. Наприклад, автори навчального посібника «Системи соціального страхування зарубіжних країн», здійснивши аналіз Книги V «Законне страхування на випадок хвороби», акцентували увагу на тому, що дана структурна одиниця Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch) [1] включає регулювання наступних виплат: 1) виплат для підтримання здоров'я; 2) виплат для профілактики стоматологічних захворювань (у тому числі в дитячих садках і школах), профілактичних заходів у лікарів-спеціалістів, включаючи забезпечення лікарськими засобами, а також системи профілактичних заходів для жінок; 3) виплат для ранньої діагностики захворювань; 4) виплат на лікування захворювань; 5) допомоги з непрацездатності в розмірі 80 % від загальної суми заробітної плати за відрахуванням всіх податків, починаючи з сьомого тижня непрацездатності внаслідок хвороби; 6) виплат по догляду за тяжкохворим, що передбачають фінансування 25 візитів на місяць (кожен тривалістю 1 годину); 7) допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, включаючи лікарський контроль і забезпечення лікарськими засобами, а також надання фінансової допомоги під час та після вагітності; 8) сімейної допомоги для дружини і дітей застрахованих [7, с. 34-36]. Зміст даної складової Кодексу близький до змісту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [8]. Тобто із цього випливають наступні висновки: по-перше, у разі систематизації соціального законодавства України за німецьким досвідом, нормами зазначених вище нормативно-правових актів сформують один розділ (книгу) Кодексу; по-друге, удосконалення національного правового регулювання питань, пов'язаних із медичним обслуговуванням населення, можна здійснити у два способи: шляхом внесення змін до законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV та «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 № 2168-VIII, шляхом прийняття Кодексу України про соціальний захист та визначення у його змісті норм, розроблених із урахуванням позитивного досвіду Федеративної Республіки Німеччина.

У свою чергу, М.М. Любецька здійснила аналіз Книги VIII Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1] «Допомога дітям і молоді». Нею, зокрема, звертається увага на те, що параграфом 2 цієї Книги передбачається надання молодим людям та їхнім сім'ям соціальних послуг, які мають консультативний характер. Їх здійснюють переважно громадські організації, а для об'єктів цих послуг існує право добровільності й вибору. Згідно з положеннями цього структурного підрозділу молодь у Німеччині претендує на надання притулку неповнолітнім, вилучення їх з сім'ї при загрозі небезпеки, захист прийомних дітей, посередництво в процесі усиновлення тощо. До соціальних послуг інституту допомоги сім'ям та молоді належать: соціальна робота з молоддю, превентивний захист дітей та молодих людей від шкідливого впливу; сприяння вихованню в сім'ї; підтримка дітей у соціальних родинах впродовж дня та в дитячих закладах денного перебування; допомога у вихованні та інші послуги. При цьому головним завданням, визначеним у Книзі VIII «Допомога дітям і молоді», Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1], є підтримка сім'ї у її виховних функціях. Звернемо увагу на те, що в Україні прийнято соціальне законодавство, яке за змістом закріплює соціальні послуги, близькі до тих, що передбачені Книгою VIII «Допомога дітям і молоді» Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch). Це, зокрема, закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII, «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-III, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді» від 01.08.2013 № 573, а також низка інших нормативно-правових актів. У даному контексті також звернемо увагу на те, що при проведенні систематизації за німецьким зразком положення даних нормативно-правових актів мають сформувати окремий розділ (книгу) Кодексу України про соціальний захист. Відповідно, іншим шляхом

для впровадження німецького досвіду у вітчизняне законодавство є внесення змін до вищенаведених нормативно-правових актів.

У Звіті про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи автори звернули увагу на те, що Книга XII «Соціальна допомога» Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1] фактично являє собою федеральний Закон «Про соціальну допомогу», у змісті якого були об'єднані усі соціальні положення, пов'язані із наданням соціальної допомоги населенню: мінімальні соціальні гарантії для окремих категорій населення (працездатних, молодих людей до 15 років, які живуть окремо від своїх батьків, людей пенсійного віку, які отримують занадто низьку пенсію); соціальна допомога для безпритульних, залежних осіб, осіб похилого віку та непрацездатних осіб [9, с. 17-18]. В Україні схожі положення закріплені в нормах одразу декількох нормативно-правових актах, а саме в законах України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV, «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-IV та інших.

Таким чином, зробимо наступні висновки щодо специфіки досвіду систематизації соціального законодавства у Федеративній Республіці Німеччина:

1) у Федеративній Республіці Німеччина прийнято Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch), тобто соціальне законодавство даної держави є систематизованим (кодифікованим);

2) структуру Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) складають окремі книги, кожна із яких фактично являє собою окремий нормативно-правовий акт;

3) незважаючи на наявність кодифікованого акта, у соціальній сфері зберегли свою чинність інші нормативно-правові акти соціального законодавства, тобто соціальне законодавство Федеративної Республіки Німеччина складають Соціальний кодекс та інші нормативно-правові акти соціального законодавства, які здійснюють регулювання окремих сфер соціального захисту.

Порівнюючи у даному контексті соціальне законодавство України та соціальне законодавство Федеративної Республіки Німеччина, варто звернути увагу на те, що кожній із проаналізованих нами книг Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch) [1] відповідає певний нормативно-правовий акт чи комплекс нормативно-правових актів національного законодавства. Тобто в аспекті врегулювання певних окремих соціальних сфер українське та німецьке законодавство є цілком співставними, проте систематизація все ж значно полегшує використання на практиці положень німецького соціального законодавства.

У разі здійснення систематизації соціального законодавства в Україні на основі німецького досвіду, ключовими напрямом його запозичення буде прийняття Кодексу України про соціальний захист на основі Соціального кодексу Німеччини (Sozialgesetzbuch).

Підсумовуючи дослідження досвіду систематизації соціального законодавства Федеративної Республіки Німеччина, зробимо висновок, що специфіка даної моделі полягає передусім у кодифікації соціального законодавства шляхом прийняття масштабного за об'ємом Соціального кодексу. Як нами встановлено у процесі дослідження, Соціальний кодекс Німеччини (Sozialgesetzbuch) містить норми, які в Україні закріплені в структурі кількох десятків нормативно-правових актів. Саме тому досвід Федеративної Республіки Німеччина найчастіше розглядається вітчизняними науковцями та ставиться в приклад національному законодавству. Проведення систематизації соціального законодавства за німецькою моделлю передбачало б два напрями: прийняття Кодексу України про соціальний захист, зміст якого був би сформований із чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; узгодження змісту Кодексу України про соціальний захист із іншими актами соціального законодавства, які не увійшли до його змісту. Саме тому, на нашу думку, даний спосіб систематизації є цілком реальним у вітчизняних умовах, він міг би бути реалізованим та був би значно ефективнішим, аніж проаналізована нами раніше болгарська модель.

Література

1. Sozialgesetzbuch (SGB). URL: https:www.sozialgesetzbuch-sgb.de
2. Шумило М.М. Кодифікація у сфері соціального захисту: світовий досвід. Держава і право. 2017. № 77. С. 184-195.
3. Соціальний кодекс України: проект Закону України № 2311 від 15.02.2013. URL: http:w1.c1.rada.gov.ua.pls.zweb2.webproc4_2?pf3516=2311&skl=8.
4. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий): Міжнародний документ від 06.11.1990 № ETS № 139. URL: https:zakon.rada.gov.ua.laws.show.994_651.
5. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навч. посіб. Чернігів: ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.
6. Гавронська, Т.В. Правове забезпечення прав і свобод людини в романо-германській правовій системі: досвід Федеративної Республіки Німеччини та України. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Право: зб. наук. праць. Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2017. Вип. 32. С. 41-51.
7. Системи соціального страхування зарубіжних країн: навч. посіб. / Григораш Г.В., Григораш Т.Ф., Субачов І.Т. Дніпропетровськ: ДДФА, 2007. 146 с.

8. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 46-47. Ст. 403.

9. Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії. CELGR.LEX (2016)5. м. Страсбург, 24 серпня 2016 року. 34 с.

Анотація

Сайнецький О. П. **Систематизація соціального законодавства у Німеччині.** – Стаття.

У статті проаналізовано специфіку систематизації соціального законодавства у Німеччині. З'ясовано їх особливості та розкрито значення кожної із них. Сформульовано напрями запозичення позитивного досвіду Німеччини у національне соціальне законодавство.

Ключові слова: систематизація, соціальне законодавство, соціальний захист, соціальні права, Німеччина.

Аннотация

Сайнецкий О. П. **Систематизация социального законодательства в Германии.** – Статья.

В статье проанализирована специфика систематизации социального законодательства в Германии. Выяснено их особенности и раскрыто значение каждой из них. Сформулированы направления заимствования положительного опыта Германии в национальное социальное законодательство.

Ключевые слова: систематизация, социальное законодательство, социальная защита, социальные права, Германия.

Summary

Sainetskyi O. P. **Systematization of social legislation in Germany.** – Article.

In the article the specifics of systematization of social legislation in Germany are analyzed. Their features are clarified and the meaning of each of them is revealed. The directions of borrowing the positive experience of Germany from the national social legislation are formulated.

Key words: systematization, social legislation, social protection, social rights, Germany.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

В. М. Єднак
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ (З ЧАСІВ ІСНУВАННЯ СРСР ПО ТЕПЕРІШНІЙ ЧАС)

Постановка проблеми. Повноцінне дослідження будь-якого явища передбачає здійснення аналізу історичного коріння його виникнення та подальшого розвитку. Не викликає сумніву, що саме такі історичні коріння мали вирішальний вплив на сучасний стан функціонування відповідної інституції. Окрім цього, такий аналіз надасть змогу не допустити помилок, що вже мали місце в минулому під час розвитку такої інституції. Не є виключенням у цьому аспекті й система правоохоронних органів України, яка мала становлення та подальший розвиток свого реформування поряд із нашою державою. Дослідження особливостей генезису реформування системи правоохоронних органів в Україні надасть змогу зрозуміти особливості її розвитку, що були спричинені проблемами захисту прав, свобод та інтересів особи у межах відповідного історичного періоду функціонування нашої держави. В цьому контексті слід відзначити, що більшість науковців відзначають, що найбільш важливим історичним етапом розвитку правоохоронної системи України слід вважати революційні та послідуючі за ними події. У наукових джерелах цей період позначають часовими межами від 1917 до 1939 років. Зокрема зазначають, що в цей час історично склалося так, що всі органи правоохоронної системи розвивалися паралельно й у процесі свого розвитку набували відповідного статусу та значення [1, с. 23].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання становлення та розвитку системи правоохоронних органів у своїх наукових працях розглядали: Ю.Ф. Кравченко, В.О. Боняк, Н. С. Юзікова, Я. Ю. Кондратьєв, В.Г. Гриценко, П.Д. Біленчук, І.І. Котюк, А.П. Гель, Г.С. Семаков, Н.М. Ахтирська, С.М. Круль, О.І. Безпалова, П.М. Каркач та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, більшість вчених не приділяли увагу безпосередньо питанню реформування системи правоохоронних органів.

Саме тому метою статті є: розглянути відбувалось реформування системи правоохоронних органів в Україні з часів існування СРСР по теперішній час.

Виклад основного матеріалу. У квітні 1917 року для боротьби зі злочинністю виникають озброєнні загони під назвою «Вільного козацтва». Товариства «Вільного козацтва» створювались за козацьким звичаєм у виді територіальної самооборони з виборною старшиною. Згодом цей досвід швидко поширився на Полтавську, Чернігівську, Херсонську та Волинську губернії [2, с. 339]. Зазначені формування діяли поряд з міліцією й були своєрідною формою допомоги останньої. Під час війни «Вільне козацтво» мало вести боротьбу з дезертирством, при демобілізації мали вживатися заходи по забезпеченню порядку і спокою населення, захисту громадян і майна населення від знищення та розтягування. Для забезпечення громадського спокою та добробуту товариства запроваджували кінні та піші загони козаків і козацької молоді дружини, інші організації. «Вільне козацтво», що стояло на сторожі громадського спокою, діяло на громадських засадах [3, с. 8].

З часом на зміну вільному козацтву прийшла служба реєстрових козаків, яка на відмінну від попередньої була державною, оскільки з ними укладався договір на певний термін. При цьому козаки та старшина отримували платню [2, с. 342]. Окремої уваги заслуговує таке правоохоронне утворення того часу як Державна варта. Так, як зауважують у фахових джерелах, на відмінну від попередньої української влади 1917-1918 років Гетьману П. Скоропадському вдалося розробити найбільш виважену й забезпечену правоохоронну систему, основою якої стала Державна варта [2, с. 390]. Тимчасову постанову про зміну чинних законів про міліцію й утворення Державної варти було затверджено гетьманом 18 травня 1918 року, а вже 13 серпня того ж року було затверджено Статут про організацію департаменту Державної варти. Департамент мав відділи з чітко розмежованими функціями. Серед них – такі, що займалися загальними справами

© В. М. Єднак, 2017

Державної варти (загальний, інспекторський, легітимаційний відділи та секретна частина), і такі, що керували роботою окремих підрозділів варти (залізничний і освідомчий) [4, с. 13]. Взагалі в період з 1917-1921 років на теренах сучасної України було утворено такі правоохоронні органи як жандармерія, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, розвідка, контррозвідка, прокураторія, органи безпеки Директорії й інші спеціальні служби. Основними завданнями даних органів була боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку та правомірної поведінки в державі [5, с 122].

Аналіз наведених позицій свідчить про те, що в перехідний період, на початку формування радянської держави, в Україні була відсутня єдина система правоохоронних органів. Функції з правоохорони виконували різні органи, які поєднували таку діяльністю із збройним протистоянням від численних загроз того часу. При цьому слід відмітити, що процес становлення та діяльності власне радянської правоохоронної системи здійснювався на основі проголошених революцією загальних принципів революційної доцільності та радянської законності. У цей період відбувався пошук місця правоохоронних органів, у тому числі й міліції, в системі державних інституцій України, формувалися завдання, загальні принципи їх організації та діяльності. Цей процес опирався на досвід і нормативно-правову базу Радянської Росії [2, с. 626].

Протягом всього свого існування радянська система правоохоронних органів стояла, насамперед, на сторожі партійно-державних інтересів правлячої верхівки, а вже потім вирішувала складні завдання охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю в країні [2, с. 629]. Так, судова система республіки протягом 20-30 років зазнавала істот них змін. Початок її реформуванню поклала постанова ВУЦВК від 16 грудня 1922 року, яка затвердила Положення про судоустрій УСРР. Скасовувалися революційні трибунали й чинні тоді судові органи. Встановлювалась єдина система народних судів: народний суд (у межах повітового або міського району) – губернський суд – Верховний Суд УСРР. Нагляд за дотриманням законів, безпосередній нагляд за попереднім слідством, підтримання звинувачення в суді покладалося на державну прокуратуру [6, с. 66-67]. Прокуратура в УСРР була запроваджена після введення інституту Державної прокуратури в РСФРР, і розбудовувалася на запозичених в останньої політико-правових засадах. Згодом пріоритетною юридичною основою діяльності органів прокуратури УСРР стають загальносоюзні нормативно-правові акти – Конституція СРСР 1924 року, Основи судоустрою Союзу РСР і союзних республік від 29 жовтня 1924 року та Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік від 31 жовтня 1924 року. Від часу створення прокуратури УСРР правовою основою її діяльності стало затверджене ВУЦВК «Положення про прокурорський нагляд» від 28 червня 1922 року. У систему прокуратури входили також губернські прокурори, які мали помічників, у тому числі у повітах, і військові прокурори [2, с. 645].

В якості окремого історичного проміжку часу розвитку реформування правоохоронної системи України слід вважати події 1939-1945 років. Так, з початком війни було проведено роботу із централізації органів державної безпеки, органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів. Як відмічає В. Г. Гриценко, у цілому цей час важливий в історично-правовому становленні правоохоронної системи, тому що саме тоді помітними стають всі недоліки, які були в правоохоронній системі радянської держави. Особливо це виявилось під час воєнних дій. Діяльність усіх органів правоохоронної системи того часу спрямовувалася на захист й охорону національних інтересів і безпеки держави [1, с. 23]. При цьому, наголошується на тому, що аналіз діяльності правоохоронних органів у цей історичний період свідчить про дисфункціонування та призупинення розвитку правоохоронної системи, яка була майже вся воєнізована й не могла виконувати своє пряме призначення [7, с. 23]

У післявоєнний період відбувається реорганізація органів державної безпеки та внутрішніх справ. У 1953 році, після смерті Й. Сталіна, Л. Берія, прагнучи захопити владу, ініціював об'єднання окремих міністерств держбезпеки та внутрішніх справ в одне міністерство (МВС СРСР) і очолив його. Проте після арешту Л. Берії органи держбезпеки знову виокремлюються. Для керівництва ними при Раді Міністрів утворюється Комітет державної безпеки [6, с. 121]. У цей період відбувається й відновлення повноцінного прокурорського нагляду, що стало можливим завдяки ліквідації Особливої наради, «трійок», внутрішньої прокуратури НКВС та інших позасудових органів. Цей крок спричинив підняття ролі та значення прокуратури. Вже у вересні 1953 року в УРСР згідно з наказом Генерального прокурора СРСР було ліквідовано внутрішню прокуратуру силових (органів держбезпеки та міліції) відомств, і вперше за багато років було створено відділ з нагляду за розслідуванням в органах державної безпеки. Було внесено зміни в структуру органів прокуратури. Так, у лютому 1959 року в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік були створені спеціальні органи – колегії. Відтоді одноособова відповідальність керівника за прийняття рішення та про ведення його в життя поєднується

з колегіальністю в обговоренні найважливіших питань. А це сприяло поліпшенню діяльності прокуратури. У травні 1960 році прокуратурам союзних республік передавалися функції транспортної прокуратури. Останню ліквідували в складі прокуратури СРСР [2, с. 837-838].

Отже, правоохоронна система України під час її входження до складу радянського союзу відчуває постійних змін, що пов'язано із потребами відповідного історичного періоду. На початку свого функціонування її завданням стає охорона й захист державних інтересів, а захист прав, свобод та інтересів людини й громадянина відходять на другорядний план. У цілому таке положення справ зберігалося протягом всього існування радянської правоохоронної системи. Під час другої світової війни розвиток правоохоронної системи майже зупиняється, що пов'язано із необхідністю залучення майже всіх її складових до проведення бойових дій. У наступний період і аж до занепаду радянського союзу відбувається певний поштовх у розвитку реформування правоохоронної системи. Проте, досі захист прав і свобод особи є не першорядним завданням даної системи. Основними складовими правоохоронної системи цього періоду є міліція, органи прокуратури, а також органи державної безпеки.

Наступний історичний етап реформування правоохоронної системи України розпочинається з 1990 року. Саме в цей рік 16 липня було проголошено Декларацію «Про державний суверенітет України». У даному нормативно-правовому акті окреме місце відводиться питанням внутрішньої та зовнішньої безпеки, що свідчить про їх першорядне значення. Зокрема, вказується, що Українська РСР має право на власні Збройні Сили. При цьому Українська РСР має власні внутрішні війська й органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді Української РСР [8]. 24 серпня 1991 року постановою Верховної Ради Української РСР було утверджено Акт проголошення незалежності України, відповідно до положень якого було створено самостійну українську державу – Україну із неподільною та недоторканою територією. У цей період наша держава зіштовхнулася з необхідністю перегляду й фактично перебудовою існуючої правоохоронної системи відповідно до проголошених принципів побудови правової та демократичної держави. Про такі наміри свідчить й аналіз прийнятого в ті часи законодавства. Зокрема, як було зазначено в ст. 4 Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року, органи державної влади й управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади й управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України [9]. Аналіз наведених положень є свідченням того, що на момент здобуття Україною незалежності в спадок їй залишилась діюча на той час радянська правоохоронна система із притаманними її духу складовими, які, в першу чергу орієнтувалися на забезпечення інтересів правлюючої еліти, а не прав, свобод та інтересів пересічних громадян.

Прийняття Декларації про державний суверенітет України й Акта проголошення незалежності України, а також обрання нашою державою курсу на реальне забезпечення прав і свобод громадян, затвердження верховенства закону викликало необхідність реформування існуючої правоохоронної системи. Саме для цього постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року було схвалено Концепцію судово-правової реформи. Як було зазначено в положеннях вказаного нормативно-правового акта, необхідність судово-правової реформи обумовлена тим, що суди республіки, вся система юстиції і чинне законодавство, яке регулює діяльність правоохоронних органів, переживають глибоку кризу, викликану багатьма факторами, які негативно впливали на їх діяльність. Суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, являли собою важливий інструмент командно-адміністративної системи й змушені були бути провідниками її волі. Суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом. Судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також всі галузі права у відповідність із соціально-економічними та політичними змінами, що відбулись у суспільстві [10]. Здійснивши аналіз положень Концепції, учені-правознавці цілком слушно зауважують, що можна з упевненістю стверджувати, що завдяки її прийняттю в Україні було визначено основні напрямки та правові засади формування судової влади та правоохоронних органів, що повинні мати місце в демократичній, правовій державі. Проте, наголошує В.Б. Пчелін, визначені в Концепції основи формування судочинства та правоохоронних органів мали скоріш декларативний характер, оскільки чимало її положень були або взагалі не реалізовані або ж реалізовані через багато років [11, с. 33-34].

На початку здобуття незалежності Україною приймається значна кількість нормативно-правових актів, які визначили правові засади функціонування правоохоронної системи та її окремих складових: Закон України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року; Закон України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року; Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року; Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року; Закон України «Про прокуратуру» від 11 листопада

1991 року; Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року; Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року; Закон України «Про адвокатуру» від 19 грудня 1992 року; Закон України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року та багато інших.

Переломним моментом як в історії розвитку реформування системи правоохоронних органів, так і всіх інших правових інституцій в Україні слід вважати прийняття Основного Закону України – Конституції України від 28 червня 1996 року. Як було вказано в ст. 17 вищенаведеного нормативно-правового акта, забезпечення державної безпеки та захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація та порядок діяльності яких визначаються законом. При цьому в положеннях Основного Закону України окреме місце відводиться питанням функціонування прокуратури (Розділ VII) та правосуддя (Розділ VIII), що свідчить про особливе значення даних складових правоохоронної системи України того часу. Як цілком слушно зауважує В. М. Іванов у навчальному посібнику «Історія держави і права», прийняття Конституції України – історична подія, що знаменувала п'ятирічний період утвердження суверенної України, заклала підвалини для її становлення як демократичної, соціальної та правової держави [6, с. 185]. При цьому, як відмічає В. Ф. Бойко в навчальному посібнику «Мала судова реформа в Україні: необхідність, сутність, проблеми та перспективи», із прийняттям Конституції України чимало законодавчих положень, які регулювали судову діяльність і діяльність правоохоронних органів, мали суттєво змінитися. Це, наголошує вчений, пов'язано насамперед із поширенням юрисдикції судів на всі правовідносини в державі, з необхідністю реально забезпечити конституційне право громадян на судовий захист [12, с. 4]. Отже, прийняття Основного Закону України спричинило необхідність перегляду існуючих на той час підходів до забезпечення охорони й захисту прав, свобод та інтересів особи, що мало відбутися внаслідок реформування правоохоронної системи держави.

Так, на початку нового століття приймається ряд важливих нормативно-правових актів, а до існуючих, в тому числі Закону України «Про прокуратуру», вносяться значні зміни. Серед таких нормативно-правових актів, в першу чергу, слід назвати Закон України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 року. У подальшому даний нормативно-правовий акт втратив свою юридичну силу внаслідок прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. Останній був визнаний таким, що втратив чинність унаслідок прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року. Суттєвого оновлення зазнали й нормативно-правові основи функціонування органів прокуратури. Зокрема, були прийнято новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [13].

Події, які сталися в 2013-2014 роках продемонстрували неефективність існуючої на той час правоохоронної системи в Україні. Злам відбувся в листопаді 2013 року під час революції на Майдані, коли суспільство проявило недовіру до чинної державної влади та правоохоронної системи. Громадяни зрозуміли, що основне завдання (захист їх прав та свобод) правоохоронними органами не виконується, а, навпаки, більшість суспільства визначає систему правоохоронних органів як репресивні. Як відмічають у фахових джерелах, причиною цього явища є те, що Україні дісталась правоохоронна система Радянського Союзу, за якого панував тоталітарний режим, контроль здійснювався за принципом керування підлеглими та їх повної залежності від ідеї та завдань, поставлених згори для досягнення політичних цілей [1, с. 24]. При цьому найбільші претензії суспільство пред'являло до такої складової правоохоронної системи як міліція. Наслідком цього стало ліквідація міліції як правоохоронного органу й створення на її місці принципово нового – поліції. Так, Закон України «Про Національну поліцію» було прийнято 2 липня 2015 року. Проте й на сьогодні не можна з упевненістю казати, що реформування поліції (міліції) завершено й взагалі успішно протікає.

Висновки. Таким чином, в різні історичні часи свого існування правоохоронна система України зазнавала постійних змін, що, в першу чергу, було обумовлено потребами держави й суспільства в конкретно взятий історичний період. На сьогодні ж можна з упевненістю казати, що існуюча правоохоронна система України перебуває в активній стадії реформування, про що свідчить як створення кардинально нових органів (поліція), так і повне перезавантаження існуючих (прокуратура, суди). Проте про досягнення якихось значущих результатів говорити ще зарано.

Література

1. Гриценко В. Г. Становлення та розвиток правоохоронної системи України: історико-правовий генезис. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Сер. Юриспруденція. 2017. № 25. С. 22-25.

2. Терлюк І. Я. Історія держави і права України: Навчальний посібник. К. : Атіка, 2011. 944 с.

3. Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. К. : Генеза, 1997. Т. 1: 1917-1925. 504 с.

4. Тимощук О. В. Державна варта Української Держави (історико-юридичний аналіз) / Відповідальний редактор Усенко І. Б. К., 1998. 72 с.

5. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. 235 с.
6. Іванов В. М. Історія держави і права: Навч. посіб. К. : МАУП, 2002. Ч. 2. 2003. 224 с.
7. Гриценко В. Г. Адміністративно-правові засади оптимізації правоохоронної системи в Україні: [монографія] / В. Г. Гриценко. Кіровоград : Полімед-Сервіс, 2014. С. 37-82.
8. Декларація про державний суверенітет України : від 16 лип. 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.
9. Про правонаступництво України : Закон України : від 12 верес. 1991 р. № 1543-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 46. Ст. 617
10. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.
11. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. Х., 2017. 485 с.
12. Бойко В. Ф. «Мала» судова реформа в Україні: необхідність, сутність, проблеми та перспективи: Навч. посіб. К. : МАУП, 2002. 72 с.
13. Про прокуратуру : Закон України : від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

Анотація

Єднак В. М. **Історико-правовий аналіз реформування системи правоохоронних органів в Україні (з часів існування СРСР по теперішній час).** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм законодавства яке діяло у різні часи, здійснено історико-правовий аналіз реформування системи правоохоронних органів в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. Відзначено, що на сьогодні можна з упевненістю казати, що існуюча правоохоронна система України перебуває в активній стадії реформування, про що свідчить як створення кардинально нових органів (поліція), так і повне перезавантаження існуючих (прокуратура, суди).

Ключові слова: історія, аналіз, реформування, система, правоохоронні органи, законодавство, СРСР, Україна.

Аннотация

Еднак В. М. **Историко-правовой анализ реформирования системы правоохранительных органов в Украине (со времен существования СССР по настоящее время).** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм законодательства, которое действовало в разные времена, осуществлен историко-правовой анализ реформирования системы правоохранительных органов в Украине со времен существования СССР по настоящее время. Отмечено, что на сегодня можно с уверенностью говорить, что существующая правоохранительная система Украины находится в активной стадии реформирования, о чем свидетельствует как создание кардинально новых органов (полиция), так и полная перезагрузка существующих (прокуратура, суды).

Ключевые слова: история, анализ, реформирование, система, правоохранительные органы, законодательство, СССР, Украины.

Summary

Yednak V. M. **Historical and legal analysis of the reform of the law enforcement system in Ukraine (since the existence of the USSR to the present).** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the legislation that has been operating at different times, a historical and legal analysis of the reform of the law enforcement system in Ukraine since the time of the USSR's existence is made. It is noted that today it is safe to say that the existing law enforcement system of Ukraine is in an active stage of reform, as evidenced by the creation of radically new bodies (police) and the complete reboot of existing ones (prosecutor's office, courts).

Key words: history, analysis, reform, system, law enforcement, legislation, USSR, Ukraine.

УДК 342.924

В. Р. Біла
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції
Університету державної фіскальної служби України

ІНДИВІДУАЛЬНІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Постановка проблеми. Оновлення засад взаємодії держави та суспільства, практична реалізація концепції людино центризму в адміністративному праві вимагають підвищеної уваги до питань правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, серед яких одним із найактуальніших є проблеми її зовнішнього вираження – індивідуальних актів публічної адміністрації.

Як правові засоби реалізації компетенції органів публічної адміністрації, індивідуальні акти виступають провідним інструментом реалізації прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, застосування заохочень та стягнень, вирішення спорів, організації діяльності публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика індивідуальних актів публічної адміністрації не є новою, дослідники приділяли увагу як загальнотеоретичному, так і прикладному (стосовно конкретних адміністративних правовідносин) дослідженню таких актів. Теорія індивідуальних актів публічної адміністрації бере початок з науки поліцейського права у працях О.Ф. Євтіхеева, А.І. Єлістратова, В.В. Івановського, І.Т. Тарасова, трансформуючись за радянських часів у категорію індивідуального правового акта управління [1; 2]. За часів незалежності України проблематика індивідуальних актів управління переважно розглядалась у навчальних виданнях [3, с. 523; 4, с. 344; 5, с. 278–279], спеціальні ж дослідження були присвячені новому поняттю – адміністративним актам (у термінології окремих авторів індивідуальним адміністративним актам [6, с. 116]) як одностороннім владним рішенням уповноважених суб'єктів публічної адміністрації зовнішньої дії, що приймаються відповідно до встановленої законом форми, назви та процедури і визначають права та обов'язки конкретних фізичних та юридичних осіб або ж стосуються конкретної ситуації [7, с. 334; 8, с. 11; 9, с. 247; 10].

Наведені праці стали підґрунтям проведеного дослідження та дозволили виявити наступну колізію: у випадку заміни суб'єкта видання акта у визначенні правового акта управління, лише векторна характеристика відрізнятиме поняття індивідуального адміністративного акта та індивідуального правового акта управління, що навряд чи відповідає їх змістовним характеристикам.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та спеціально-юридичних досліджень проблем індивідуальних актів публічної адміністрації, приписів діючого законодавства виявити наявні суперечності та прогалини у їх галузевому розумінні та запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу додатково гарантувати реалізацію принципу юридичної визначеності.

Виклад основного матеріалу. Видається, що і акти управління і адміністративні акти є видами більш ємкого явища – загальнотеоретичної категорії правових актів публічної адміністрації, до яких може бути віднесено і нормативні акти, і адміністративні договори, і юридично значимі дії, тобто усі акти-документи та акти дії, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків.

Створення ж концепції правового акта управління у радянській доктрині адміністративного права повинно було позначити саме односторонність прийняття рішення у відносинах влади-підпорядкування, а вжиття прикметнику «індивідуальний» – особливості юридичної конструкції його правової форми.

Від так відсутні підстави заперечувати існування правових актів управління, так само, як і розглядати їх єдиною формою правозастосовної діяльності публічної адміністрації. Дійсно, частина активності публічної адміністрації не має власне управлінського характеру, зокрема в частині надання адміністративних послуг, розгляду звернень громадян, а частина і правозастосовного характеру взагалі (звернення до адміністративних судів, направлення запитів про отримання податкової інформації, надання індивідуальних консультації відповідно до Податкового та Митного кодексів України тощо).

Відповідно, виникає необхідність пошуку узагальнюючого терміну та наступного формування поняття, що володітиме категоріальним статусом відносно усіх односторонніх індивідуальних волевиявлень публічної адміністрації, що викликатимуть безпосереднє настання юридичних наслідків як для фізичних і юридичних осіб, так і у внутрішньорганізаційній діяльності публічної адміністрації, виступають засобами як застосування, так і використання норм права.

Наведеним вимогам відповідатиме термін «індивідуальний акт публічної адміністрації», який,

© В. Р. Біла, 2017

по-перше, відображає спрямованість його приписів на конкретну особу, випадок, річ, по-друге, безвідносний до змісту таких приписів, які, як було вказано вище, можуть мати різний характер та не обмежуються правозастосовною управлінською діяльністю, по-третє, є «відкритим» та орієнтує на подальший пошук видів індивідуальних рішень публічної адміністрації, що повинні отримати правову форму. Враховуючи те, що індивідуальний акт публічної адміністрації є видовим поняттям правового акта публічної адміністрації, вважаємо зайвим додатково вказувати на їх логічні зв'язки шляхом вжиття прикметнику «правовий» у терміні, що позначатиме це поняття.

При формуванні поняття індивідуального акта публічної адміністрації варто сконцентруватись на ознаках, виявлятимуть якісні його відмінності від інших правових форм публічного адміністрування та категоріальні властивості відносно розмаїття індивідуальних рішень публічної адміністрації. При чому варто враховувати неможливість механічної консолідації вироблених наукою адміністративного права ознак правових актів управління та адміністративних актів у понятті індивідуального акта публічної адміністрації, зважаючи на їх правозастосовний характер, в той час як індивідуальні акти, можуть бути і формою використання та тлумачення норм права.

Важливе зауваження щодо сутності індивідуального акта як рішення зроблені німецькими вченими і з окремими доповненнями можуть бути зведені до такого [11, с. 197]: індивідуальний акт публічної адміністрації є рішенням, що означає по-перше наявність волевиявлення органу публічної адміністрації, по-друге, таке волевиявлення стосується конкретної особи, об'єкту матеріального світу, ситуації, по-третє, містить обґрунтування надання (відмову у наданні) прав і обов'язків особи, встановлення правового режиму матеріального об'єкту, ситуації, застосування чи використання повноваження. Орган публічної адміністрації приймає рішення відносно прав і обов'язків особи, об'єкту матеріального світу, ситуації після вивчення обставин справи на підставі діючого законодавства. Він визначає можливість надання права або необхідність покладання обов'язку, реалізації власної компетенції на основі та з метою виконання закону і виражаючи свою волю надає та використовує відповідні права, покладає та здійснює обов'язки.

Також вкажемо на особливості інтерпретації поняття «односторонність» у дефініції індивідуального акта публічної адміністрації.

Так, дослідники зазначають, що односторонній характер індивідуального акта означає, що він приймається уповноваженим суб'єктом і не залежить від волі осіб, на яких він розповсюджується [12, с. 77]. Уважне ж вивчення його легальної дефініції виявляє, що законодавець не акцентує увагу на односторонності прийняття індивідуального акта, лише підкреслює – такий акт видається суб'єктом владних повноважень.

Дійсно, значна індивідуальних актів частина приймається за ініціативи та на підставі звернення фізичних та юридичних осіб про реалізацію їх прав, а односторонній характер скоріш властивий саме тій їх групі, що мають управлінський характер, особливо у сфері державно-службових відносин.

Більш доцільно характеризувати індивідуальний акт як владний, тобто такий, що є обов'язковим до виконання, і здатним спричиняти зміни у правовому статусі особи, правовому режимі об'єкту, ситуації, виконання якого забезпечене правовими засобами: заборонами, відповідальністю, позбавленням або обмеженням наданого права, можливістю застосування заходів примусу тощо.

Не властива індивідуальним актам публічної адміністрації і ознака одноосібності, враховуючи наявність колегіальних суб'єктів владних повноважень та можливості невладного суб'єкта (або підпорядкованого в управлінських відносинах) впливати на зміст рішення, виступати його ініціатором.

Наступна ознака індивідуального акта публічної адміністрації – дія, яка вичерпується його реалізацією, тобто здійсненням встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків [10, с. 160]. Найяскравіше дана ознака виявляється під час процедур судового оскарження індивідуальних правових актів. Так, у постанові Касаційного адміністративному суді у складі Верховного суду від 07.11.2018 № П/811/824/17 вказано, що виконання наказу про призначення перевірки, шляхом допуску посадових осіб контролюючих органів до її проведення, нівелює правові наслідки такого індивідуального акта, а скасування такого наказу не може призвести до відновлення порушених прав платника податків, оскільки, він втратив юридичне значення для позивача, після проведення перевірки права платника податків порушують лише наслідки проведення відповідної перевірки [13]. Податковим органом фактично була реалізована його компетенція на проведення перевірки та оформлення результатів такої перевірки, у зв'язку з чим оспорюваний наказ не є таким, що порушує права позивача та інтереси шляхом обмежень у реалізації його прав чи безпідставного покладення на нього необґрунтованих обов'язків [13].

Наведе виявляє і ще одну ознаку індивідуального акта – реалізація компетенції органу публічної адміністрації, що вважається завершеною в момент виконання індивідуального акта. Відповідно не видання, а саме виконання індивідуального акта, дозволяє стверджувати, що владне повноваження органу публічної адміністрації реалізоване. Саме в цьому проявляється його відмінність від нормативного акта публічної адміністрації та

роль і місце у механізмі адміністративно-правового регулювання. Таке усвідомлення дозволить уникнути видання індивідуальних актів, що не можуть бути виконані в силу відсутності сил та засобів, умов для їх реалізації.

Також у літературі виділяють і індивідуальні акти визначеної дії, до яких відносять як правило ті, що видаються з метою виконання публічно-сервісної функції – дозволи, ліцензії та інше. Однак і в цьому випадку, після прийняття рішення про видачу дозвільного документу, його відкликання можливе лише за визначених підстав, як правило пов'язаних з порушенням правового режиму діяльності, і спричиняє виникнення іншого роду правовідносин.

Власне індивідуальний характер правового акта (в окремих працях – конкретність) передбачає: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб [10, с. 158; 14, с. 301; 15, с. 151].

Окремі дослідники наголошують, що індивідуальний характер адміністративних актів не варто обмежувати їх дією лише на конкретну особу. Так, І. В. Патерило, спираючись на досвід Німеччини доводить, що поняття адміністративних актів не повинно прив'язуватись до ознаки персоніфікації, вони приймаються з метою врегулювання окремих випадків, що дозволяє охопити терміном «адміністративний акт» ширше коло рішень суб'єктів публічної адміністрації [8, с. 12]. Дане твердження підтримують і Р.С. Мельник та В. М. Бевзенко, які також вказують на індивідуальний характер адміністративного акта та визначають останній як: «розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки» [16, с. 309, с. 263].

Загалом варто визнати доцільність більш широкого тлумачення індивідуально-конкретного характеру досліджуваного явища.

Індивідуальні акти публічної адміністрації характеризують як такі, що мають правозастосовний характер – встановлюють, змінюють, припиняють, призупиняють, обмежують права і обов'язки конкретних осіб, правовий режим визначеного об'єкту матеріального світу або ситуації [17, с. 22-23; 10, с. 245; 18, с. 164]. Однак, аналіз діяльності публічної адміністрації вказує на наявність індивідуальних волевиявлень іншої природи, зокрема інтерпретаційних актів та актів-волевиявлень за допомогою яких здійснюється реалізація прав органу публічної адміністрації щодо звернення до адміністративного суду, отримання інформації, здійснення заходів державного нагляду (контролю), проведення експертиз тощо.

Висновки. Індивідуальний акт публічного адміністрування є абстракцією вищого рівня з категоріальним статусом, що об'єднує усі владні індивідуально-конкретні волевиявлення публічної адміністрації. Галузевою особливістю індивідуальних актів публічної адміністрації є їх цільове призначення – реалізація компетенції органу публічної адміністрації та дія, що вичерпується їх виконанням. Фактична реалізація приписів індивідуальних актів публічної адміністрації зумовлює втрату ними юридичного значення для адресата, що необхідно враховувати під час формування їх нормативної конструкції, шляхом встановлення конкретних строків оскарження та набуття чинності.

Виявлені особливості індивідуальних актів публічної адміністрації зумовлюють детальну наукову розробку їх видів та класифікації, юридичної чинності, процедур прийняття, зміни, відкликання та скасування.

Література

1. Васильєва Р.Ф. Акты управления: понятие и юридические свойства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1980. 420 с.
2. Слєсарева О.С. Индивидуальные акты управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1984. 187 с.
3. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. Вид. 3-те. Київ. Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / гол. ред. В. Б. Авер`янов. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.
6. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.
7. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. *Вісник запорізького національного університету. Юридичні науки.* 2012. С. 330–334.
8. Патерило І. В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. № 31. С. 10–14.
9. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І. С. та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 568 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс: підруч. / Галунько В. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пос. / пер. с нем. Москва, 2000. С. 196– 232.
12. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрд. наук: 12.00.07. Університет сучасних знань. Київ, 2016. 220 с.

13. Постанова Касаційного адміністративного суду / Верховний Суд від 07.11.2018 № П/811/824/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77665203.

14. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

15. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

16. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

17. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю. 2010. 296 с.

18. Галунько В., Діхтієвський П., Коломоєць Т. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Київ: НДІПП, 2018. 452 с.

Анотація

Біла В. Р. **Індивідуальні акти публічної адміністрації: поняття та ознаки.** – Стаття.

У статті представлено результати проведеного аналізу існуючих уявлень про поняття актів індивідуального регулювання в сфері публічного адміністрування. Встановлено співвідношення таких понять як адміністративні акти та індивідуальні правові акти управління. Вказано, що названі поняття є частиною більш широкої категорії – індивідуальних актів публічної адміністрації. В результаті проведеного дослідження, а також уточнення обсягу поняття «індивідуальні акти публічної адміністрації» сформульовано перелік ознак індивідуальних актів публічної адміністрації, що повинні стати основою для формування його дефініції.

Ключові слова: адміністративні акти, правові акти управління, публічна адміністрація, індивідуальне регулювання.

Аннотация

Белая В. Р. **Индивидуальные акты публичной администрации: понятия и признаки.** – Статья.

В статье представлены результаты анализа существующих представлений о понятии актов индивидуального регулирования в сфере публичного администрирования. Установлено соотношение таких понятий как административные акты и индивидуальные правовые акты управления. Указано, что названные понятия является частью более широкой категории – индивидуальных актов публичной администрации. В результате проведенного исследования, а также уточнение объема понятия «индивидуальные акты публичной администрации» сформулирован перечень признаков индивидуального акта публичной администрации, которые должны стать основой для формирования его дефиниции.

Ключевые слова: административные акты, правовые акты управления, публичная администрация, индивидуальное регулирование.

Summary

Bila V. R. **Individual regulation acts in the field of public administration.** – Article.

The article presents the results of the analysis of existing ideas about the concept of individual regulation acts in the field of public administration. The correlation of such concepts as administrative acts and individual legal acts of management is established. It is indicated that these concepts are part of a broader category – individual acts of public administration. As a result of the study, as well as clarifying the scope of the concept of "individual acts of public administration", a list of signs of an individual act of public administration is formulated, which should become the basis for the formation of its definition.

Key words: administrative acts, legal acts of administration, public administration, individual regulation.

УДК 342.9

С. В. Бейгул
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Чітка зміна акцентів та орієнтирів у основних засадах діяльності органів внутрішніх справ України, що відбулася доволі недавно започаткувала глобальні перетворення в усій системі державного управління у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань, забезпечення публічного суспільного порядку та законності. Внаслідок активного реформування окресленої сфери утворено новий державний орган виконавчої влади – Національну поліцію України. Проте, не зважаючи на спрямованість відповідних змін на досягнення швидкого переформатування системи органів внутрішніх справ та їх діяльності, здійснено досить суттєву інституційну та організаційну трансформацію у сфері охорони правопорядку. Зазначене потребує глибокого осмислення як з боку суспільства, так і з боку органів державної влади, законодавця, науковців, оскільки недостатнім є закладення основних, відмінних від тих, які функціонували раніше, засад діяльності органів поліції. Необхідним є проведення спеціалізованих та комплексних досліджень з питань удосконалення окремих питань діяльності органів поліції. Зокрема, насамперед, важливо розкрити сутність управління у Національній поліції України як відповідної категорії, визначити особливості здійснення управлінської діяльності безпосередньо у територіальних органах Національної поліції України, оскільки саме вони забезпечують безпосереднє втілення основних завдань зазначеного органу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу сутності управління як відповідної наукової категорії присвячено велику кількість наукових праць. Серед вчених, які займалися розробкою цього питання слід відзначити В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурку, Ю. П. Битяка, А. О. Дєгтяря, В. Б. Дзюндзюка, С. В. Ківалова, Б. П. Курашвілі, Ю. О. Куца, В. М. Мартиненка, Н. П. Матюхіну, Ю. О. Оболенського, В. Ф. Опришка, Г. П. Ситника та ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте зазначені вище вчені акцентували свої дослідження в основному на загальних теоретичних підходах до розуміння поняття «управління», розкривали особливості державного управління в цілому. Тому на сьогодні не вистачає спеціальних наукових праць щодо визначення сутності та специфіки управління у територіальних органах Національної поліції України. У зв'язку з наведеним, актуальним стане наш науковий пошук з наведеної проблематики.

Метою даної статті є з'ясування сутності управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Перед тим, як перейти до безпосереднього виокремлення особливих та істотних рис управління в територіальних органах Національної поліції України, доцільно з'ясувати підходи до визначення поняття «управління», «державне управління» у загальному його розумінні. На думку В.П. Пилипишина, управління прийнято розуміти у вузькому та широкому сенсі. Так, у широкому розумінні воно являє собою особливий вид діяльності, який здатний перетворити неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану і продуктивну групу. Здійснити це можна лише через процес планування, організації, мотивації та контролю спільних дій [1, с. 12]. Таку ж позицію висловлює і Ю.В. Ніколенко [2, с. 197]. У вузькому розумінні управління – це діяльність, яка спрямовує та регулює суспільні відносини за допомогою спеціального органу. За допомогою управління узгоджуються, координуються і кооперуються індивідуальні зусилля, вирішуються завдання і досягаються загальні цілі. У науковій літературі управління людини людиною називається соціальним. Порівняно з біологічним та механічним управлінням, процес управління в людському суспільстві відрізняється складністю, оскільки люди наділені свідомістю та волею. Саме ж управління в системах соціального характеру проявляється у свідомо-вольових зв'язках людей. Таким чином, управління являє собою діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів та функцій [1, с. 12].

Розглядаючи конкретний вид соціального управління – державне управління, Н. Р. Нижник підкреслює, що державно-управлінські відносини це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються у ході взаємної діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою [3, с. 120–121]. У свою чергу, В.Л. Грохольський підкреслює, що буду-

© С. В. Бейгул, 2017

чи елементом механізму державного управління, право по відношенню до управляючої підсистеми є засобом і формою її організації, виконання управлінської діяльності, по відношенню до підсистеми, якою управляють, засобом організуючого впливу на свідомість та діяльність об'єктів, якими управляють. Саме тому право є не тільки формою, але і найважливішим засобом управлінського впливу [4, с. 30].

Таким чином, зауважуємо, що визначальною рисою будь-якого управління є його спрямовуючий характер, націленість на досягнення спільних цілей, інтегруючий та об'єднуючий різні засоби, методи та способи характер впливу однієї системи на іншу. Відзначаючи соціальне управління розглядаємо його як більш складний процес, який пов'язаний із необхідністю справляти відповідний вплив на свідомість та поведінку людей чи їх спільнот, організовуючи їх, спрямовувати на досягнення спільної мети. Таке завдання потребує обрання комплексних методів, засобів та заходів такого впливу. Поряд з тим, погоджуємося з позицією Н.Р. Нижника щодо виділення суттєвих ознак державно-управлінських відносин. Вважаємо слушним зауваження автора про те, що державно-управлінські відносини є особливим видом суспільних відносин та основний зміст такої діяльності відповідає меті держави. Проте таке визначення потребує певного уточнення, оскільки не відображає цільової спрямованості таких відносин – спрямування суспільства, конкретних осіб на виконання завдань держави тощо. Доцільно також відзначити, що В.Л. Грохольський навів важливу думку щодо ролі права в державному управлінні. Вважаємо, що з науковцем доцільно погодитися щодо того, що право слід розглядати, як засіб та форму управлінського впливу. Адже оскільки нами здійснюється дослідження саме державного управління, доцільно зауважити, що державне управління як найбільш високоорганізований та легітимізований народом вид управління, що спрямоване на досягнення загальнодержавних та загальносуспільних цілей, задоволення публічного інтересу, воно повинне відбуватися у відповідності до положень чинного законодавства, у межах та у спосіб, що ним передбачений. Таку думку слід врахувати під час формування власного розуміння сутності управління в органах Національної поліції України.

На переконання видатного російського вченого А. В. Пікулькіна, державне управління є способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [5, с. 19]. Ю. П. Битяком, у свою чергу, визначено, що державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [6, с. 261]. На думку В.П. Пилипишина, таким трактуванням Ю. П. Битяк робить розмежування державного управління з виконавчою гілкою влади. На основі аналізу зазначених точок зору В.П. Пилипишин зазначає, що сутність державного управління визначається також тим, що воно здійснюється, по-перше, у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме: а) у ході реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного середовища; б) у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами; в) у ході керування вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів; г) у ході керування роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади [1, с. 14].

Отже, аналізуючи наведені положення, слід зауважити, що найбільш чітким та всебічним є визначення державного управління, що запропоноване Ю.П. Битяком. Варто відзначити, що державне управління дійсно необхідно відмежовувати від категорії «виконавча влада», оскільки державне управління позначає собою окрему сферу діяльності відповідних уповноважених державних органів та посадових осіб, яка об'єднує два взаємопов'язані прояви: (1) зовнішній (організуючий, підзаконний, виконавчо-розпорядчий) вплив на суспільні відносини, конкретних осіб чи їх груп, з метою втілення завдань держави, забезпечення виконання законів, реалізації прав і свобод людини і громадянина тощо; та (2) внутрішній – організація роботи з питань реалізації завдань та функцій держави всередині системи відповідних державних органів, спрямування та керівництво діями посадових осіб кожного конкретного органу.

Таким чином, бачимо, що категорія «державне управління» охоплює собою окрему групу суспільних правовідносин, які складаються в результаті цілеспрямованої діяльності уповноважених державних органів та їх посадових осіб. Управління є необхідним елементом, що супроводжує будь-яку сферу реалізації державної політики, як таке, що наділяє її цілеспрямованістю, конкретністю та планомірністю впровадження необхідних заходів, здійснення суспільного розвитку, досягнення поставлених завдань. Воно надає форму та зміст процесу реалізації функцій держави загалом, та втілення повноважень конкретним органом зокрема. Можна зазначити, що у певному аспекті управління виступає як засіб досягнення цілей держав-

ного та суспільного розвитку, а також і як спосіб вияву державно-владними органами відповідних загальнообов'язкових велінь та забезпечення належної взаємодії і реакції суспільства, та спосіб і засіб для функціонування відповідного органу як цілісної та взаємоузгодженої системи.

Відтак, заглибившись у сутність управління як явища в цілому та такого його різновиду, як «державне управління», доцільно безпосередньо визначити поняття «управління в територіальних органах Національної поліції України». Звичайно, зазначене поняття доцільно розглядати як спеціальне відносно поняття «державне управління». Поряд з тим, слід врахувати і те, що управління в територіальних органах Національної поліції України як відповідне політико-правове та соціальне явище, розвиваючись саме у територіальних органах Національної поліції України, набуває певних досить специфічних рис, адаптується під відповідну систему соціальних, правових, політичних, психологічних, економічних та інших зв'язків. Тому можна зазначати і про управління в територіальних органах Національної поліції України як окремий феномен, досить відокремлену правову категорію, яка є відносно самодостатньою та потребує специфічних досліджень, пошуку відповідних (власних) шляхів її розвитку та удосконалення.

Л. М. Доля зауважує, що підвищення ефективності діяльності системи МВС України, узгодження її структури й функцій з сучасними суспільними вимогами, інтеграційними процесами, які відбуваються у світовому співтоваристві, ефективне забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, їх особистої безпеки, законності і правопорядку в принципово нових умовах залежить від досконалого управління системою МВС України. Сучасний розвиток суспільства показує, що успішна діяльність організації системи значною мірою залежить від умілого й грамотного управління [7, с. 134].

Так дійсно, з такою думкою слід погодитися. Адже, як нами уже зазначалося вище, проведення докорінних змін у організації та діяльності Міністерства внутрішніх справ шляхом, насамперед, утворення системи Національної поліції України мало не надто системний характер. Насамперед вбачаються суттєві недоліки та недоопрацювання проблеми управління системою Національної поліції, а зокрема, в територіальних органах Національної поліції України, що потребує ґрунтовних досліджень. Щодо безпосереднього визначення поняття «управління в територіальних органах Національної поліції України», то на даний час у науковій літературі з цього приводу зустрічається надто мало чітких теоретичних підходів. Наводяться поодинокі позиції щодо розуміння зазначеного поняття.

На думку О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, О.В. Джафарової та В.В. Сокуренка, управління в органах Національної поліції – різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів Національної поліції як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сферах: (1) забезпечення публічної безпеки і правопорядку; (2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави; (3) протидії злочинності; (4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8], [9, с. 19].

Наведене визначення є досить важливим кроком до утвердження теоретичних засад діяльності органів Національної поліції України. У певній мірі з ним можна погодитися, адже автори наголошують на таких його важливих ознаках, як необхідність забезпечення взаємодії відповідних структурних підрозділів органів Національної поліції України та спрямованість такої взаємодії на досягнення конкретних, обумовлених компетенцією зазначеного органу, цілей у сфері державного та суспільного розвитку. Проте таке визначення, на наш погляд, є досить спрощеним виразом усієї сутності категорії «управління в територіальних органах Національної поліції України». Воно характеризує досліджуване поняття досить однобічно, не відображаючи соціальні, психологічні, економічні та інші аспекти, а також зовнішню спрямованість, не розглядаючи його як певну цілеспрямовану діяльність тощо. Також авторами не приділено уваги формі управління в органах Національної поліції України, що також в умовах розвитку правової держави є досить суттєвим питанням.

Підходячи до конструювання власного підходу до визначення категорії «управління в територіальних органах Національної поліції України», доцільно звернутися до положень чинного законодавства та з'ясувати, що слід розуміти під категорією «територіальні органи Національної поліції України». Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи у межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання [8]. Тобто, територіальні органи Національної поліції України – суб'єкти владних повноважень, які забезпечують реалізацію державної політики та втілення покладних на них

завдань у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, займаються безпосереднім поточним та систематичним виконанням повноважень з охорони прав та свобод людини і громадянина, забезпечення суспільного порядку тощо.

Висновки. З огляду на наведений вище матеріал, а також авторські висновки та узагальнення, пропонуємо поняття «управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України» розглядати за такими підходами: (1) об'єктивний; (2) пасивно функціональний та (3) активно функціональний. За першим запропонованим підходом, управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України – це цілісний та взаємоузгоджений, спрямовуючий та організовуючий об'єктивно існуючий в динамічному розвитку інститут забезпечення системної і безперервної реалізації державно-владних повноважень територіальних органів Національної поліції України, який складається із двох різнонаправлених, проте взаємопов'язаних ланок (управління в межах структури Національної поліції та реалізації державної політики за межами її структури) та містить нормативно-правовий, організаційний, процедурний, матеріально-технічний, інформаційний, соціально-психологічний, методологічний, ціннісно-орієнтаційний та мотиваційний елементи. За другим підходом, управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України – це такий, який відбувається в межах чинного законодавства, процес забезпечення організації внутрішньої діяльності територіальних органів Національної поліції України, узгодження процедур, форм, методів, взаємозв'язків всередині структури зазначених органів та між органами, за допомогою чого досягається системне втілення територіальними органами Національної поліції України своїх повноважень та непорушне забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. За останнім, активно-функціональним підходом, під управлінням в діяльності територіальних органів Національної поліції України слід розуміти обумовлену завданнями, що покладені на територіальні органи Національної поліції України, здійснювану у формах, за допомогою засобів та методів, що передбачені чинним законодавством, діяльність уповноважених посадових осіб територіальних органів Національної поліції України (керівник, поліцейський), а також інших посадових осіб (наприклад, Міністра внутрішніх справ), територіальних органів Національної поліції України в цілому, що носить організуючий, виконавчо-розпорядчий, спрямовуючий характер, полягає в упорядкуванні внутрішньоорганізаційної діяльності територіальних органів Національної поліції, за допомогою чого відбувається щоденне поточне втілення цілей діяльності територіальних органів Національної поліції України, забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Література

1. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика.* 2011. № 2. С. 10-14.
2. Основи економічної теорії : підручник у 2-х кн. / за ред. Ю. В. Ніколенка. К. : Либідь, 1998. 272 с.
3. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні. *Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи*. К.: Оріяни, 1998. 64 с.
4. Грохольський В. Л. Визначення сутності державного управління та його відмежування від суміжних понять. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія : Юридичні науки*. 2017. № 1. С. 28-32.
5. Пикулькин А. В. Система государственного управления. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 399 с.
6. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
7. Управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування : монографія / В. О. Криволапчук, Л. М. Доля, О. Г. Циганов, І. В. Бойко, Ю. С. Коллер; за заг.ред. д-ра юрид.наук, проф. М.Г. Вербенського. К., Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД» 2017. 572 с.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII// Голос України, 2015, № 141-142.
9. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг ред. д-ра юрид наук, доц. В.В. Сокуренка ; [О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова та ін.; передм. В.В. Сокуренка] ; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. Справ. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.

Анотація

Бейгул С. В. **Сутність поняття управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України.** – Стаття.

У статті розглянуто підходи науковців до визначення змісту поняття «державне управління», проаналізовано основні сутнісні риси, які виділяються при конструюванні відповідних дефініцій, в результаті чого вироблено теоретичне підґрунтя для подальшого формування власного розуміння поняття «управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України». Перед безпосереднім переходом до власних суджень щодо сутності управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України як категорії, також розкрито положення наукової доктрини з приводу розуміння більш спеціального поняття «управління в органах Національної поліції». У результаті викладеного матеріалу запропоновано розглядати управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України за трьома підходами: об'єктивний; пасивно функціональний та активно функціональний. За кожним підходом надано визначення досліджуваному поняттю.

Ключові слова: державне управління, управління, Національна поліція, державна політика, суб'єкти владних повноважень.

Аннотация

Бейгул С. В. **Доступность управления в производственных отраслевых органах Национальной полиции Украины.** – Статья.

В статье рассмотрены подходы ученых к определению содержания понятия «государственное управление», проанализированы основные сущностные черты, которые выделяются при конструировании соответствующих дефиниций, в результате чего произведено теоретические основы для дальнейшего формирования собственного понимания понятия «управление в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины». Перед непосредственным переходом к собственным суждениям о сущности управления в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины как категории, также раскрыто положения научной доктрины по поводу понимания более специального понятия «управление в органах Национальной полиции». В результате изложенного материала предложено рассматривать управление в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины по трем подходами: объективный; пассивно функциональный и активно функциональный. За каждым подходом дано определение изучаемому понятию.

Ключевые слова: государственное управление, управление, Национальная полиция, государственная политика, субъекты властных полномочий.

Summary

Beihul S. V. **The essence of the concept of management in the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine.** – Article.

The article considers the approaches of scientists to determine the meaning of “public administration”, analyzes the main features that stand out in the construction of appropriate definitions, resulting in a theoretical basis for further formation of their understanding of “management in the territorial bodies of the National Police of Ukraine.” Before proceeding directly to their own judgments about the essence of management in the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine as a category, the provisions of scientific doctrine on the understanding of a more specific concept of “management in the National Police” are also revealed. As a result of the presented material, it is proposed to consider management in the activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine according to three approaches: objective; passively functional and actively functional. For each approach, a definition is given to the concept under study.

Key words: public administration, administration, National Police, public policy, subjects of power.

УДК 342.95:349.4

А. П. Богданов
здобувач
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Конституцією сформульовані положення, що закріплюють право громадян на землю, а саме: Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ст. 41). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції) [1].

Одним із дієвих методів упорядкування сфери земельних відносин є заходи адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність посідає одне з вагомих місць у системі заходів забезпечення належного виконання правових норм. Вона є наслідком вчинення антигромадського діяння, забороненого адміністративно-правовими нормами; нерозривно пов'язана з державним примусом, з настанням негативних для правопорушника правових наслідків; установлена правовими нормами і полягає у застосуванні, реалізації санкцій правових норм; є засобом охорони встановленого в державі правового порядку; супроводжується державним і суспільним осудом правопорушника щодо вчиненого ним антигромадського діяння; реалізується у встановлених законодавством процесуальних формах [2, с. 289].

Так, В. Загуменник вважає, що адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням установленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу [3].

Досить вдале визначення адміністративної відповідальності було надане В. К. Колпаковим, який вважає, що адміністративна відповідальність це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [4, с. 76].

Ю. П. Битяк та В. В. Зуй виходять із розуміння адміністративної відповідальності, як накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [5, с. 6].

В. Б. Авер'янов вважає, що адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [6, с. 430–431].

Д. М. Бахрах, досліджуючи природу адміністративної відповідальності, обґрунтовано зазначив, що їй притаманні всі ознаки юридичної відповідальності, але при цьому її прояв виявляється в офіційному осудженні за правопорушення особи та застосуванні до неї у процесуальній формі санкцій правових норм уповноваженими на те суб'єктами влади [7, с. 517].

Те, що адміністративна відповідальність є особливим видом загального поняття юридичної відповідальності звернув увагу і А. Т. Комзюк, а відтак, на його думку, її пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій [8, с. 5].

Адміністративною відповідальністю є накладення на порушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні й інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжувальні наслідки матеріального або морального характеру, – вважає Ю. П. Битяк [9, с. 177].

Так, В. І. Курило та Т. С. Моторіна вважають, що адміністративна відповідальність за земельні правопорушення є репресивним видом юридичної відповідальності й пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку у сфері земельних відносин [10, с. 158].

Як вважають М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай та А. П. Гетьман [11, с. 244], адміністративна відповідальність за проступки у сфері земельних відносин пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних

© А. П. Богданов, 2017

у вчиненні адміністративного проступку. Вона є оперативним засобом впливу на правопорушників і застосовується в адміністративному, іноді – у судовому порядку. І далі ці автори акцентують увагу на тому, що така відповідальність покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством.

На думку колективу авторів навчального посібника «Правові основи майнових і земельних відносин» за загальною редакцією В. М. Єрмоленка, адміністративна відповідальність є репресивним видом юридичної відповідальності і пов'язана із застосуванням уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі земельних відносин. Вона застосовується в адміністративному, іноді – у судовому порядку [12, с. 348].

Екстраполюючи розуміння юридичної відповідальності в науці екологічного права, визначене В. І. Андрейцевим [13, с. 188], адміністративну відповідальність у сфері земельних відносин можна розглядати як особливий стан суспільних земельних правовідносин, за якого правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства у сфері земельних відносин та застосування до винних осіб заходів державно-правового примусу.

Л. В. Мілімко під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміє виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного [14, с. 155].

Адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин – це сукупність правовідносин, що виникають на підставі вчиненого правопорушення, яке посягає на встановлений порядок публічного адміністрування здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони, і спрямовані на застосування правомочним суб'єктом заходів державного впливу з метою запобігання правопорушенням та виховання і покарання винного.

Адміністративно-правова відповідальність органів публічної адміністрації, відповідно до вимог чинного законодавства, полягає у застосуванні до порушника – відповідної посадової чи службової особи органу публічної адміністрації – державного впливу. Адміністративно-правова відповідальність органу публічної адміністрації в цілому законом не передбачена. Особливістю адміністративно-правової відповідальності службових осіб органів публічних адміністрацій у сфері земельних відносин є те, що вона передбачена у відповідних розділах Кодексу України про адміністративні правопорушення, які стосуються адміністративних порушень, вчинених під час здійснення публічного адміністрування, у загальному вигляді, при цьому суб'єкт, об'єктивна сторона даних адміністративних правопорушень конкретизуються у нормативних актах галузевого спрямування, а саме тих, що стосуються публічного адміністрування у сфері використання та охорони землі.

На основі поняття варто сформувати основні ознаки адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин, зокрема: вона є нормативно визначеною і встановлюється виключно законодавчими актами; вона є наслідком адміністративного проступку, що вчинюється відповідним суб'єктом; це засіб охорони встановленого державою правопорядку; об'єктом охорони є суспільні відносини, що регулюються не лише адміністративним правом, а й іншими галузями права, що відрізняє її від цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності; супроводжується державним і громадським осудом діяння і правопорушника, який його вчинив; має публічний характер і застосовується спеціально уповноваженими на те органами або посадовими особами; це примусовий захід, результатом якого є негативні для правопорушника (моральні або матеріальні) наслідки; до правопорушника застосовуються санкції, що визначені правовими нормами; реалізується за відповідною процедурою.

Отже, на підставі загальних ознак адміністративної відповідальності, можна стверджувати, що адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин має низку ознак, характерних для цього виду юридичної відповідальності, а саме:

а) настає при порушенні не всіх правових норм земельного, адміністративного чи інших галузей права, що регулюють земельні відносини, а лише тих норм, що встановлені законодавством як склади адміністративних проступків і за які встановлена адміністративна відповідальність. Зокрема, із переліку правопорушень, що закріплені в земельному законодавстві, лише частина з них є такими, що мають ознаки адміністративних проступків і за які особу можна притягнути до адміністративної відповідальності. Норми, порушення яких призводить до настання адміністративної відповідальності, закріплені у правових актах різної юридичної сили: кодифіковані і некодифіковані законодавчі акти, підзаконні, галузеві і локальні правові акти. Ці диспозиції підкріплені санкціями, що містяться у КУпАП та Законі України «Про відповідальність підприємств, їх

об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування». Такі порушення посягають на публічні інтереси, на відміну від цивільно-правових деліктів. Застосування адміністративної відповідальності – не тільки право, а й обов'язок держави, що здійснюється органом адміністративної юрисдикції від імені держави;

б) до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила, встановлені для всіх громадян, незалежно від того, чи є вони власниками земельних ділянок, чи землекористувачами, чи третіми особами (які не мають земельних ділянок, закріплених за ними на праві власності чи на праві землекористування). Зокрема, при вчиненні адміністративного проступку, що полягає у самовільному зайнятті земельної ділянки, не має значення чи має правопорушник земельну ділянку на праві власності чи не має. Адже особа буде притягнута до адміністративної відповідальності за те, що самовільно, без дозволу, заволоділа чужою земельною ділянкою. Таким чином, суб'єктом адміністративної відповідальності в цьому разі буде загальний суб'єкт. Водночас за це саме діяння до адміністративної відповідальності може бути притягнений спеціальний суб'єкт – посадова особа. Однак при цьому не має значення, яку посаду обіймає ця особа на підприємстві, в установі чи організації, до якої форми власності вони належать. Визначальним при притягненні до адміністративної відповідальності в цьому разі є те, що самовільне зайняття земельної ділянки відбулося з вини цієї службової особи;

в) суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності, є особа, у якої немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу;

г) суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності, є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи: адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад та їх виконавчі комітети; органи державного контролю за використанням та охороною земель (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру); органи земельних ресурсів (головні управління Держгеокадастру в області, головні управління Держгеокадастру в місті Києві), органи виконавчої влади, що реалізують державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Держекоінспекція) тощо;

д) за проступки у сфері земельних відносин на винних суб'єктів накладаються адміністративні стягнення з метою, визначеною ст. 23 КУпАП. Перелік адміністративних стягнень міститься у ст. 24 КУпАП і не є вичерпним. Інші адміністративні стягнення, крім зазначених у цій статті, на відміну від дисциплінарних, можуть бути встановлені виключно законодавчими актами.

Оперативність реакції держави на адміністративне порушення правопорушення обумовлюється відсутністю необхідності розраховувати збитки (як це передбачено для майнової відповідальності) та проводити досудове розслідування (як це має місце у кримінальному процесі), а тому адміністративна відповідальність є найбільш гнучким способом охоронювального забезпечення публічного адміністрування. За вчинення адміністративного правопорушення в галузі публічного адміністрування передбачено накладання адміністративних стягнень у вигляді штрафу, попередження, конфіскації предметів, які були знаряддям правопорушення, позбавлення права займатись діяльністю, пов'язаною із землею.

Загальними ознаками суб'єкта адміністративної відповідальності є вік та осудність (осудна особа, яка досягла 16 років – стаття 12 КУпАП) і з вини якої вчинено адміністративний проступок. Однак у багатьох випадках деліктоздатність суб'єкта настає за наявності спеціальних його ознак. Ці ознаки, ґрунтуючись на загальних ознаках суб'єкта земельних правовідносин та суб'єкта адміністративного проступку.

Відповідно до ст. 241-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 52-53-1, 53-3-54 і ст. 188-5 [15].

Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища та його заступники, старші державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори України з охорони навколишнього природного середовища, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступники, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Чорного і Азовського морів та їх заступники, старші державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контр-

олю) в агропромисловому комплексі, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель і порядку та умов ведення насінництва та розсадництва, правил технічної експлуатації самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації (ст. 52-53, 54-56 КУпАП України). Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 63, 188-5 КУпАП України

Органи адміністративної юрисдикції зобов'язані неухильно дотримуватися встановлених адміністративним законодавством правил, що є однією з гарантій забезпечення прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності. Саме принцип верховенства права та законності є основою діяльності зазначених суб'єктів. Вони уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки за підвідомчістю.

Як зазначає А.Т. Комзюк, розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну та територіальну.

Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Цьому в КУпАП присвячено главу 17. Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать місце вчинення правопорушення, вік правопорушника тощо.

Під територіальною підвідомчістю розуміється нормативне вирішення питання про те, де (а тому, і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості – справа розглядається за місцем вчинення правопорушення. Але з цього правила є винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання правопорушників. Крім цього, для деяких категорій справ встановлена подвійна (альтернативна) територіальна підвідомчість. Так, наприклад, справи про порушення правил дорожнього руху можуть розглядати як за місцем вчинення правопорушення, так і за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання порушника [16, с. 47–48].

Адміністративні проступки, які учиняються у сфері земельних відносин, розглядаються спеціально уповноваженими органами чи їх посадовими особами, переважно, за місцем вчинення адміністративного проступку. Хоча, в окремих випадках, – і за місцем проживання порушника. На наш погляд, необхідно розмежувати підвідомчість розгляду адміністративних проступків, що учиняються у сфері земельних відносин, з метою уникнення дублювань розгляду справ уповноваженими органами. Відповідно до цього, вважаємо, що розгляд адміністративних справ за проступки, які полягають у псуванні, забрудненні земель, порушенні по-рядку їх використання (статті 52–53, 141 та ч. 1 ст. 142 КУпАП), не повинні розглядати органи земельних ресурсів та органи шляхового господарства. Ці категорії справ доцільно передати до розгляду судам, оскільки за ці протиправні діяння необхідно передбачити такий вид адміністративного стягнення, як громадські роботи. У свою чергу, із повноважень органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів виключити розгляд справ, що передбачені статтями 53-1 –56 КУпАП України.

Таким чином, розмаїття поглядів на правову природу відповідальності у сфері публічного адміністрування використання та охорони земель пояснюється розмаїттям суспільних процесів у сфері правового регулювання, а також поліваріантністю, багатоаспектністю, багатогранністю такого суспільно-юридичного явища, як відповідальність. Та в будь-якому разі, незважаючи на те, прихильником якої концепції буде той чи інший суб'єктивний інтерпретатор відповідальності – чи то подвійних форм відповідальності, чи то трактування відповідальності виключно як негативних наслідків правопорушення, єдиним залишається підхід щодо загальної мети відповідальності у сфері земельних відносин – це є дієвий інструмент стимулювання виконання належним чином обов'язків в галузі використання та охорони земель, що створює реальний механізм профілактики і запобігання правопорушенням у сфері публічного адміністрування.

Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/–254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
3. Загуменник В. Адміністративна відповідальність проблеми та шляхи їх подолання. *Вісник прокуратури*. 2008. № 2 (80). С. 70–78.
4. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтрер, 2008. 256 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. / за ред. Ю. П. Битяка. Київ: ЮрінкомІнтер, 2007. 544 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т.1: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. Москва: Норма, 2006. 800 с.

8. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. 2-ге вид. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. 99 с.

9. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2003. 576 с.

10. Курило В. І., Моторна Т. С. Основи земельного права України: навч. посіб. / за заг.ред. В. З. Янчука. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2006. 160 с.

11. Земельне право України: підручник / за ред. А. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

12. Правові основи майнових і земельних відносин: навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2016. 384 с.

13. Андрейцев В. І. Екологічне право. Загальна частина курс лекцій у схемах: навч. посіб. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

14. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: дис...канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 190 с.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

16. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.

Анотація

***Богданов А. П.* Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні.** – Стаття.

У статті узагальнено та проаналізовано наукові підходи до визначення категорії адміністративно-правової відповідальності, екстрапольовано їх здобутки на предмет дослідження, на основі чого сформульовано поняття адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні, як сукупності правовідносин, що виникають на підставі вчиненого правопорушення, яке посягає на встановлений порядок публічного адміністрування здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони, і спрямовані на застосування правомочним суб'єктом заходів державного впливу та виокремлені її ознаки. Обґрунтовано висновок про те, що відповідальність у сфері земельних відносин – це дієвий інструмент стимулювання виконання належним чином обов'язків у галузі використання та охорони земель, що створює реальний превентивний механізм запобігання правопорушенням у сфері публічного адміністрування.

Ключові слова: земля, земельні відносини, адміністративна відповідальність, охорона землі, правопорушення.

Аннотация

***Богданов А. П.* Особенности административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений в Украине.** – Статья.

В статье обобщены и проанализированы научные подходы к определению категории административно-правовой ответственности, экстраполированы их достижения на предмет исследования, на основе чего сформулировано понятие административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений в Украине, как совокупности правоотношений, возникающих на основании совершенного правонарушения, посягает на установленный порядок публичного администрирования осуществления прав и законных интересов собственников земли и землепользователей, их обязанностей; деятельности юрисдикционных органов и других субъектов по владению, пользованию и распоряжению землей, ее рационального использования, воспроизводства и охраны, и направлены на применение правомочным субъектом мер государственного воздействия и выделены ее признаки. Обоснован вывод о том, что ответственность в сфере земельных отношений – это действенный инструмент стимулирования выполнения надлежащим образом обязанностей в области использования и охраны земель, создает реальный превентивный механизм предотвращения правонарушений в сфере публичного администрирования.

Ключевые слова: земля, земельные отношения, административная ответственность, охрана земли, правонарушения.

Summary

***Bohdanov A. P.* Features of administrative liability for offenses in the field of land relations in Ukraine.** – Article.

The article summarizes and analyzes scientific approaches to determining the category of administrative liability, extrapolates their achievements for the study, based on which the concept of administrative liability for offenses in the field of land relations in Ukraine is formulated as a set of legal relations arising from the offense. encroaches on the established procedure for public administration of the exercise of the rights and legitimate interests of landowners and land users, their responsibilities; activities of jurisdictional bodies and other entities regarding the possession, use and disposal of land, its rational use, reproduction and protection, and aimed at the application of measures of state influence by the competent entity and its features. The conclusion that responsibility in the field of land relations is an effective tool to stimulate the proper implementation of responsibilities in the field of land use and protection, which creates a real preventive mechanism for preventing offenses in the field of public administration.

Key words: land, land relations, administrative responsibility, protection of land, offenses.

УДК 342.9

В. І. Божик
аспірант
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ТА КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ

Актуальність. Розвиток суспільних відносин та відповідного законодавства, особливо в умовах євроінтеграційних процесів, свідчить про необхідність перегляду та законодавчого вдосконалення окремих правових інститутів.

Ефективне здійснення вказаних процесів дозволить привести вітчизняне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів забезпечення прав особи, що є основними принципами створення демократичної правової держави.

Важливою складовою досягнення вказаної мети є впровадження у національне законодавство норм міжнародного права, напрацьованих національних традицій правотворення, а також прогресивних інститутів правових систем інших держав, які пройшли перевірку часом і виправдані практикою застосування.

Вивчення міжнародного досвіду та використання його досягнень сприятиме створенню ефективної правової системи в цілому та якісному реформуванню кримінального законодавства зокрема.

Мета дослідження. Оскільки інститут кримінальних проступків лише починає формуватись у вітчизняній правовій доктрині, тому існує чимало проблем, пов'язаних з його запровадженням у практичну діяльність. Важливим для їх ефективного вирішення є врахування позитивних здобутків організації та законодавчої регламентації даного інституту, що сформувалися в зарубіжних країнах зі сталими демократичними традиціями. Детальне вивчення міжнародного досвіду функціонування інституту кримінальних проступків дозволить розробити і запровадити його оптимальну модель для нашої країни.

При цьому необхідно враховувати, що кримінальне процесуальне право сучасних зарубіжних країн досить різноманітне. Особливості кожної правової системи обумовлені конкретними економічними, соціальними, історичним, етнічними, релігійними та іншими факторами. Значну роль відіграє також рівень юридичної культури, традиції, пов'язані зі ставленням до суду і правосуддя, закону і законності. Зважаючи, що перед державами постають ідентичні проблеми в сфері кримінальної юстиції, існує необхідність у створенні подібних (на національному рівні) та єдиних (на міжнародному рівні) механізмів правового регулювання однорідних суспільних відносин, тобто в певній гармонізації та уніфікації національних законодавств і практики їх застосування [1, с. 32].

Таким чином, актуальність вивчення досвіду функціонування інституту кримінальних проступків у розвинених державах обумовлюється необхідністю ефективного запровадження цього інституту у вітчизняне правове поле.

Стан дослідження. Теоретичні і практичні питання міжнародного досвіду функціонування інституту кримінальних проступків висвітлювали у своїх працях О. А. Банчук, Д. Лук'янець, О. С. Скок, О. І. Соболь, В. Г. Уваров, та інші. В той же час у вітчизняній правовій науці залишаються остаточно не вирішеними питання критеріїв відмежування адміністративних правопорушень та кримінальних проступків, дослідження зарубіжного досвіду такого розмежування.

Виклад основного матеріалу. Важливим, на нашу думку, є вивчення досвіду законодавчої регламентації інституту кримінальних проступків у країнах Балтії, з огляду на спільні історичні передумови, а також набуття особливостей, обумовлених специфікою самостійного розвитку таких держав як суб'єктів міжнародного права.

Аналіз законодавства Республіки Польщі свідчить про чітке відокремлення польського законодавства про адміністративні проступки від кримінального права. В той же час окремі положення Кримінального кодексу Республіки Польщі за аналогією застосовуються до адміністративних деліктів.

Так, адміністративні делікти регламентуються положеннями Кодексу про правопорушення (Kodekswykroczeń) та Кодексу про провадження у справах про порушення (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia). Джерелом кримінального права у Польщі є Кримінальний кодекс, відповідно до ст. 7 якого кримінальні правопорушення поділяються на злочини (zbrodnią) та проступки (występkiem). За вчинення злочину передбачено ув'язнення на строк від трьох років, за вчинення проступку – штраф у розмірі понад 30 денних ставок, або понад 5000 злотих, обмеженням волі або позбавленням волі на строк до одного місяця [2].

Разом з тим, у Кодексі про провадження в справах про порушення (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia) Республіки Польща пе-

© В. І. Божик, 2017

редбачене таке протиправне діяння, як порушення (*wykroczenia*), за вчинення якого до особи може бути застосовано арешт та обмеження волі.

Крім того, галузевими законодавчими актами передбачені протиправні діяння у вигляді адміністративних деліктів (*delikty administracyjne*), за які передбачені покарання у вигляді штрафів.

Під час розгляду справи про адміністративне порушення орган публічної адміністрації має право застосовувати певні примусові заходи, які полягають у можливості викликати особу, провести допит свідка та сторони (тобто особи, яка вчинила порушення), здійснити огляд, у тому числі огляд предмета. Характерною особливістю є відсутність у польському праві положень про можливість застосування приводу особи до приміщення органу, затримання особи, встановлення стану сп'яніння тощо [3, с. 133].

У Латвійській республіці правовідносини у сфері адміністративних проступків регулюються Кодексом про адміністративні правопорушення (*Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss*) 1984 року [4]. При цьому адміністративне право повністю відокремлене від кримінального.

У Кримінальному кодексі Латвії (*Krimināllikums*) кримінальні правопорушення, залежно від ступеня їх тяжкості, поділяються на кримінальні проступки (krimināl pārkāpumos) та злочини (noziegumos). Відповідно до ст. 7 Кримінального кодексу Латвії кримінальним проступком вважається правопорушення, за здійснення якого передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на термін від 15 днів до трьох місяців (тимчасове позбавлення волі) або у вигляді меншого покарання. При цьому виділяють злочини невеликої тяжкості, тяжкі злочини та особливо тяжкі злочини. Злочин невеликої тяжкості карається позбавленням волі на строк від трьох місяців до трьох років, тяжкий злочин – від трьох до восьми років, особливо тяжкий злочин – від 8 років до довічного ув'язнення [5].

Варто зазначити, що у Кримінальному кодексі Латвії передбачений такий вид покарання за кримінальний проступок, як арешт особи. Однак, у Кодексі про адміністративні правопорушення Латвії передбачений адміністративний арешт на строк від одного до п'ятнадцяти днів.

В Естонській Республіці у 2001 році відбулося масштабне реформування кримінальної юстиції, внаслідок якого був скасований Кодекс про адміністративні правопорушення і прийнятий новий Кримінальний кодекс, в якому правопорушення поділяються на злочини (kuriteod) і проступки (väärteod). Таким чином, адміністративні правопорушення були трансформовані у кримінальні проступки.

За вчинення кримінального проступку, відповідно до Кримінального кодексу Естонії, передбачені такі покарання, як штраф, арешт або позбавлення водійських прав. Покарання у вигляді грошового стягнення або ув'язнення, передбачене за вчинення кримінального злочину [6]. Варто зазначити, що проступки, на відміну від злочинів, крім Кримінального кодексу Естонії, можуть також визначатися в інших законах.

Так, О. А. Банчук зазначає, що в естонській правовій системі адміністративне деліктне право стало частиною широкого карного права, оскільки і на карні, і на адміністративні делікти поширюються загальні положення щодо суб'єктів, вини, покарання, звільнення від відповідальності тощо. Єдиним критерієм відмежування адміністративних деліктів від карних здійснюється є процедура притягнення до відповідальності, яка регламентована у Деліктно-процесуальному кодексі (*Väärteomenetluse Seadustik*) від 22 травня 2002 року. Такі висновки можна зробити, на підставі аналізу використаної в Карному кодексі термінології. Варто звернути увагу на те, що в порівнянні з кримінальними кодексами інших країн, в естонському кодексі йдеться про «проступки», а не «кримінальні проступки», без акцентування на їх галузевій належності [7, с. 120].

Актуальним для досліджуваного питання є вивчення досвіду функціонування інституту кримінальних проступків у Німеччині. Так, відповідно до німецького законодавства, адміністративні делікти є складовою частиною кримінального права і, відповідно регламентуються положеннями кримінального закону.

Адміністративні проступки і відповідальність за їх вчинення визначені в федеральних та регіональних законах, з яких складається німецьке законодавство про адміністративну відповідальність.

Діяння, за вчинення яких передбачено єдине покарання у вигляді грошового штрафу (Geldbusse), є так званим порушенням громадського порядку (Ordnungswidrigkeit) і передбачене Законом «Про порушення порядку», який фактично відноситься до кримінального права.

Варто зазначити, що особливістю кримінального права Німеччини є те, що його норми закріплені у різних законодавчих актах. Такі правові приписи, окрім власне Кримінального кодексу Федеративної Республіки Німеччина (далі ФРН), визначені у федеральних кримінальних законах, кримінальному законодавстві земель. Крім того, до складу законодавства ФРН також входять численні некодифіковані кримінально-правові норми.

Таким чином, досліджуючи німецьке законодавство, слід розрізняти кодифікований акт у виді Кримінального кодексу і більш широке поняття – кримінальне право, яке охоплює Кримінальний

кодекс та інші норми кримінального права, які закріплені в інших законах.

У кримінальному праві Німеччини існує поняття «злочинне діяння» (Straftat). Разом з тим, німецький законодавець у процесуальному праві вживає поняття «діяння» (Tat). Так, у § 12 Кримінального кодексу Німеччини визначено два види злочинних діянь: злочин (Verbrechen) і проступок (Vergehen). Мінімальний розмір покарання, що передбачений за вчинення діяння, є критерієм для такого розподілу. Відповідно до положень кодексу, злочином є протиправні діяння, які караються позбавленням волі від одного року, а проступком – протиправне діяння, за вчинення якого передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на більш короткий термін або грошовий штраф (Geldstrafe). Варто зауважити, що на вказану класифікацію не впливають обтяжуючі або пом'якшуючі обставини, які передбачені положеннями Загальної частини, або для особливо тяжких, або менш тяжких випадків [8].

До проступків відносяться такі діяння, як: порушення офіційних оголошень, зайняття забороненою проституцією, погроза злочином, використання неправдивих свідоцтв про стан здоров'я тощо [9, с. 177]. Належність права про порушення порядку Німеччини до широкого карного права зумовлює поширення загальних положень Карного процесуального кодексу на провадження у справах про порушення порядку, яке сам Закон про порушення порядку визначає «провадженням з накладення штрафу» [10, с. 145].

Вивчення правової системи Франції свідчить про відокремленість адміністративно-деліктного та кримінального законодавства. Так, відповідальність за вчинення злочинів, проступків, закріплено у Кримінальному кодексі Франції, в той час як відповідальність за порушення, відповідно до ст. 111-2 Кримінального кодексу Франції, визначена в окремих законах. Таким чином, правовідносини у сфері адміністративних деліктів не регламентуються загальними положеннями кримінального права.

Доречно звернути увагу на законодавство Франції щодо розподілу злочинних діянь, залежно від їх тяжкості, на три категорії. Так, відповідно до ст. 111-1 Кримінального кодексу Франції правопорушення класифікуються як злочини (crimes), проступки (délits) і порушення (contraventions). При цьому, і злочини, і проступки є посяганням на суспільні цінності. А порушення – це не що інше, як порушення дисципліни суспільного життя. Відповідно до ст. 131-13 Кримінального кодексу Франції, порушеннями є правопорушення, які караються штрафом до 3000 євро [11]. При цьому, визначення вказаним видам правопорушень, у Кримінальному кодексі Франції не надано, вказуючи лише критерії їх розмежування. Так, О.С. Скок зазначає про велике практичне значення подібної класифікації, що передбачає таку систему покарань: кримінальні покарання для злочинів, виправні покарання для проступків та поліцейські – за порушення [12, с. 39].

Відповідно до законодавства Італії, адміністративні правопорушення регламентуються загальними положеннями кримінального закону і фактично є кримінальними проступками. Так, стаття 39 Кримінального кодексу Італії регламентує поділ кримінальних правопорушень на злочини (delitti) і проступки (contravvenzioni) залежно від виду покарання, що призначається за їх вчинення відповідно до цього кодексу. Разом з тим, в італійській правовій системі відсутні законодавчі визначення злочину та проступку. Проте, у кримінальному кодексі зазначено про відмінність злочинів і кримінальних проступків у залежності від тяжкості покарань, які призначаються за їх вчинення. Відповідно до ст. 17 Кримінального кодексу Італії до злочинів відносяться діяння, за які може бути призначено довічне позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк і штраф. В свою чергу, проступками є діяння, які караються арештом або грошовим стягненням [13].

Таким чином, особливістю італійського законодавства щодо законодавчої регламентації інституту проступків є їх фактичне віднесення до кримінально-правової сфери.

Висновки. На підставі вивчення законодавства зарубіжних країн, слід резюмувати про існування в більшості з них диференціації правопорушень на злочини і проступки. В багатьох європейських правових системах досліджувані правопорушення передбачені в системі кримінального законодавства. Вчинення кримінального проступку не має наслідків у виді судимості і карається невеликими стягненнями. При цьому, адміністративно-деліктне законодавство чітко відокремлене від кримінального, загальні положення кримінальних законів не можуть застосовуватись до адміністративних деліктів. Разом з тим, в інших країнах законодавство про адміністративні делікти є частиною кримінального права.

В окремих постсоціалістичних державах (Латвія, Польща) законодавство про адміністративні проступки відокремлене від кримінального права, що пов'язано з дією в таких країнах кодексів про адміністративні делікти, які були прийняті в період соціалістичного розвитку.

У вітчизняному законодавстві також передбачений поділ протиправних діянь на злочини, кримінальні проступки та адміністративні правопорушення, що в цілому відповідає закономірностям класифікації протиправних діянь. Проте, потребують уточнення на нормативному рівні матеріальні та процесуальні особливості реалізації вказаних норм.

Література

1. Стойко Н. Г. Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и Романо-германской правовых систем :автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 „Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность" / Н. Г. Стойко. – СПб., 2007. – 55 с.
2. Kodeks karny [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://bit.ly/2yE2CN4
3. Міловідова С.В. Попередження та протидія адміністративним правопорушенням в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційнеправо» / С.В. Міловідова. – К., 2016. – 231 с.
4. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss: [Електронний ресурс] – Режим доступу:https://likumi.lv/doc.php?id=89648
5. Кримінальний кодекс Латвії / Kriminālliikums: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://bit.ly/2xUzMZC
6. Penal Code [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://bit.ly/2gK7ARt
7. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні/ Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
8. Strafgesetzbuch (StGB) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://bit.ly/1KEzVf8.
9. Скок О.С. Категоризація злочинних діянь у кримінальному законодавстві зарубіжних країн / О.С. Скок// Право і суспільство. – 2015. – № 6–2. – С. 176–182.
10. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні/ Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
11. Codepénal [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://bit.ly/2xaZx3i
12. Скок О.С. Злочини невеликої тяжкості та питання кримінальної відповідальності : монографія / О.С. Скок; [за наук. ред. О.І. Соболь]. – Харків : Право, 2017. – 264 с.
13. Codicepenale [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://bit.ly/2hSuByv

Анотація

***Божик В. І.* Міжнародний досвід відмежування адміністративних правопорушень та кримінальних проступків.** – Стаття.

Стаття присвячена правовому аналізу законодавчої регламентації інституту проступків у таких країнах як Італія, Польща, Франція, Естонія та інші. Приділено увагу критеріям відмежування адміністративних правопорушень від кримінальних проступків у законодавстві вказаних країн. Проаналізовано поняття та ознаки інституту проступків у кримінально-правовому значенні.

Ключові слова: міжнародні стандарти, кримінальний проступок, адміністративний проступок, правопорушення, покарання.

Аннотация

***Божик В. И.* Международный опыт отграничения административных правонарушений и уголовных проступков.** – Статья.

Статья посвящена правовому анализу законодательной регламентации института проступков в таких странах как Италия, Польша, Франция, Эстония и другие. Уделено внимание критериям отграничения административных правонарушений от уголовных проступков в законодательстве указанных стран. Проанализированы понятия и признаки института проступков в уголовно-правовом смысле.

Ключевые слова: международные стандарты, уголовный проступок, административный проступок, правонарушение, наказание.

Summary

***Bozhyk V. I.* International experience in distinguishing between administrative offenses and criminal offenses.** – Article.

The article deals with the legal analysis of the legislative regulation of the institute of misconduct in such countries as Italy, Poland, France, Estonia and others. Attention is paid to the criteria for distinguishing administrative from criminal offenses in the legislation of these countries. The concepts and signs of the institute of misconduct in the criminal legal sense are analyzed.

Key words: international standards, criminal misconduct, administrative misconduct, violation of the law, punishment.

УДК 349.2

В. І. Бондар
здобувач кафедри правового забезпечення
господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Специфіка проходження служби в правоохоронних органах вимагає від законодавця особливого підходу щодо правового регулювання праці даної категорії державних службовців, що в свою чергу обумовлює наявність певної диференціації. Взагалі, інститут диференціації в усіх своїх проявах служить в основному одній меті – конкретизації єдиних начал трудового права, їх найбільш діючому оптимальному застосуванню до найрізноманітніших умов» [1]. Диференціація сприяє єдності трудового права, а єдність створює умови для диференціації правового регулювання праці. Ця теза – підтвердження більш загального філософського положення про співвідношення конкретного, особливого і загального: конкретне не існує без загального, а загальне – без конкретного, за певних умов конкретне переходить у особливе і загальне [2, с. 237-239]. Схематично трудове правовідношення можна уявити як сукупність різнорідних правових зв'язків поміж сторонами даного правовідношення: найманим працівником та власником або уповноваженим ним органом. Кожний з видів правовідносин не може знаходитись у замкнутому стані. Усі вони взаємообумовлені. Ця взаємообумовленість визначається загальними ознаками, які характеризують трудове правовідношення і надають можливість сформулювати його основні риси, властивості, ознаки. Такі взаємопов'язані правовідносини складають предмет трудового права, підкреслюючи його єдність Специфічні ознаки конкретних правовідносин віддзеркалюють те особливе, що властиве правовим зв'язкам власника чи уповноваженого ним органу з зими або іншими категоріями найманих працівників Це особливе забезпечується диференційованим правовим регулюванням праці. Зміст правового регулювання праці у даному випадку підкреслює невід'ємний зв'язок двох сторін: єдності і диференціації [3, с. 137-138].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів у своїх наукових працях розглядали: М.І. Іншин, Р.В. Чубук, А.В. Шабалдак, А.С. Пашков, С.С. Лукаш, Л.В. Могілевський, Є.Ю. Подорожній, О.М. Обушенко, П.А. Бущенко, П.І. Жигалкін, Л.І. Лазор, П.Д. о В.Г. Ротань, Н.М. Хуторян, Є.С. Реус та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, питання критеріїв диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів є малодослідженим, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому метою статті є: визначити критерії диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Варто відзначити, що загальнотеоретичним аспектам щодо критеріїв диференціації правового регулювання праці різних категорій працівників, в тому числі і тих, що проходять службу в правоохоронних органах, приділяла увагу чимала кількість фахівців. Слово «диференціація» походить від латинського кореня, що означає «розходження», «відмінність». Соціальна диференціація – це поділ суспільства на групи, які займають різне соціальне становище. Багато дослідників вважають, що соціальне розшарування властиве будь-якому суспільству. Навіть у первісних племенах виділялися групи відповідно за статтю і віком, із властивими їм привілеями й обов'язками. Тут же були впливовий і шанований вождь та його наближені, а також живучі «поза законом» знехтувані. На наступних етапах розвитку соціальне розшарування ускладнювалося і ставало усе більш очевидним [4].

В.В. Жернаков зазначає, що диференціація – це відміни в нормах права, обумовлені суттєвими особливостями умов праці в цій чи іншій галузі, значенням її для народного господарства, відмінностями в суб'єктах трудових правовідносин, характером трудових зв'язків, кліматичними умовами. В основі диференціації полягають усталені суспільні фактори, котрі визначають відмінності і умовах праці та потребують відображення в нормах права. Ці фактори є суспільними категоріями, держава враховує їх і надає їм значення [5, с. 42]. Ф.М. Левіант доводить, що під диференціацією трудового права потрібно розуміти: поділ його норм відповідно до основних видів врегульованих ними трудових відносин; розподіл норм трудового права відповідно до внутрішньої градації основних видів трудових відносин, залежно від галузі господарства, умов праці, характеру трудового зв'язку працівника з підпри-

© В. І. Бондар, 2017

ємством та інших особливостей праці [6, с. 26]. В.Н. Даниленко стверджував, що диференціація правового регулювання трудових відносин забезпечує поєднання загальних нормативних правил з особливостями правового становища окремих категорій трудящих, трудові відносини яких регулюються спеціальними нормативними актами, нормами. В основі диференціації, на думку автора, може бути покладена суб'єктна, галузева і регіональна спрямованість цих нормативних актів, норм [7, с. 72].

М.І. Іншим у своєму науковому дослідженні під диференціацією правового регулювання пропонує розуміти встановлення особливостей регулювання службово-трудових відносин за участю окремих категорій державних службовців. Диференціація полягає у встановленні різного рівня трудових прав для окремих категорій держав них службовців. При цьому не допускається зниження трудових прав у порівнянні з централізованими нормами. Диференціація, продовжує науковець, здійснюється з врахуванням особливостей суб'єктів службово-трудових правовідносин, під умов праці, від особливостей самих службово-трудових відносин або їх окремих елементів. Диференційованого регулювання вимагають ті відносини або їхні елементи, які є динамічними. Диференціала здійснюється на державному рівні – централізованими нормами; на галузевому рівні – нормами, які приймаються галузевими міністерствами і відомствами, а також, які містяться в галузевих угодах; на рівні органу державного механізму – локальними нормами [3, с. 141]. М.І. Іншим також відзначив, що диференціацію правового регулювання праці службовців правоохоронних органів необхідно проводити у випадках, коли цього вимагає специфіка їх праці, цілі і завдання державної служби та обов'язково в межах, встановлених загальними нормами законодавства про працю. У виключних випадках, якщо умови праці і служби державних службовців внаслідок проведеної диференціації погіршуються, потрібно на рівні спеціальних нормативно-правових актів передбачати додаткові пільги, привілеї та компенсації щодо тієї чи іншої категорії державних службовців [3, с. 142].

Таким чином, виходячи із наведеного вище можна із впевненістю констатувати той факт, що диференціація – це невід'ємна і важлива складова правового регулювання праці службовців правоохоронних органів, адже вона дозволяє більш «індивідуально» підійти до упорядкування трудової діяльності даної категорії працівники, врахувати специфіку діяльності як самого відомства, так і кожного співробітника зокрема. Для того, щоб більш змістовно підійти до надання загальнотеоретичної характеристики диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів необхідно визначитись із її метою, завданнями та функціями.

Наведений вище аналіз дає можливість підкреслити складність та багатоаспектність даного правового інституту. Втім, не можна не відзначити той факт, що диференціація за своєю природою не є явищем хаотичним, а тому вона повинна здійснюватись на основі певних критеріїв. У найбільш загальному розумінні поняття «критерій» слід тлумачити як сукупність ознак, на основі яких складається оцінка умов, процесу і результатів діяльності, що відповідають поставленим цілям [8]. Критерій, пише Р.В. Чубук, – це набір ознак та властивостей явища, об'єкта, предмета, які дають змогу судити про його стан, рівень розвитку та функціонування. Поняття «критерій» підкреслює автор, за сутністю більш ширше, ніж показник, тому можлива ситуація, коли за одним критерієм існує ціла система показників. Разом з тим, критерій і показник тісно взаємопов'язані: науково-обґрунтований вибір критерію значною мірою зумовлює правильний вибір системи показників, а якість показника залежить від того, наскільки він повно і об'єктивно характеризує прийнятий критерій [9, с. 255]. Відповідно до точки зору В.М. Єрохіна, критерії – це ознаки, на підставі яких формується оцінка якості економічного об'єкта, процесу, мірило такої оцінки. Критерії ефективності характеризують рівень ефективності системи. Дослідник акцентує увагу на тому, що потрібно розрізняти критерії та показник. Оскільки показники являють собою дані, за якими можна судити про розвиток, протікання, стан чого-небудь. Критерії позначають об'єктивну спрямованість ефективності, а показники оцінюють її рівень. Критерії мають нормативний характер, а показники фіксують досягнутий рівень і вказують кількісні характеристики – максимальні, середні, низькі [10, с. 116].

Варто також відмітити, що схожим до розуміння критерія є поняття «показник», зокрема, в педагогічному словнику, де показник визначається як ознака чого-небудь, доказ, свідчення; певні дані за результатами роботи, процесу [11, с. 149; 12]. У цьому контексті слід погодитись із думкою А.В. Шабалдак, який вказує, що показник є складником критерію, служить типовим і конкретним виявом сутності якостей процесу чи явища, що підлягає вивченню. У контексті дослідження вважаємо за доцільне дотримуватися наукової позиції, де поняття «критерій» ширше за своїм змістом, ніж поняття «показник», а останній характеризує сукупність певних ознак. З метою визначення структури готовності майбутніх офіцерів до професійної діяльності за певними критеріями, що слугуватимуть своєрідними взаємодоповнюючими містками між усіма факторами

досліджуваного феномену, виокремлено компоненти, які мають відповідні кількісні прояви – показники, що висвітлюють і розкривають зміст процесу підготовки курсантів військової академії до професійної діяльності на основі реалізації праксеологічного підходу [12].

Таким чином, під критеріями диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів слід розуміти сукупність чинників та факторів, які не просто обумовлюють, а й певним чином обґрунтовують доцільність здійснення відповідної диференціації. Окрім того, на нашу думку, саме критерії диференціації вказують на специфіку здійснення трудової діяльності певної категорії працівників. Варто відзначити, що в юридичній літературі сформовано чималу кількість підходів щодо виокремлення критеріїв диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів. Так, на переконання О.С. Пашков усі критерії диференціації, застосовувані в законодавстві про працю, поділяє на обумовлені: 1) об'єктивними умовами праці; 2) особистими (статевими, віковими, фізіологічними) особливостями організму працівника. Підстави, що входять до другої групи, він називає суб'єктивними. З точки зору вченого, до об'єктивних умов праці як критеріїв диференціації слід віднести: важливість галузі виробництва для суспільства; конкретні виробничі умови праці; територіальне розташування підприємств; кліматичні умови; характер трудового зв'язку між сторонами трудового договору. Суб'єктивними підставами диференціації трудового законодавства є належність працівників до певної категорії: жінки, неповнолітні, інваліди, працюючі пенсіонери, наукові працівники та інші. Дослідник підкреслює і можливість диференціації законодавства про працю залежно від сфери дії правових норм. З цього погляду норми права він поділяє на загальні та спеціальні. «Загальні правові норми – норми, сформульовані без врахування особливостей виробництва й особистості. Вони поширюються на усіх без винятку працівників, застосовуються без винятків. До спеціальних відносяться норми, що поширюються на певне коло працівників (наприклад, праця жінок, молоді, порядок звільнення особливих категорій працівників). Вони у свою чергу поділяються на норми-винятки (норми, що регулюють працю сезонних і тимчасових працівників), норми-доповнення (додаткові відпустки, пільги), норми-пристосування (встановлення особливого режиму праці)» [13, 106–107].

С.С. Лукаш до критеріїв диференціації правового регулювання праці, пропонує такі види диференціація правового регулювання трудових відносин: 1) за суб'єктом (соціально-демографічні критерії; суспільна значущість трудової функції, що виконується працівником); 2) за об'єктом (національна належність засобів виробництва; належність підприємства до державної форми власності; ставлення працівника до майна підприємства, установи, організації); 3) за змістом (можливість укладення контракту, коли це передбачено законом); 4) за юридичним фактом (особливі природні географічні і геологічні умови; умови підвищеного ризику для здоров'я; тривалість строку дії трудового договору (тимчасова чи сезонна робота)) [14]. Вчений підкреслює, що таке виділення видів диференціації правового регулювання праці визначає ті моменти, які треба встановити та піддати диференціації, порівняно із подібними. І дозволяє розглянути будь-яке правовідношення з приводу праці на предмет необхідності її диференційованого врегулювання [14].

Висновок. Таким чином, визначення критеріїв диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів має важливе не лише теоретична, а й практичне значення. Чітке визначення критеріїв диференціації дозволяє: по-перше, забезпечити більш якісне регулювання праці досліджуваної категорії працівників; по-друге, створить умови для проведення подальших досліджень, присвячених відповідній проблематиці. Завершуючи дослідження слід констатувати, що критерії диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) об'єктивні, тобто такі, що не залежать від особистих якостей працівника; та 2) суб'єктивні критерії, які напряму пов'язані із особистісними якостями кожного окремого службовця.

Література

1. Рабинович-Захарин С. Единство и дифференциация советского трудового права. Дис. ... канд. юрид. наук / Рабинович-Захарин С. М., 1947. 191 с.
2. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972. 472 с.
3. Іншин М. І. Поняття диференціації правового регулювання в сфері державної служби України / М. І. Іншин // Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2003. № 21. С. 136-143.
4. Юрій М. Ф. Людина і світ. К.: Дакор, 2006. 460 с.
5. Трудовое право в вопросах и ответах: Учебно-справочное пособие /Под ред. В.В. Жернакова. Х.: Одиссей, 2000. 624 с.
6. Левиант Ф. М. Нормативные акты, регулирующие труд рабочих и служащих / Ф. М. Левиант. Изд-во ЛГУ, 1960. 135 с.
7. Советское трудовое право [учебник] / [В.С. Анреев. С.А. Голоща-пов, А.И. Шебанова и др.] ; под ред. В.С. Андреева, В.Н. Толкуновой. – 4-е изд. испр. и доп. – М.: Высшая школа, 1987. – 511 с.
8. Енциклопедія освіти : [гол. ред. В. Г. Кремень] / Акад. пед. наук України. К. : Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
9. Чубук Р. В. Критерії, показники та рівні професійної компетентності соціальних педагогів / Р. В. Чубук // Наукові записки [Національного універ-

ситету «Острозька академія»]. Сер. : Психологія і педагогіка. 2008. Вип. 11. – С. 253-263.

10. Ерохин В.М. Критерии и показатели эффективности административно-правового регулирования алкогольного рынка // Право. Журнал Высшей школы экономики Выпуск № 1 / 2015, с. 115-125.

11. Коджаспирова Г. М. Словарь по педагогике / Г. М. Коджаспирова, А. Ю. Коджаспиров. М. : ИКЦ «МарТ», 2005. 448 с.

12. Шабалдак А. В. Компоненти, критерії, показники та рівні готовності курсантів військової академії до професійної діяльності на основі реалізації праксеологічного підходу / А. В. Шабалдак // Молодий вчений. 2017. № 2. С. 563-567

13. Пашков А. С. Хозяйственный механизм и трудовое право / А. С. Пашков // Правоведение. 1982. № 5. С. 106-107.

14. Лукаш С.С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 // Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 201 с.

Анотація

Бондар В. І. **До проблеми визначення критеріїв диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів.** – Стаття.

У статті запропоновано авторське визначення поняття «диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів». З метою визначення критеріїв відповідної диференціації узагальнено низку наукових поглядів з приводу окресленої проблематики. Встановлено, що критерії диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) об'єктивні, тобто такі, що не залежать від особистих якостей працівника; та 2) суб'єктивні критерії, які напряму пов'язані із особистісними якостями кожного окремого службовця.

Ключові слова: диференціація, державна служба, критерії, правове регулювання, праця, державний службовець, правоохоронні органи.

Аннотация

Бондарь В. И. **К проблеме определения критериев дифференциации правового регулирования труда служащих правоохранительных органов.** – Статья.

В статье предложено авторское определение понятия «дифференциации правового регулирования труда служащих правоохранительных органов». С целью определения критериев соответствующей дифференциации обобщенно ряд научных взглядов по поводу этой проблематики. Установлено, что критерии дифференциации правового регулирования труда служащих правоохранительных органов наиболее целесообразно разделить на две большие группы: 1) объективные, то есть такие, которые не зависят от личных качеств работника; и 2) субъективные критерии, которые напрямую связаны с личностными качествами каждого отдельного служащего.

Ключевые слова: дифференциация, государственная служба, критерии, правовое регулирование, труд, государственный служащий, правоохранительные органы.

Summary

Bondar V. I. **The problem of determining the criteria for differentiation of legal regulation of the work of law enforcement officials.** – Article.

The article proposes the author's definition of the concept of "differentiation of the legal regulation of the work of law enforcement officials". In order to determine the criteria for appropriate differentiation, a number of scientific views have been summarized on the issues outlined. It was found that the criteria for differentiation of legal regulation of the work of law enforcement officials are most appropriate to be divided into two large groups: 1) objective, ie, those that do not depend on the personal qualities of the employee; and 2) subjective criteria that are directly related to the individual qualities of each individual employee.

Key words: differentiation, civil service, criteria, legal regulation, labor, civil servant, law enforcement agencies.

УДК 342.9

О. М. Бондаренко
кандидат юридичних наук,
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВОГО СПОРУ

Стан дослідження. На сьогоднішній день українське податкове законодавство складно назвати досконалим. Зазначене призводить до виникнення конфліктних ситуацій між платниками податків та органами Державної фіскальної служби України, які у подальшому можуть перерости у податкові спори. Взагалі, під податковим спором слід розуміти ситуацію за якої виникають розбіжності між платником податків та Державною фіскальною службою України щодо будь-якого питання у сфері податкових правовідносин. Вирішення таких розбіжностей повинно протікати у будь-якій визначеній на законодавчому рівні формі, зокрема: адміністративній та/або судовій. Виходячи із важливості податкового спору, як гарантії дотримання прав та інтересів платників податків, особливої актуальності набувають теоретичні дослідження присвячені вказаному інституту. Разом із тим, слід відмітити, що комплексне та всебічне вивчення інституту вирішення податкових спорів є неможливим без з'ясування його мети, завдань та функцій.

Стан дослідження. Загальнотеоретичним питанням вирішення податкових спорів у своїх наукових працях приділяли увагу: Ю.В. Божко, А.Ю. Бучик, М.В. Жернаков, В.С. Кіценко, Л.К. Царьова, Ю.О. Ковальова, Л.Г. Колеснікова, І.Є. Криницький, В.О. Курило, Я.П. Любченко, І.Л. Самсін, М.П. Кучерявенко, П.О. Селезень, О.І. Степашко, Г.М. Стріяшко, Т.О. Мацелик, О.В. Литвин, В.В. Тильчик, В.Т. Білоус, Д.М. Цвіра М.В. Джафарова, О.О. Дмитрик, О.Ю. Щербакова, О.О. Дмитрик та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, практично по за увагою вчених залишилось питання мети, завдань та функцій вирішення податкового спору, що беззаперечно можна вважати суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому метою статті є: визначити мету, завдання та функції вирішення податкових спорів.

Виклад основного матеріалу. Взагалі, мета відповідає на питання про те, на що спрямована ця діяльність і для чого вона здійснюється [1, с. 4]. В етимологічному плані мета – це те, до чого прагнуть, чого треба досягти. У філософії вона інтерпретується як ідеально намічена модель, уявний образ результату, який припускається. Дослідження діалектики мети, засобів і результату як окремого випадку діалектики матеріального й ідеального дозволило розглянути її як ідеальне передбачення результату діяльності, а саму діяльність – як складний процес постановки і здійснення мети [2, с. 459, 461]. У наукових працях, присвячених питанням теорії управління, під метою найчастіше мають на увазі ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта чи об'єкта управління, сформульованого на основі пізнання та врахування їх об'єктивних і організаційних форм, потреб та інтересів [3, с. 164]. В.М. Плішкін вважав, що під метою управління необхідно розуміти майбутній бажаний стан об'єкта управління або його окремих параметрів (тобто якісно виражених характеристик); результат, який підлягає досягненню, деякий кінцевий стан системи [4, с. 73].

П.М. Рабінович, розмірковуючи про мету правового регулювання, визначив її як передбачувані і бажані для правотворчого органу результати здійснення закону. Правник відмічає, що зважаючий на наявність засобів й умов її досягнення, мета закону може бути найближчою (прямою) або перспективною. За сферою суспільного життя, якої стосується мета закону, можна розрізняти економічні, політичні, екологічні, духовні та інші його цілі. У тих випадках, коли зміст мети закону становлять саме юридичні наслідки (тобто зміни у правовому статусі певної групи суб'єктів або у конкретних правах та обов'язках персоніфікованих осіб), є підстави вирізняти юридичну ефективність закону (правового регулювання). В усіх же інших випадках йдеться про загальносоціальну (економічну, політичну, екологічну, духовну та ін.) ефективність правового регулювання [5, с. 172].

Отже мета – це не просто бажаний результат якоїсь діяльності, це ідеальне завершення конкретної сукупності дій, які вчиняються певним суб'єктом. Відзначимо, що на законодавчому рівні (ані у Податковому Кодексі України, ані у відомчих підзаконних актах, які визначають порядок оскарження дій контролюючих органів) чітко не сформульовано мету вирішення податкового спору). Тим не менш, аналіз змісту норм у КАС України, у статі 2 якого зокрема закріплено, що завданням адміністративного судочинства, якими є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтере-

© О. М. Бондаренко, 2017

сів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [6], а також положень Закону «Про звернення громадян», Наказу Мінфіну України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» інших нормативно-правових актів, дозволяє зробити висновок про те, що метою вирішення податкового спору є:

– по-перше, забезпечення реалізації конституційних гарантій осіб на оскарження дій, бездіяльності суб`єкта владних повноважень;

– по-друге, забезпечення панування правової справедливості і режиму правової законності у податковій сфері.

Оскільки мета, як правило, має доволі узагальнений вигляд, прийнято також виокремлювати завдання, які конкретизують і розвивають мету за окремими аспектами і напрямками. Тобто мета породжує завдання. Завдання – це наперед визначений, регламентований для виконання обсяг роботи, справа, настанова, розпорядження виконати певне доручення [7, с. 40]. У своєму науковому дослідженні В.О. Климков дійшов висновку, що завдання – це мета, досягнення якої є бажаним до відповідного моменту в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення. Завдання, продовжує автор, вказує на безпосередню мету організації, що піддається кількісній характеристиці. Більш того, зауважує вчений, завдання являють собою сукупність вимог для прийняття рішень у конкретній ситуації [8, с. 99]. С.С. Гнатюк відзначає, що завдання – це похідна із закону об'єктивно існуюча форма реалізації правової компетенції, яка реалізується суб'єктами юрисдикції, що наділені процесуальними повноваженнями та ведуть провадження з метою досягнення окремого та загального правового результату [9].

Таким чином, завдання відображають ту роботу (її зміст, характер, обсяги тощо), яку необхідно виконати на шляху до мети. Отже, вважаємо, що до завдань вирішення податкових спорів слід віднести наступне:

– забезпечити своєчасний, всебічний, об'єктивний та неупереджений розгляд справи;

– забезпечити захист, відновлення та (або) належної реалізації суб'єктами тих їх прав, законних інтересів з приводу порушення, обмеження яких і виник податковий спір.

– здійснити контроль за станом законності та правового порядку у сфері податкових і тісно пов`язаних із ними відносин.

З категорією завдання тісно пов'язано поняття «функції». Що ж стосується функцій інститут вирішення податкового спору, то вони являють собою основні напрямки, за якими здійснюється вплив на суспільні відносини в ході його розв`язання. Дані функції вони логічно слідують із цілей і завдань означеного інституту, а саме:

– по-перше, правозахисна функція. Спершу варто відзначити, що в даному контексті слід розрізняти поняття «охорона» та «захист». В цьому контексті слід погодитись із думкою В.М. Юрчишина, який вказує, що права і законні інтереси людини охороняються постійно, а захищаються лише тоді, коли їх порушують. Захист – це одна із форм охорони, що здійснюється при порушенні права чи реальній загрозі такого порушення, а також у випадках оспорення прав і свобод. Інакше кажучи, захист, пов'язується з використанням примусових засобів реалізації права, які застосовують компетентні державні органи або людина самостійно (самозахист) з метою відновлення порушеного права, тобто захист має регулятивно-динамічний характер [10, с. 69; 11].

Переходячи безпосередньо до розгляду правозахисної функції в контексті визначеної проблематики, то в першу чергу слід вказати, що правозахисна – це функція забезпечення захисту регульованих нормами права суспільних відносин від будь-яких посягань, відновлення правового стану суб'єктів права, інтересів суспільства, законності і правопорядку в разі їх порушення [12]. На переконання В.С. Несесянца, правозахисна функція – це діяльність держави щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, ствердження законності і правопорядку у всіх сферах суспільного і політичного життя [13, с. 258, 260]. Досить розгорнуто до визначення сутності правозахисної функції у своєму дисертаційному дослідженні підійшов В.Г. Андрусяк. Науковець вказує, що правозахисна функція – це ключова функція, яка здійснюється у правоохоронній формі. Розуміння правозахисної функції сучасної держави передбачає широкий підхід до її трактування. Правозахисна функція держави відображає сутнісну характеристику держави, відповідає певному етапу розвитку суспільства і держави, вона постійно трансформується під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів і наповнюється новим змістом. Правозахисна функція, підсумовує автор, – це комплекс заходів правового характеру, спрямованих на всебічний захист прав і свобод людини і громадянина [14, с. 9].

Отже, змістом даної функції є забезпечення захисту регульованих норма ми права суспільних відносин від будь-яких посягань, відновлення правового стану суб'єктів права, інтересів суспільства, правової законності і правового порядку в разі їх порушення [15, с. 134]. Таким чином, у контексті вирішення податкового спору правозахисна функція полягає у тому, що за наслідками його розгляду, компетентним органом (посадовою особою), уповноваженим вирішувати такі спори, застосовуються відповідні заходи щодо відновлення порушених прав, законних інтересів скаржника та (або) усунення перешкод

для їх реалізації, забезпечення відшкодування шкоди, завданої протиправними діями (бездіяльністю) з боку іншої сторони спору. Тобто правозахисна функція – орієнтована на відновлення стану правової справедливості та законності. Вона, безпосередньо реалізується у повному обсязі тоді, коли буде встановлено протиправний характер поведінки іншої сторони спору, дії чи бездіяльність якої оскаржуються;

– по-друге, правоохоронна функція. Дана функція тісно пов`язана із вищезгаданою правозахисною, втім, як ми вже відзначили вище, не тотожна їй. О.М. Полковніченко розглядає правоохоронну функцію держави як забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, що спрямовані на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності й правопорядку [16]. На думку І. Кріцака, правоохоронна функція держави – це комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), основаних на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності і правопорядку [17, с. 15]. Отже, якщо правозахисна функція орієнтовна на роботу із наслідками вже вчинених конкретних протиправних дій (бездіяльності), то правоохоронна – більше спрямована на протидію протиправній поведінці, виявлення і припинення правопорушень, а також умов і факторів, що сприяли їх скоєнню; на контроль за станом законності і правової дисципліни у податковій сфері;

– по-третє, виховна функція. Однією із основних підвалин успішного забезпечення у суспільстві та державі належного стану правового порядку є високий рівень правової свідомості і культури населення. Свідомість людини, зазначає Ю.А. Ведєрніков, відображаючи об'єктивні потреби суспільного розвитку, є передумовою та регулятором поведінки людини. Саме свідомість надає цілеспрямованого характеру людській діяльності. Правосвідомість є специфічною формою суспільної свідомості. Правосвідомість, продовжує науковець, – це система відображення правової дійсності в поглядах, теоріях, концепціях, почуттях, уявленнях людей про право, його місце і роль у забезпеченні свободи особи та інших загальнолюдських цінностей. Ключовий пункт правосвідомості – усвідомлення людьми цінностей природного права, прав і свобод людини й оцінка чинного права з погляду його відповідності загальнолюдським цінностям, закріпленим у міжнародних документах про права людини. Правосвідомість не тільки відображає у правових категоріях, концепціях, теоріях, почуттях, поглядах людей правову дійсність, але й спрямовує суб'єктів права на певні зміни в правовому середовищі, прогнозує і моделює їх [18]. Правосвідомість є одним із ключових факторів, що визначають формування і досягнутий рівень правової культури. Правова культура – це позитивна якість розвитку правового життя суспільства і особистості. Правова культура суспільства – позитивна якість розвитку правового життя суспільства, що забезпечує його стабільність, подальший прогрес. Правова культура суспільства включає в себе всі досягнення правового життя суспільства, характеризує її ціннісний зріз, рівень розвитку, досконалість в загальному контексті соціального прогресу. Правова культура особистості – це позитивна якість розвитку правового життя особистості, яка забезпечує необхідні знання права, розуміння його соціальної цінності, вміння користуватися своїми юридичними правами, усвідомлене виконання своїх юридичних обов'язків. Правова культура особистості передбачає оволодіння необхідним і достатнім рівнем знання права [19, с. 123-124].

Формування і підтримка на належному рівні правової свідомості і правової культури вимагає проведення складної, багатоаспектної та багаторівневої виховної роботи, яка б забучувала адекватне сприйняття населенням встановлених у державі правил поведінки, сприяла закріпленню на рівні свідомості кожного учасника суспільних відносин переконання у необхідності діяти у відповідності до цих правил, як найбільш корисної і безпечної, в тому числі для нього самого, форми поведінки. Важливим елементом правовиховної роботи є позитивна правозастосовна практика, одним із проявів якої є вирішення податкових спорів. Належне функціонування інститут вирішення податкових спорів з одного боку має сприяти зміцненню у платників податків почуття правової захищеності і впевненості у тому, що ні один випадок вчинення контролюючими органами протиправної поведінки не залишиться поза увагою держави, а з іншого – спонукати контролюючі органи і самих платників податків до належної реалізації своїх прав та обов'язків у податковій сфері;

– по-четверте, регулятивна функція. Регулювати – це означає насамперед знати внутрішню будову об'єкта регулювання [20, с. 10]. Таким чином, поява спору, свідчить про те, що у встановленому порядку взаємовідносин між платником податків та контролюючим органом виникли певні розбіжності, які не можуть бути врегульовані ними самостійно і вимагають залучення до їх вирішення компетентного органу. Вирішуючи

справу про податковий спір, компетентний орган чи посадова особа з`ясовує причини зазначених розбіжностей і врегульовує їх у встановленому порядку, чим повертає відносини між сторона спору у русло законності;

– по-п'яте контрольна функція. У найбільш загальному розумінні «контроль» – це діяльність із спостереження та перевірки дотримання підконтрольним суб'єктом норм чинного законодавства України. В.Г. Афанасьєв стверджує, що контроль – це праця за наглядом і перевіркою відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням-законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і под.; виявлення результату впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання [21, с. 125]. Ю.М. Старілов зауважує, що контроль – це встановлення відповідності або невідповідності фактичного стану системи державного управління та її структури необхідному стандарту і рівню, вивчення та оцінка результатів загального функціонування державних органів, а також конкретних дій суб'єктів управління; встановлення співвідношення планованого і зробленого в системі державного управління [22, с. 40-41].

Таким чином, контрольна функція вирішення податкового спору полягає у декількох аспектах: по-перше, дозволяє керівництву Державної фіскальної служби виявити слабкі місця в дійсності органів ДФС; по-друге, дає можливості громадськості вплинути на діяльність органів фіскальної служби шляхом перевірки дотримання останніми норм чинного законодавства України.

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження можемо констатувати, що податковий спір за своєю сутністю хоча є явищем негативним, втім його наявність пояснюється об'єктивними обставинами, які в значній мірі пов'язані із недосконалістю відповідного нормативно-правового регулювання податкових правовідносин. Наведений нами перелік завдань та функцій вирішення податкового спору підтверджує те, що він дійсно є важливою гарантією дотримання прав платників податків. А відтак, перед державою стоїть важливе завдання: створити всі необхідні організаційно-правові основи для того, щоб: по-перше, мінімізувати кількість податкових спорів; по-друге, у разі їх виникнення забезпечити оперативне, якісне та справедливе їх вирішення.

Література

1. Эльдкин П.С. Цель и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1976. – С. 3–6.
2. Философская энциклопедия/ Гл. ред. Ф.В. Константинов. – М.: Сов. энцикл., 1970. – Т.5. – 740 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. –– М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка / В.М. Плішкін – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. – Львів: Край, 2007. – 192 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 року № 2747-IV (в ред. Закону № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст. 436) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15
7. Словник української мови. – Т. 4. – К.: Наукова думка, 1973. – 840 с.
8. Климков В. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціального органу з питань банкрутства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Климков Володимир Олександрович. – К., 2010. – 205 с.
9. Гнатюк С. С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Степан Сергійович Гнатюк. – Львів : Б.в., 2010. – 156 с.
10. Абрамов В. И. Соотношение понятий «охрана» и «защита», «гарантированость», «обеспечение» прав ребенка / В. И. Абрамов // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 68-74.
11. Юрчишин В. М. Правозахисна функція прокурора і її значення за новим Кримінальним процесуальним кодексом України / В. М. Юрчишин // Адвокат. – 2012. – № 6. – С. 19 – 23.
12. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 3-те видання. – К.: Алерта; ЦУП, 2011. – 524 с.
13. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для вузов. – М., 2001. – 539 с.
14. Андрусяк В.Г. Правозахисна функція сучасної держави (на прикладі інституту прокуратури): загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис… канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2015. – 20 с.
15. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
16. Полковніченко О. М. Сутність та зміст правоохоронної функції держави / О. М. Полковніченко // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр, справ. – 2011. – № 3 (54). – С. 39-43.
17. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України / І. В. Кріцак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 365 – 372.
18. Ведєрніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 333 с. – (Вища освіта XXI століття). // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://pidruchniki.com/15931106/pravo/pravosvidomist_ponyattya_struktura_vidi
19. Погребной И.М. Теория права: Учебное посо-бие. 3-е изд., испр. и доп. – Харьков: Государствен-ное специализированное издательст-во «Основа», 2003. – 128 с.
20. Селіванов В., Діденко Н. Правова природа регулювання суспільних відносин // Право України. – 2000. – № 10. – с. 10-20.
21. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1977. – 440с.
22. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

Анотація

Бондаренко О. М. **Мета, завдання та функції вирішення податкового спору.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, визначено мету, завдання та функції вирішення податкового спору. Констатовано, що податковий спір за своєю сутністю хоча і є явищем негативним, втім його наявність пояснюється об'єктивними обставинами, які в значній мірі пов'язані із недосконалістю відповідного нормативно-правового регулювання податкових правовідносин. Наголошено, що важливим завданням держави є: створити всі необхідні організаційно-правові основи для того, щоб по-перше, мінімізувати кількість податкових спорів; по-друге, у разі їх виникнення забезпечити оперативне, якісне та справедливе їх вирішення.

Ключові слова: податковий спір, мета, завдання, функції, оскарження, права, суб'єкт правовідносин, правове регулювання.

Аннотация

Бондаренко О. М. **Цель, задачи и функции решения налогового спора.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, определены цели, задачи и функции решения налогового спора. Констатировано, что налоговый спор по своей сути хотя и является явлением отрицательным, впрочем, его наличие объясняется объективными обстоятельствами, которые в значительной степени связаны с несовершенством соответствующего нормативно-правового регулирования налоговых правоотношений. Отмечено, что важным заданием государства является: создать все необходимые организационно-правовые основы для того, чтобы: во-первых, минимизировать количество налоговых споров; во-вторых, в случае их возникновения обеспечить оперативное, качественное и справедливое их решение.

Ключевые слова: налоговый спор, цель, задачи, функции, обжалование, права, субъект правоотношений, правовое регулирование.

Summary

Bondarenko O. M. **Purpose, tasks and functions of tax dispute resolution.** – Article.

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists, the purpose, tasks and functions of the tax dispute resolution are determined. It is stated that the tax dispute by its nature, although it is a negative phenomenon, however, its presence is explained by objective circumstances, which are largely due to the imperfection of the relevant regulatory legal regulation of tax relations. It is emphasized that the important task of the state is to: create all the necessary organizational and legal bases in order to, firstly, minimize the number of tax disputes; second, in the event of their occurrence, to ensure prompt, high-quality and fair solution to them.

Key words: tax dispute, purpose, tasks, functions, appeal, rights, subject of legal relations, legal regulation.

УДК 343.137:341.44

В. В. Бортницька
здобувач
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНОГО ПОРЯДКУ ВИДАЧІ ОСІБ З УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Спрощений порядок видачі особи з України є однією із найпрогресивніших форм міжнародного співробітництва. Однак, новизна зазначеної форми зумовлює правову неврегульованість в законодавстві України. Як показав порівняльний аналіз норм КПК України із міжнародним законодавством, КПК України в повній мірі відображає вимоги Європейської конвенції та додаткових протоколів до неї, ратифікованих Україною. Попри те, відповідно до вимог міжнародного законодавства, порядок затримання особи, порядок видачі особи, визначення підстав для відмови у застосуванні спрощеного порядку видачі осіб з України регулюється національним законодавством, яке на сьогодні потребує аналізу та вдосконалення. Наразі залишається не врегульованим строк, протягом якого начальник установи попереднього ув'язнення зобов'язаний повідомити слідчого суддю про надання згоди особи на застосування спрощеного порядку її видачі. Гостро стоїть питання відсутності у ст. 208 КПК України окремої підстави, яка б надавала право уповноваженій особі затримувати особу, яка перебуває у міжнародному розшуку, крім того відомчі накази не приведені у відповідність до вимог КПК України в частині роз'яснення права затриманої особи на застосування спрощеного порядку видачі тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В теорії кримінального процесу неодноразово піднімались окреслені питання, точилися дискусії з приводу підстав затримання, строків вчинення процесуальних дій тощо. Крім того, дослідженню питання спрощеного порядку видачі осіб через призму інституту видачі осіб у своїх дослідженнях приділялася увага в роботах С.С. Беляева, І.Л. Бородіна, Ю.Г. Васильева, О.І. Виноградова, С.М. Вихриста, Я.О. Грабова, Т.С. Гавриш, Ж.О. Жуковської, М.Ю. Коробкіна, А.Г. Маланюка, Л.М. Горбунової, А.В. Озерської, Л.В. Пастухової, М.І. Пашковського, Л.О. Падалка, М.П. Свистуленко, О.В. Узунової. Разом з тим, новизна зазначеної форми взаємодії зумовлює її актуальність та необхідність дослідження в аспекті діючого законодавства та з урахуванням напрацьованих практикою проблемних аспектів.

З огляду на зазначене, **метою** даної статті є інтеграція норм національного законодавства та вимог КПК України у відомчі нормативно-правові акти, розроблення авторського бачення вдосконалення законодавчої регламентації спрощеного порядку видачі осіб, в тому числі і щодо затримання особи, щодо якої буде вирішуватись питання щодо видачі.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалось раніше, спрощений порядок видачі осіб регламентується міжнародними договорами, ратифікованими Україною, та внутрішнім законодавством, а саме Конституцією України, КПК України та відомчими нормативними актами. Разом з тим, аналіз національного законодавства свідчить, що воно не приведене у відповідність в частині регламентації спрощеного порядку видачі осіб з України та потребує переосмислення.

Як зазначає Бобильов А.І., від ступеня розробленості правових норм, ясності та чіткості обов'язкових приписів залежить рівень правовідносин, що виникають на їх основі, та положення правозастосовних актів, що видаються [1, с. 108], [2, с. 71]. З огляду на це, розробленість правових норм щодо застосування спрощеної процедури видачі особи є одним із пріоритетних напрямків вдосконалення законодавства, яке регулює міжнародні відносини, з огляду на новизну зазначеної процедури.

Національні закони про видачу покликані деталізувати як матеріально-правову основу екстрадиції, так і її процесуальний бік. Ключовим правилом таких законів є розвиток власного кримінального процесуального законодавства і суміжних галузей права з метою найбільш повного відображення в них національних інтересів, захисту власних правових систем [3, с. 194], [2, с. 85].

Так, процесуальний порядок спрощеного порядку видачі осіб з України визначено у ст. 588 КПК України. Зокрема, визначено суб'єктів, які уповноважені застосовувати таку процедуру (уповноважений (центральний) орган України) та основну умову його застосування – згода особи на її видачу (екстрадицію), затверджена слідчим суддею. Примусово, всупереч волі особи, яка видається, остання не може бути видана. На слідчого суддю покладено обов'язок засвідчити таку згоду.

У зазначеній статті зазначені граничні строки прийняття рішення про видачу (екстрадицію) особи, а саме у будь-який час до прийняття рішення про її видачу (екстрадицію) та право щодо відкликання згоди особи на її видачу, а саме до їх затвердження згоди слідчим суддею. У ч. 7 ст. 588

© В. В. Бортницька, 2017

КПК України перебачено, що рішення про видачу особи (екстрадицію) у спрощеному порядку може бути прийнято уповноваженим (центральним) органом України до надходження запиту компетентного органу іноземної держави про видачу особи (екстрадицію) без обов'язкового проведення екстрадиційної перевірки у повному обсязі. З огляду на зазначене, надходження запиту компетентного органу іноземної держави про видачу особи (екстрадицію) є підставою, яка унеможливлює видачу особи у спрощеному порядку.

У зазначеній ст. 588 КПК України передбачені механізми звернення до слідчого судді особи, яка перебуває в ІТТ, для затвердження згоди особи. Так, відповідно до ч. 3 ст. 588 КПК України на начальника установи попереднього ув'язнення покладено обов'язок невідкладно надіслати заяву про згоду особи на видачу у спрощеному порядку до суду, в межах територіальної юрисдикції якого особа перебуває під вартою, та повідомити про це керівника відповідної регіональної прокуратури. У частинах 4 та 5 зазначеної статті передбачений механізм дій щодо повідомлення про прийняте рішення слідчим суддею уповноваженого (центрального) органу України та щодо інформування уповноваженим (центральним) органом України запитуючу сторону.

У частині 6 ст. 588 КПК України визначено порядок розгляду питання про видачу особи (екстрадицію) у спрощеному порядку уповноваженим (центральним) органом України та визначено обсяг інформації, який повинен бути наданий запитуючою стороною для вирішення питання про видачу особи у спрощеному порядку.

Для розгляду питання про видачу особи у спрощеному порядку необхідна наступна інформація щодо:

1) прийняття компетентним органом іноземної держави стосовно особи рішення про тримання під вартою або вироку, який набрав законної сили, а також підтвердження того, що особа розшукується компетентним органом іноземної держави для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку;

2) характеру і правової кваліфікації вчиненого особою кримінального правопорушення, зокрема про максимальну межу покарання або покарання, призначеного згідно з вироком, який набрав законної сили, а також про відбуту особою частину покарання;

3) даних про особу, яка розшукується компетентним органом іноземної держави для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку, зокрема про її громадянство;

4) обставин вчинення особою кримінального правопорушення, зокрема про час, місце, ступінь участі особи, інші обставини вчинення кримінального правопорушення;

5) наслідків вчиненого особою кримінального правопорушення (за можливості);

6) строків давності притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення відповідного кримінального правопорушення згідно із законодавством іноземної держави, яка розшукує особу.

У разі якщо особа розшукується компетентним органом іноземної держави з метою виконання вироку, який набрав законної сили, для розгляду питання про видачу особи (екстрадицію) у спрощеному порядку необхідною є також інформація про те, чи було ухвалено вирок за відсутності обвинуваченого (in absentia).

За потреби для прийняття рішення про видачу особи (екстрадицію) у спрощеному порядку уповноважений (центральний) орган України може запитати у компетентного органу іноземної держави додаткову інформацію або документи.

У ч. 8 ст. 588 КПК України визначено, що Уповноважений (центральний) орган України має право прийняти рішення про видачу особи (екстрадицію) у спрощеному порядку або відмовити у видачі особи (екстрадиції) у спрощеному порядку протягом п'яти робочих днів з дня одержання ухвали слідчого судді, якою затверджено згоду особи на видачу (екстрадицію), та інформації компетентного органу іноземної держави, передбаченої ч. 6 ст. 588 КПК України. Рішення виноситься керівником уповноваженого (центрального) органу України або уповноваженою ним особою, є остаточним і оскарженню не підлягає.

У частині 9 ст. 588 КПК України визначені підстави для відмови у видачі особи навіть за умови, якщо особа надала таку згоду. На нашу думку, зазначене питання потребує додаткового вивчення.

Застосуванню спрощеного порядку видачі осіб передує затримання особи, яке має свої особливості.

Так, відповідно до результатів аналізу правозастосовної практики, затримання здійснюються: під час в'їзду в Україну (39 %), під час виїзду з України (35%), під час перебування на території України (26%). Затримання здійснюється такими суб'єктами: інспектором прикордонної служби, який здійснює перевірку паспортних документів при в'їзді та виїзді з України, в тому числі співробітниками Міжнародного пункту пропуску для автомобільного сполучення (48 %), співробітниками національної поліції (25%), слідчим (12 %), співробітниками СБУ України (14%), співробітниками інших органів (11%). Як показує аналіз правозастосовної практики затримання особи здійснюється уповноваженою службовою особою в порядку ст. 208 КПК України, а також керуючись рядом відомчих наказів.

У ст. 208 КПК України передбачене вичерпне коло випадків, які дають право уповноваженій службовій особі затримати особу, підозрювану у

вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, без ухвали слідчого судді, суду. Затримання особи, яка перебуває у міжнародному розшуку для здійснення її видачі, як підстава для затримання, не передбачена у КПК України. Зазначене питання щодо правомірності затримання такої особи на підставі ст. 208 КПК України є досить спірним з огляду на імперативність зазначеної норми та обмежену кількість підстав, які надають право уповноваженій особі затримати особу, серед яких відсутня така підстава як затримання особи для вирішення питання про подальшу видачу іншій державі. Так, особа, яку затримують для вирішення питання про подальшу видачу іншій державі, не підпадає під жодну з підстав, визначених у ст. 208 КПК України. З огляду на це, при затриманні такої особи підстави, зазначені у ст. 208 КПК України, не можуть бути застосовані. Однак, як показує правозастосовна практика, при затримані осіб, якы знаходяться у міжнародному розшуці посилаються саме на зазначені підстави. Цікавою в розглядуваному аспекті є ч. 3 ст. 208 КПК України, в якій зазначено, що якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України, особа може бути затримана в порядку ст. 208 КПК України. Затримання особи для видачі формально підпадає під ознаки ч. 3 ст. 208 КПК України, однак ця підстава для затримання можлива в Україні лише щодо злочинів, підслідних НАБУ, що значно звужує сферу застосовування зазначеної підстави та виключає можливість посилання на неї при затримані особи для видачі іншій державі. Доцільно було б доповнити ст. 208 КПК України додатковою підставою, яка б дозволяла затримувати особу для вирішення питання про подальшу видачу іншій державі. Відповідно до ч. 4 ст. 208 КПК України уповноважена службова особа, що здійснила затримання особи, повинна негайно повідомити затриманому зрозумілою для нього мовою підстави затримання. Разом з тим, наразі в КПК України відсутня відповідна підстава для затримання особи, яка перебуває у міжнародному розшуку, що призводить до того, що в протоколі зазначають підставу для затримання визначену п. 1 ч. 1 ст. 208 КПК України «якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення», що не відповідає дійсності. Так, відповідно до аналізу протоколів затримання в них зазначено як підставу для затримання п. 1 ч. 1 ст. 208 КПК України у 74% протоколів та п. 2 ч. 1 ст. 208 КПК України у 20 % протоколів, інші підстави з посиланням на накази та інструкції у 6% протоколів. Тому, пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 208 КПК України п. 4 у такій редакції: «Уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках:

4) якщо особа переслідується компетентними органами іншої держави за вчинення правопорушення або якщо особа розшукується зазначеними органами з метою виконання вироку або постанови про утримання під вартою для вирішення питання про подальшу видачу компетентним органам іншої держави».

Порядок затримання особи, крім ст. 208 КПК України, регламентується рядом наказів і інструкцій. Однак, їх аналіз свідчить, що в наказах та інструкціях не визначено обов'язку уповноважених осіб роз'яснити особі її право надати згоду на видачу (екстрадицію) для застосування процедури видачі (екстрадиції) у спрощеному порядку, а також права на відмову від застосування спеціального правила щодо меж кримінальної відповідальності у разі надання згоди на її видачу (екстрадицію). Так, відповідно до наказу № 931 від 14.11.2012 Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування» [4] у Розділі II не передбачено обов'язку роз'яснити право затриманої особи на застосування спрощеного порядку видачі, однак прикордонні наряди найчастіше затримують осіб при перетині державного кордону України (під час в'їзду в Україну (39 %), під час виїзду з України (35%)) (Додаток). Метою зазначеного наказу є визначення порядку дій посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядку подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування [4]. Відповідно до ч. 4 ст. 588 КПК України протокол затримання особи повинен містити відмітку про роз'яснення особі її права надати згоду на видачу (екстрадицію) для застосування процедури видачі (екстрадиції) у спрощеному порядку, а також відмітку про право на відмову від застосування спеціального правила щодо меж кримінальної відповідальності у разі надання згоди на її видачу (екстрадицію). З огляду на виконання зазначеного положення, а також з метою узгодження вимог наказу з положеннями КПК України, пропонуємо доповнити п. 2.1 II Розділу Наказу № 931 від 14.11.2012 Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про

затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування» абзацом 4 такого змісту: «Якщо встановлено, що особа переслідується компетентними органами іншої держави за вчинення правопорушення або якщо особа розшукується зазначеними органами з метою виконання вироку або постанови про утримання під вартою для вирішення питання про подальшу видачу компетентним органам іншої держави при її затримані, уповноважена службова особа зобов'язана роз'яснити особі її право надати згоду на видачу (екстрадицію) для застосування процедури видачі (екстрадиції) у спрощеному порядку, а також право на відмову від застосування спеціального правила щодо меж кримінальної відповідальності у разі надання згоди на її видачу (екстрадицію). Про роз'яснення зазначених прав у протоколі затримання має бути зроблена відповідна відмітка».

Порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та органів Національної поліції України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України осіб, автомобільних транспортних засобів і паспортних документів, які перебувають у банках даних інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполу також регламентується Наказом Міністерства внутрішніх справ № 505 від 14.06.2016 року «Про затвердження Порядку дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та органів Національної поліції України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України осіб, автомобільних транспортних засобів і паспортних документів, які перебувають у банках даних інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполу» [5]. Відповідно до зазначеного Наказу затримання особи здійснюється в порядку визначеному Наказом № 931 від 14.11.2012 року Адміністрації Державної прикордонної служби України, однак в Наказі Міністерства внутрішніх справ № 505 від 14.06.2016 року розроблена типова форма протоколу про затримання особи, яка є додатком 1 до зазначеного наказу [5]. Аналіз типового бланку затримання свідчить про його невідповідність вимогам КПК України в частині виконання обов'язку роз'яснити особі її право надати згоду на видачу (екстрадицію) для застосування процедури видачі (екстрадиції) у спрощеному порядку, а також право на відмову від застосування спеціального правила щодо меж кримінальної відповідальності у разі надання згоди на її видачу (екстрадицію). З огляду на це, нами розроблено проект протоколу додатку 1 до Порядку дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та органів Національної поліції України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України осіб, автомобільних транспортних засобів і паспортних документів, які перебувають у банках даних інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполу з урахуванням зазначеного пункту, який має використовуватись при затриманні осіб, які переслідуються компетентними органами іншої держави за вчинення правопорушення або якщо особа розшукується зазначеними органами з метою виконання вироку або постанови про утримання під вартою для вирішення питання про подальшу видачу компетентним органам іншої держави та доповнено його відповідними графами для заповнення, які стосуються спрощеного порядку видачі осіб.

До особи, яку розшукують компетентні органи іноземної держави за кримінальне правопорушення, у зв'язку з яким може бути вирішено питання про видачу особи (екстрадицію) такій державі для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку, в порядку і на підставах, передбачених розділом IX цього Кодексу або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, може застосовуватись запобіжний захід у вигляді тримання під вартою.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 КК України іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочини поза межами України і перебувають на території України, можуть бути видані іноземній державі для притягнення до кримінальної відповідальності і віддання до суду.

Література

1. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения. *Государство и право.* 1999. № 5. С. 104–109.

2. Свистуленко М. П. Екстрадиція в правовій системі України: основні кримінально-правові аспекти: дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ. 2005. 238 с.

3. Волженкина В.М. Выдача в российском уголовном процессе: монография. Москва, 2002. 333 с.

4. Наказ Адміністрації ДПС № 931 від 14.11.2012 «Про затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2033-12/print.

5. Наказ МВС України № 505 від 14.06.2016 «Про затвердження Порядку дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та органів Національної поліції України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України осіб, автомобільних

транспортних засобів і паспортних документів, які перебувають у банках даних інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполу». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1052-16/print.

Анотація

Бортницька В. В. **Процесуальний порядок застосування спрощеного порядку видачі осіб з України.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню процесуального порядку застосування спрощеного порядку видачі осіб з України. Надано загальну характеристику положень ст. 588 КПК України. Розглянуто особливості затримання особи в порядку ст. 208 КПК України з урахуванням положень КПК України, які стосуються спрощеного порядку видачі осіб з України. Проаналізовано відомчі накази та законодавчі акти щодо регламентації спрощеного порядку видачі осіб та визначено коло питань, яке потребує додаткової регламентації. Обґрунтовано наукову позицію про те, що затримання особи, яка перебуває у міжнародному розшуку, для здійснення її видачі як окрема підстава для затримання не передбачена у КПК України та доведена необхідність законодавчої регламентації окремої підстави для затримання.

Ключові слова: затримання, спрощений порядок видачі, процесуальний порядок, застосування.

Аннотация

Бортницкая В. В. **Процессуальный порядок применения упрощенного порядка выдачи лиц из Украины.** – Статья.

Статья посвящена исследованию процессуального порядка применения упрощенного порядка выдачи лиц из Украины. Предоставлена общая характеристика положений ст. 588 УПК Украины. Рассмотрены особенности задержания лица в порядке ст. 208 УПК Украины с учетом положений КПК Украины, которые касаются упрощенного порядка выдачи лиц из Украины. Проанализированы ведомственные приказы и законодательные акты касательно регламентации упрощенного порядка выдачи лиц и определен круг вопросов, которые нуждаются в дополнительной регламентации. Обосновано научную позицию о том, что задержание лица, находящегося в международном розыске, для осуществления ее выдачи как отдельное основание для задержания не предусмотрено в УПК Украины и доказана необходимость законодательной регламентации отдельного основания для задержания.

Ключевые слова: задержание, упрощенный порядок выдачи, процессуальный порядок, применение.

Summary

Bortnytska V. V. **Procedural procedure for applying the simplified procedure for extradition of persons from Ukraine.** – Article.

The article is devoted to the investigation of the procedural procedure for applying the simplified procedure for extradition of persons from Ukraine. The general description of the provisions of Art. 588 CPC of Ukraine. The features of detention of a person in the order of Art. 208 of the CPC of Ukraine, considering the provisions of the CPC of Ukraine concerning the simplified procedure for extradition of persons from Ukraine. The departmental orders and legislative acts on the regulation of the simplified procedure for extradition of persons are analyzed and the range of issues requiring additional regulation is determined and the need to legislate a separate reason for detention was proved.

Key words: detention, simplified extradition procedure, procedural procedure, application.

УДК 351.75:342.9

К. Л. Бугайчук
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності
Харківського національного університету внутрішніх справ

КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Будь-яка управлінська діяльність, незалежно від сфери та суб'єктів її здійснення, має проходити перевірку на її відповідність встановленим вимогам, стандартам, алгоритмам з метою забезпечення оптимальних умов функціонування системи управління та досягнення визначених цілей. Зазначена діяльність, щодо систематичного спостереження та оцінки поточного стану соціальної системи і процесів, що в ній відбуваються на предмет попередження і виявлення недоліків, а також коригування подальшої діяльності отримала в літературі назву «контроль».

В сучасних умовах діяльності Національної поліції контрольна діяльність набуває нових ознак та особливостей застосування, зберігаючи при цьому свої базові ознаки. В той же час маємо наголосити, що визначення сутності та змісту контрольної діяльності щодо процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції до недавнього часу не було предметом наукового опрацювання, більш того можна спостерігати певні розбіжності у визначенні самого поняття контролю, принципів його здійснення, основних функцій тощо. На підставі вищевикладеного вважаємо, що перш ніж висвітлювати особливості здійснення контролю в процесі публічного адміністрування в органах Національної поліції, слід ретельно проаналізувати його базові складові та відмінності від інших споріднених правових категорій.

Аналіз останніх публікацій. Звісно, що дослідження питань пов'язаних із проведенням контрольної діяльності проводилися багатьма спеціалістами у сферах управління органами Національної поліції та органів внутрішніх справ (Сокуренко В.В., Ортинський В.Л.) [1; 2]; державного управління та адміністративного права (Галунько В.В., Євтушенко О.Н.) [3; 4]; адміністративного менеджменту та публічного адміністрування (Новікова М.М., Дунда С.П., Гордієнко Л.Ю.) [5-7]. Разом з цим та в залежності від сфери наукових пошуків в них висвітлені дуже різнопланові аспекти категорії «контроль», а отже виникає потреба в узагальненні отриманих вченими результатів та подальшого їх проектування на систему органів Національної поліції України.

Метою статті маємо визначити проведення наукового аналізу поняття «контроль» в контексті публічного адміністрування в органах Національної поліції, здійснення класифікації його основних принципів та функцій.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі термін «контроль» розглядається з декількох різнопланових позицій. Фахівці в галузі управління в органах внутрішніх справ визначають його як загальну функцію управління, що являє собою спостереження (нагляд) та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від нормативних установлень (законів, стандартів, наказів, тощо), від принципів організації та регулювання діяльності, що перевіряється [1, с. 190-191; 2, с. 107].

У роботах з питань державного управління, адміністративного права, менеджменту, публічного управління та адміністрування під терміном «контроль» розуміється:

– вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Призначення контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування [3, с. 151];

– цілеспрямований вплив на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю – виявлення відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань їхнього виконання [4, с. 207-208];

– процес забезпечення досягнення підприємством своєї мети. Процес контролю полягає у встановленні стандартів, вимірі фактично досягнутих успіхів і проведенні корекції в тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених стандартів [5, с. 65];

– процес, який повинен забезпечити відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети [8, с. 465].

Енциклопедична література говорить, що контроль це виявлення відповідності діяльності та її результатів встановленим орієнтирам; забезпечення суб'єктів управління інформацією про процеси

© К. Л. Бугайчук, 2017

розвитку організації / інших об'єктів управління (на основі системи організованих спостережень, вимірів, стандартів тощо), що створює підстави для втручання у перебіг зазначеного процесу з метою зміни окремих напрямів діяльності [9, с. 305].

На підставі вищевикладеного можна стверджувати, що термін контроль у адміністративно-правовій літературі розуміється як:

– окрема функція управління (адміністрування);

– процес впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, тобто як вид діяльності керівника чи іншої уповноваженої особи;

– окрема стадія процесу управління (адміністрування), яка має свої особливості організації та етапи проведення.

Основна мета контролю, як стадії процесу адміністрування, полягає у забезпеченні виконання управлінських рішень, як окремої функції адміністрування – досягнення мети діяльності об'єкта адміністрування (управління) [10].

Крім вищевикладеного слід відмітити, що в багатьох роботах вчені використовують різноманітні терміни для опису контролю стосовно функціонування різноманітних соціальних систем: «внутрішній контроль», «зовнішній контроль», «внутрівідомчий контроль», «управлінський контроль», «адміністративний контроль».

Адміністративний контроль, на думку Дунди С.П. та Гордієнко Л.Ю. це управлінська діяльність, спрямована на визначення поточного стану керуючої підсистеми системи управління організацією і процеси що в ній відбуваються, з метою виявлення можливих відхилень від заданого режиму функціонування. Основна мета адміністративного контролю полягає у своєчасному отриманні інформації про те, чи були досягнуті поставлені цілі і виконані завдання [6, с. 79; 7, с. 86-87].

Стосовно сфери державного управління висувається позиція згідно з якою внутрішній контроль здійснюють органи державного управління, що перебувають між собою у стані адміністративного підпорядкування, а зовнішній контроль здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно непідпорядкованих об'єктів і в основному стосується однієї зі сторін їхньої діяльності [4, с. 209].

Петренко С.М. визначає внутрішній контроль як комплекс контрольних дій, організованих власником і керівництвом підприємства, спрямованих на досягнення мети підприємства з позиції оцінки управлінської діяльності щодо різних рівнів управління в частині ідентифікації і зниження ризику ведення бізнесу [11, с. 10].

Існує і нормативне визначення внутрішнього контролю, згідно з яким внутрішній контроль – це управлінський контроль, який допомагає керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі, тому внутрішній контроль не повинен розглядатися як окрема система органів державного і комунального сектору [12].

Малиновський В.Я. у власних працях говорить, що внутрішній контроль є відомчим контролем для систематичної перевірки виконання рішень об'єктами управління. Такий контроль, на думку дослідника, не виходить за межі самої управлінської системи, органи якої перебувають в адміністративній підпорядкованості. Крім того він додає, що внутрішній контроль можна назвати ще адміністративним контролем. Головною метою адміністративного контролю є перевірка якості виконання поставлених завдань, своєчасного виявлення проблем [13, с. 231-232].

Під управлінським контролем розуміють систему обліку та використання інформації з метою оцінки ефективності використання ресурсів компанії (фінансових, трудових, матеріальних, нематеріальних) та компанію в цілому та спрямовує на досягнення визначеної стратегії [14]. У закордонних виданнях він розглядається як процес з використанням якого менеджер впливає на інших членів організації з метою впровадження стратегії цієї організації [15, с. 46].

Отже можна констатувати, що розбіжність в змісті понять внутрішнього, внутрівідомчого, управлінського та адміністративного контролю зумовлена аспектами та особливостями сфер щодо яких науковці намагаються визначити термін «контроль».

Якщо вести мову про систему державного управління, то внутрішній контроль, це контроль, який здійснюється всередині системи органів виконавчої влади.

На противагу цьому, якщо розглядати внутрішньоорганізаційну діяльність будь-якого державного органу, установи, організації або господарського підприємства, то внутрішній контроль виступає загальною функцією адміністрування в системі даного органу, поряд із загальними функціями планування, аналізу, організації тощо.

В той же час, якщо вести мову про адміністрування як певний управлінський процес, то контроль, який є його органічною стадією набуває характер управлінського, а точніше адміністративного, на підставі якого оцінується процес виконання прийнятих управлінських рішень.

Отже, стосовно процесу публічного адміністрування контроль слід розглядати в двох аспектах: як окрему функцію адміністрування, а також як окрему стадію процесу адміністрування.

Зрозуміло, що контроль має здійснюватися на підставі відповідних керівних правил, вихідних ідей, які у юридичній літературі зазвичай описуються поняттям «принципи контролю».

На підставі вищевикладеного та керуючись здобутками Битяка Ю.П., Весніна В.Р., Новіко-

Таблиця 1

Співвідношення внутрішнього, внутрішньоорганізаційного та адміністративного контролю

Ключова сфера	Вид контролю	Сутність (ключовий аспект)
Система органів виконавчої влади	Внутрішній контроль	Функція державного управління
Державний орган, установа, організація, господарське підприємство	Внутрішньоорганізаційний контроль	Загальна функція процесу адміністрування (управління)
Процес адміністрування (управлінський процес)	Адміністративний (управлінський контроль)	Окрема стадія процесу адміністрування

ва Б.В,, Ортинського В.Л., Плішкіна Ю.В., Сокуренка В.В. [1, с. 191-192; 2, с. 111; 16, с. 516-518; 17, с. 225-226; 18, с. 371-373; 19, с. 254-255], можемо навести власну класифікацію принципів здійснення контролю:

1) **Нормативної обґрунтованості.** Під час здійснення контролю уповноважені суб'єкти Національної поліції мають перевіряти дії підлеглих на предмет відповідності нормативно встановленим стандартам діяльності, планам, програмам або іншим раніш прийнятим управлінським рішенням. Вони також мають порівнювати відповідність дій контрольованих осіб на предмет дотримання ними вимог чинного законодавства та інших нормативно-правових актів держави. В той же час сама контрольна діяльність має відповідати нормативно визначеним повноваженням суб'єктів контролю, які можуть міститися у державних нормативних актах, локальних нормативно-правових актах МВС України та Національної поліції.

2) **Об'єктивності.** Він означає, що перевірка роботи об'єктів адміністрування або прийнятих управлінських рішень має здійснюватися незалежно від сторонніх суб'єктивних впливів з боку вищих ланок адміністрування, а висновки за результатами контролю мають робитися виходячи із фактичного стану справ, а не на підставі міфічної доцільності чи доречності. Усі узагальнення та висновки мають бути обґрунтовані достовірними фактами (інформацією).

Принцип об'єктивності внутрішньоорганізаційного та адміністративного контролю в системі Національної поліції втілюється у створенні незалежних контролюючих суб'єктів, яким в системі Національної поліції є управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування [20]. В той же час, коли ухвалюються управлінські рішення вони можуть передбачати у своєму змісті положення стосовно призначення осіб, відповідальних за здійснення контролю за виконанням такого рішення.

3) **Професіоналізму та науковості.** Оскільки контроль здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами, вони повинні відповідати певним кваліфікаційним вимогам, які будуть свідчити про їх професіоналізм та здатність реалізовувати контрольні повноваження. Науковість означає те, що критерії оцінки виконання управлінських рішень в системі Національної поліції мають бути науково обґрунтованими, а сам процес контролю відповідати сучасним тенденціям, формам та методам адміністрування, що застосовуються в діяльності провідних управлінських систем.

4) **Гласності.** В системі Національної поліції гласність є необхідною умовою прозорості та відкритості, як діяльності органів поліції загалом, так і окремих її органів, підрозділів та керівників. Більш того, гласність контролю дозволяє усім органам підрозділам бачити особливості здійснення контролю, вимоги до виконання управлінських рішень, наказів та розпоряджень, а також типові помилки і недоліки, що зустрічаються в роботі виконавців.

В той же час, слід відмітити, що дотримання принципу гласності має відбуватися із врахуванням того, що в системі Національної поліції існує інформація з обмеженим доступом, а значить деякі результати контрольних заходів можуть бути недоступними для широкого загалу особового складу та громадськості.

5) **Систематичність та безперервність.** Контроль не повинен відбуватися епізодично або здійснюватися тільки після виконання управлінського рішення, а відбуватися протягом всього процесу його виконання, всіма суб'єктами адміністрування та відповідно до усіх напрямів діяльності поліцейських органів та підрозділів. Втілення зазначеного принципу можливо спостерігати на прикладі виділення в науковій літературі таких видів адміністративного контролю як попередній, поточний та заключний [1, с. 192-193; 5, с. 65-66].

6) **Принцип систематичності та безперервності** забезпечується плановістю контрольних заходів. Так в роботі органів та підрозділів поліції кожного року розробляються типові плани роботи, контроль за виконанням яких є чітко встановленим та визначеним (щомісячно, раз в півріччя, щорічно). До того ж суб'єкти здійснення адміністративного контролю в своїх планах роботи передбачають проведення контрольних заходів відповідно до певних напрямів діяльності органу чи підрозділу.

7) **Стратегічна спрямованість.** В кінцевому результаті контроль має бути спрямований на досягнення стратегічних цілей діяльності системи Національної поліції. В частині здійснення адміні-

стративного контролю стратегічна спрямованість означає те, що він має встановлювати відповідність управлінських рішень стратегічним цілям діяльності системи Національної поліції України.

8) **Оперативність та результативність.** Цей принцип означає те, що контрольні заходи мають здійснюватися із достатньою швидкістю, яка необхідна для перевірки управлінських рішень та заходів, вжиття усіх можливих мір стосовно усунення виявлених недоліків, коригування запланованих заходів та притягнення винних до відповідальності.

Результативність говорить про те, що контроль має приводити до конкретного результату, не обмежуючись тільки процесом здійснення контрольних заходів. Такий результат може бути виражений у певних висновках, керівних вказівках, довідках, наслідком яких можуть стати зміни в діях підконтрольних об'єктів або окремих виконавців, коригування змісту управлінських рішень тощо.

9) **Персональна орієнтація.** Внутрішньоорганізаційний та адміністративний контроль в системі Національної поліції має бути орієнтований на конкретних виконавців, враховувати управлінські горизонтальні та вертикальні зв'язки, психологічні особливості виконавців. В той же час предметом контролю має бути не сама особа, а відповідні заходи чи діяльність, що робить процес адміністративного контролю об'єктивним та спрямованим на досягнення запланованого результату.

Крім вищезазначеного слід наголосити на відмінності поняття «контроль» від споріднених категорій: облік, аналіз, перевірка діяльності.

Стосовно обліку маємо відмітити, що він може бути основою та підставою здійснення контролю. Облік має своїм змістом одержання та систематизацію інформації про діяльність об'єкту адміністрування, стан виконання управлінських рішень тощо. В процесі обліку відсутня оцінка діяльності підконтрольного об'єкта та порівняння його із відповідними стандартами або вимогами. Під час обліку зібраний масив інформації, в основному, виражається кількісними показниками, наприклад, кількість проведених заходів, виконаних документів, підготовлених рішень та ін.

Підтверджує цей висновок позиція Ортинського В.Л., який говорить, що облік в органах внутрішніх справ – це отримання, обробка, аналіз і систематизація відомостей про результати функціонування системи та виконання її працівниками доручених їм завдань, виражених у кількісних показниках [2, с. 117].

Як вже ми зазначали, за поглядами багатьох науковців виділяюся такі види контролю як попередній, поточний та заключний, які здійснюються на різних етапах виконання управлінських рішень [18, с. 374-375; 4, с. 210-211; 5, с. 65-66], а отже слід відрізняти контроль від перевірки виконання. Перевірка виконання, наприклад в системі адміністративного контролю, здійснюється під час поточного або заключного контролю, в той же час, коли спеціалістами наголошується на здійсненні попереднього контролю, як такого, що відбувається до початку активних виконавчих дій. У цьому разі перевірка виконання є органічною складовою процесу контролю.

Стосовно аналізу відмітимо, що він виступає методом контрольної діяльності та передбачає поділення процесу виконання управлінських рішень або здійснення певних дій на складові частини, їх порівняння, виділення ключових особливостей, тенденцій, закономірностей з метою кращого розуміння контрольованого об'єкту, встановлення відповідності певним стандартам та своєчасного внесення коректив.

На цій підставі можемо зробити висновок, що у процесі здійснення публічного адміністрування контроль виконує декілька **важливих функцій**:

1) Функцію перевірки, яка встановлює обґрунтованість рішень, відповідність проведених заходів встановленим вимогам, наявність помилок та необхідність коригування управлінських процесів.

2) Облікову функцію, яка являє собою збір та узагальнення інформації (даних) про стан об'єкта адміністрування. Облікова функція має інформаційний характер, адже завдяки їй суб'єкти адміністрування отримують дані про стан функціонування підконтрольного об'єкта.

3) Превентивну функцію. Одне з головних призначень адміністративного контролю – не виявлення помилок та покарання винних, а запобігання виникненню негативних факторів, що можуть вплинути на якісне виконання рішень чи здійснення відповідної професійної діяльності.

4) Функцію комунікації, завдяки якій забезпечується постійний зворотний зв'язок між учасниками контролю, завдяки чому виконання управлінських рішень або здійснення інших внутрішньоорганізаційних процесів в системі Національної поліції є більш прогнозованим та зрозумілим.

5) Функцію оцінки, яка проявляється у висновках щодо ефективності прийнятих управлінських рішень, або функціонуванні окремих елементів системи адміністрування на підставі порівняння із встановленими стандартами або правилами. В той же час оцінка показує ступінь досяжності визначених цілей.

6) Функція коригування та розвитку. На підставі оцінки та отриманих результатів процеси адміністрування можуть бути скориговані, щоб забезпечити досягнення мети прийнятого управлінського рішення або вчинення певних владних дій. Крім того контроль допомагає виявити пер-

спективні напрями розвитку відносин адміністрування, нові можливості функціонування та розвитку поліцейських органів або підрозділів і таким чином виступити основою для прийняття нових управлінських рішень.

Висновки із проведеного дослідження.

1. Контроль в системі публічного адміністрування в органах Національної поліції можна розглядати з двох позицій: як окрему загальну функцію адміністрування (внутрішньоорганізаційний контроль), як окрему стадію процесу адміністрування (адміністративний (управлінський) контроль).

Отже в узагальненому вигляді контроль являє собою цілеспрямовану діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у систематичному, об'єктивному, професіональному спостереженні, нагляді, перевірці діяльності підконтрольних об'єктів або виконання прийнятих управлінських рішень, на предмет їх відповідності встановленим стандартам чи правилам та внесення своєчасних коректив для досягнення цілей прийняття таких рішень чи діяльності об'єкту адміністрування.

2. Основними завданнями контролю в системі публічного адміністрування в органах Національної поліції слід визнати:

– забезпечення дотримання органами та підрозділами Національної поліції України Конституції України, законів, указів Президента, постанов Верховної ради, Кабінету Міністрів та інших підзаконних нормативних актів, в тому числі прийнятих МВС України та Національною поліцією України;

– забезпечення обґрунтованості, об'єктивності та результативності прийнятих управлінських рішень;

– підвищення виконавської дисципліни в системі Національної поліції, оптимізація управлінських процесів, удосконалення форм, методів, принципів роботи органів та підрозділів Національної поліції;

– усунення недоліків в поточній роботі та надання організаційно-методичної допомоги контрольованим виконавцям та підрозділам поліції;

– удосконалення стандартів діяльності системи Національної поліції впровадження в її поточну роботу новітніх досягнень та передового закордонного досвіду.

3. Принципи контролю представляють собою закріплені у нормативно-правових актах, а також сформовані управлінською практикою керівні ідеї, правила, що мають обов'язкову природу та відповідно до яких здійснюється внутрішньоорганізаційний та адміністративний контроль в системі Національної поліції України.

До основних принципів контролю слід віднести наступні: нормативної обґрунтованості, об'єктивності, професіоналізму та науковості, гласності, систематичності та безперервності, стратегічної спрямованості, оперативності та результативності, персональної орієнтації.

4. Функції контролю в системі публічного адміністрування в органах Національної поліції доцільно визначити, як відносно відокремлені напрями контролю, які складаються з певних дій та операцій і спрямовані на забезпечення досягнення цілей прийнятих управлінських рішень та належного функціонування системи поліцейських органів і підрозділів. Основними функціями контролю в системі публічного адміністрування в органах Національної поліції України можна визнати наступні: перевірки, облікову, превентивну, комунікації, оцінки, коригування та розвитку.

Перспективними напрямами подальших досліджень маємо визначити аналіз видів та стадій контролю в органах Національної поліції України.

Література

1. Управління органами Національної поліції України: підручник; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокуренка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Стильна типографія. 2017. 580 с.

2. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади): Наочний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2007. 190 с.

3. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С. 2015. 272 с.

4. Євтушенко О.Н. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.

5. Новікова М.М. Конспект лекцій з дисципліни «Менеджмент і адміністрування (адміністративний менеджмент)» (для студентів усіх форм навчання напряму підготовки 6.030601 – Менеджмент). Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова. 2016. 98 с.

6. Дунда С.П., Побережна М.П. Адміністративний менеджмент: Конспект лекцій для студ. напр. 6.030601 «Менеджмент» денної та заочн. форм навч. К.: НУХТ, 2013. 122 с.

7. Гордієнко Л.Ю. Адміністративний менеджмент: навчальний посібник. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця. 2016. 216 с.

8. Гуцайлюк З. В. Економічний контроль і контрольна функція бухгалтерського // Сучасні проблеми економіки і менеджменту: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, Львів, 10-12 листопада 2011 року / Національний університет «Львівська політехніка», Інститут економіки і менеджменту. Львів: Видавництво Львівської політехніки. 2011. С. 465-466

9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ. 2011 Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (спів-

голова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2011. 630 с.

10. Контроль як функція управління. Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. URL: https://goo.gl/d9mDQx

11. Петренко С.М. Внутрішній контроль діяльності підприємства і його інформаційне забезпечення: теорія, методологія, організація: автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 2010. 39 с.

12. Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1347-2008-%D1%80

13. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки. 2000. 558 с.

14. Кузнецов А.А. Управлінський контроль: сутність, місце та призначення // Європейський вектор економічного розвитку. 2015. № 2. С. 97-106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ever_2015_2_10

15. Anthony, R. Management Control Systems / Anthony, R., Govindarajan, V. Chicago, Mc-Graw-Hill IRWIN, 2007. 320 p.

16. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник; за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України. 1999. 702 с.

17. Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. Основи адміністративного менеджменту: Навч. посіб. К. Центр навчальної літератури. 2004. 560 с.

18. Веснин В.Р. Менеджмент: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 504 с.

19. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право. 2010. 624 с.

20. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: Наказ МВС України від 22.01.2016 № 39

Анотація

Бугайчук К. Л. **Контроль як складова публічного адміністрування в органах Національної поліції: загальнотеоретичний аспект.** – Стаття.

У статті досліджені ознаки та сформульовано поняття контролю в системі публічного адміністрування в органах Національної поліції. Автором проведено розмежування контролю від споріднених правових категорій: облік, аналіз, перевірка виконання. Проаналізовані та сформульовані основні принципи та функції контролю в системі публічного адміністрування в органах Національної поліції.

Ключові слова: контроль, облік, публічне адміністрування, Національна поліція України.

Аннотация

Бугайчук К. Л. **Контроль как составляющая публичного администрирования в органах Национальной полиции: общетеоретический аспект.** – Статья.

В статье исследованы признаки и сформулировано понятие контроля в системе публичного администрирования в органах Национальной полиции. Автором проведено разграничение контроля от родственных правовых категорий: учет, анализ, проверка исполнения. Проанализированы и сформулированы основные принципы и функции контроля в системе публичного администрирования в органах Национальной полиции.

Ключевые слова: контроль, учет, публичное администрирование, Национальная полиция Украины.

Summary

Bugaychuk K. L. **Control as a component of public administration in the National Police: a general theoretical aspect.** – Article.

The article examines the signs and formulates the concept of control in the system of public management in the bodies of the National Police. The author carried out a distinction between control and related legal categories: accounting, analysis, verification of execution. The basic principles and functions of control in the system of public management in the bodies of the National Police are analyzed and formulated.

Key words: control, accounting, public management, National Police of Ukraine.

УДК 342.9

О. В. Брусакова
кандидат філософських наук,
декан факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ

Постановка проблеми. Від того, наскільки повно й якісно врегульовано відповідні суспільні відносини, напряму залежить ефективність їх функціонування. Особливого значення в цьому аспекті набувають питання щодо ефективності здійснення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в галузі авіаційного транспорту, адже функціонування даної галузі включає в себе значну кількість складових, більшість з яких пов'язана з необхідністю забезпечення безпеки даних та суміжних з ними суспільних відносин, задоволення інтересів суспільства в авіаційних перевезеннях, економічних інтересів держави тощо. При цьому дана сфера суспільних відносин підпадає під дію значної кількості нормативно-правових актів, які здебільш представлені актами адміністративного законодавства. На практиці таке положення справ породжує як неточності виконання таких нормативно-правових актів і складнощі в правозастосуванні внаслідок суперечностей їх положень, відсутності уніфікації, так і виникнення прогалин у регулюванні відповідної складової досліджуваної сфери суспільних відносин. Саме тому на сьогодні гостро стоїть питання щодо вироблення обґрунтованих позицій стосовно визначення шляхів розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Як предмет наукових пошуків, поняття, сутність та зміст адміністративно-правового регулювання виступали в працях наступних учених-правознавців: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.А. Лагковська, В.Я. Малиновський, В.Б. Пчелін, В.П. Тимощук, М.К. Якимчук та ін. Проведені зазначеними вченими наукові дослідження мають велике теоретичне й практичне значення як в аспекті визначення категорії «адміністративно-правове регулювання», так і встановлення сутності та змісту по відношенню до окремих сфер суспільних відносин. Разом із тим, доводиться констатувати, що саме визначенню сутності та змісту адміністративно-правового регулювання саме галузі авіаційного транспорту увага майже не приділялася, а стрімке оновлення чинного національного законодавства, що регулює дану сферу суспільних правовідносин, обумовлює здійснення додаткових наукових пошуків і визначає актуальність обраної тематики. Тому **мета** представленої наукової статті полягає у визначенні напрямків розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту.

Виклад основного матеріалу. Окрему складову суспільних відносин в галузі авіаційного транспорту може бути врегульовано сотнями нормативно-правових актів, прийнятих при цьому значною кількістю уповноважених суб'єктів. Більшість з таких актів є підзаконними нормативно-правовими актами, які було прийнято декілька, подекуди десятки років тому. До таких актів не вносилися відповідні зміни, внаслідок чого вони, залишаючись чинними, регулюють відповідну складову досліджуваної сфери суспільних відносин. У результаті цього в їх положеннях використовується як недійсна термінологія та здійснюється посилання на нечинне законодавства, так і згадуються суб'єкти, які були ліквідовані або реорганізовані багато років тому.

Говорячи про розвиток адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту, слід відміти й вкрай велику кількість застарілих підзаконних нормативно-правових актів, які були прийняті провідними суб'єктами, відповідальними за здійснення такого регулювання даної сфери суспільних відносин – центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в сфері транспорту (на сьогодні – Мінінфраструктура), та уповноваженим органом з питань цивільної авіації (на сьогодні – Державіаслужба). Зокрема, в якості прикладу таких нормативно-правових актів можна назвати ті, що були прийняті більше 15-20 років тому, й до яких жодного разу не вносилися будь-які зміни: наказ Міністерства транспорту України «Про організацію повітряних перевезень літерними та підконтрольними рейсами» від 24 грудня 1996 року № 415; наказ Міністерства транспорту України від 6 червня 2002 року № 369, яким затверджено Положення про порядок надання знижок зі зборів за аеронавігаційне обслуговування у повітряному просторі України та аеропортове обслуговування в аеропортах України; наказ Державної служби України з нагляду за забезпечен-

© О. В. Брусакова, 2017

ням безпеки авіації від 1 грудня 2004 року № 205, яким затверджено Правила допуску до експлуатації злітно-посадкових майданчиків для польотів легких повітряних суден; тощо.

Вищенаведені нормативно-правові акти, будучи чинними й сьогодні, мають ряд характерних недоліків: прийняті на виконання вже не чинних нормативно-правових актів; відсилають до нечинних нормативно-правових актів; вказують на повноваження ліквідованих, реорганізованих органів влади; здійснюють нормативно-правову регламентацію неіснуючих суспільних відносин. Останній із вказаних недоліків адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту викликає особливу стурбованість, оскільки внаслідок його існування можуть встановлюватися процедури, що, окрім відповідного підзаконного акта, не регламентовані жодним чином. Розв'язання даної проблематики можливе шляхом здійснення систематизації підзаконних нормативно-правових актів, у першу чергу, прийнятих до травня 2011 року, тобто до прийняття нового Повітряного кодексу України.

Окремої уваги заслуговує той факт, що й підзаконні нормативно-правові акти, прийняті після 2011 року також не позбавлені недоліків, яскравим прикладом чого може служити наступне. Так, відповідно до ч. 1 ст. 23 (накази центрального органу виконавчої влади) Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року інші центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видають накази, організовують і контролюють їх виконання [1]. Із чого слідує, що акт інших центральних органів виконавчої влади, до яких слід віднести й Державіаслужбу, мають меншу юридичну силу, аніж акти міністерств, а значить шляхом видання перших не можуть бути скасовані останні. Про це свідчить і те, що відповідно до ч. 9 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом [1]. Тобто Кабінет Міністрів України є єдиним органом, який має повноваження скасовувати накази міністерств.

Разом із тим, як приклад, наказом Державіаслужби від 16 квітня 2019 року № 475, яким було затверджено Авіаційні правили України «Обслуговування повітряного руху», було визнано таким, що втратив чинність наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил польотів повітряних суден та обслуговування повітряного руху в класифікованому повітряному просторі України» від 6 квітня 2003 року № 293. Тобто Державіаслужбою явно було перевищено свої повноваження в частині визнання нечинним акта більшої юридичної сили. Дану ситуацію необхідно виправити шляхом, по-перше, скасуванням власних актів Мінінфраструктурою, по-друге – внесення змін Державіаслужбою, до наведених вище та схожих до них наказів.

Також варто відмітити те, що положення численних підзаконних нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання в галузі авіаційного транспорту, на українську мову перекладено не в повному обсязі. Зокрема, в положеннях таких нормативно правових актів доволі часто використовується англійська російська мови, прикладом чого може служити наступне. У Порядку обліку та звіту регулярності польотів повітряних суден цивільної авіації України, що затверджений наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 24 жовтня 2005 року № 792, вказано, що в ньому використовуються нормативні посилання, зокрема на: «Airport Handling Manual, IATA; Air Traffic Flow Management User Manual, CFMU Handbook, Eurocontrol; Standard Schedule Information Manual (SSIM); Worldwide Scheduling Guidelines, IATA» [2]. У Правилах організації і проведення наземних та льотних перевірок наземних засобів радіотехнічного забезпечення польотів, авіаційного електрозв'язку та світлосигнального обладнання аеродромів цивільної авіації України, затверджених наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 23 березня 2005 року № 210, вказано, що під час їх розроблення використовувалися такі нормативно-правові акти: «Doc. 8071 «Руководство по испытаниям радионавигационных средств». Том III «Испытания обзорных радиолокационных систем», ІКАО, 1998.; Doc. 8071 «Руководство по испытаниям радионавигационных средств». Том I «Испытания наземных радионавигационных систем», ІКАО, 2000; Doc. 8071 «Руководство по испытаниям радионавигационных средств». Том I «Испытания наземных радионавигационных систем», ІКАО, 2000;» тощо [3].

Використання іншої, окрім державної, мови в положеннях нормативно-правових актів є прямим порушенням закону. Так, відповідно до ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська. При цьому застосування мов в Україні ґарантується Конституцією України та визначається законом [4]. Правові засади й особливості функціонування та застосування української

мови як державної у відповідних сферах суспільного життя на всій території України визначено на рівні Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року. Відповідно до ст. 13 вищенаведеного нормативно-правового акта мовою нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії, діловодства і документообігу органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування є державна мова [5]. Саме тому при здійсненні систематизації законодавства як основного засобу розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту, одним із перших заходів, що слід вчинити, є приведення відповідних нормативно-правових актів у відповідність до вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Окремим недоліком адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту є те, що майже кожен з підзаконних актів, яким регламентовано той чи інший аспект даних суспільних відносин, містить великий за обсягом понятійний апарат, а також перелік скорочень, які в ньому використовуються. При цьому майже в усіх випадках зазначено, що інші терміни використовуються у відповідних нормативно-правових актах у значенні, наведеному в Повітряному кодексі України. Із приводу чого слід відміти, що даному питанню в Повітряному кодексі України повністю відведено ст. 1 (визначення термінів), аналіз якої свідчить, що в ній визначено сутність 104 термінів [6]. У більшості випадках сутність термінів, що розкривається в положеннях відповідних нормативно-правових актів (здебільш в Авіаційних правилах України), є аналогічною з тією, що має місце в приписах Повітряного кодексу України. Разом із тим, є й протилежні ситуації, коли підзаконний нормативно-правовий акт визначає сутність відповідного терміну інакше, аніж Повітряний кодекс України, по суті роблячи такий термін не дійсним, оскільки він у даному випадку суперечить положенням акта більшої юридичної сили. З огляду на вищенаведене вважаємо за необхідне під час здійснення систематизації законодавства, на основі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання в галузі авіаційного транспорту, всі терміни та загальноприйняті скорочення розташувати в межах одного нормативно-правового акта, уникнувши при цьому розкриття їх сутності в положеннях інших, в тому числі Повітряному кодексі України. На нашу думку, найбільш оптимально такий нормативний матеріал розмістити в новому нормативно-правовому акті, яким, враховуючи особливості адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту, повинні стати Авіаційні правила України «Терміни та скорочення, що використовуються в галузі авіаційного транспорту», що слід затвердити відповідним наказом Державіаслужби, погодивши їх положення зі всіма заінтересованими суб'єктами – Мінінфраструктурою, Міністерством оборони України тощо. Здійснення адміністративно-правового регулювання даних суспільних відносин у вказаний спосіб дозволить, по-перше, уникнути дублювання положень нормативно-правових актів, уніфікувати їх, а також виключить випадки неоднакового розуміння одного й того ж самого терміну в положеннях різних законодавчих актів. По-друге, зосередження специфічної термінології в межах єдиного нормативно-правового акта значно полегшить її розуміння та сприйняття його адресатам. Наприкінці, по-третє, зосередження термінології та скорочень, що використовуються під час адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту, в положеннях єдиного підзаконного нормативно-правового акта дозволить, у разі необхідності, в більш оперативний спосіб, порівняно із законом, вносити до нього відповідні зміни – уточнювати сутність відповідного терміну або ж замінювати його іншим, включати нову термінологію, видаляти застарілу тощо.

Визначаючи шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту, увагу необхідно звернути на одні з останніх тенденцій нормативної регламентації даної сфери суспільних відносин. Так, раніше ми наголошували на тому, що одним із основоположних аспектів функціонування авіаційного транспорту є використання повітряного простору України. При цьому одним з основних нормативно-правових актів, на основі положень якого здійснюється адміністративно-правове регулювання даної сфери суспільних відносин, є Авіаційні правила України «Правила використання повітряного простору України», затверджені спільним наказом Державіаслужби та Міністерства оборони України від 11 травня 2018 року № 430/210 (далі – Авіаційні правила) [7]. Указаний нормативно-правовий акт було прийнято спільно зазначеними суб'єктами, оскільки, по-перше, відповідно до ч. 1 ст. 8 Повітряного кодексу України реалізація державної політики в сфері використання повітряного простору України на підставі спільних рішень забезпечують уповноважений орган з питань цивільної авіації (тобто Державіаслужба) та Міністерство оборони України [6]. По-друге, відповідно до п. 38 Положення про використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 року № 954, правила та процедури управління використання (менеджменту) повітряного простору та цивільно-військової координації під час організації повітряного руху визначаються Державіаслужбою та Міністерство оборони України [8].

Не дивлячись на наведені законодавчі приписи, Державіаслужбою було видано Тимчасовий порядок використання повітряного простору України від 31 травня 2018 року (далі – Тимчасовий порядок), який, як у ньому визначено, встановлює тимчасові вимоги щодо організації та порядку використання повітряного простору України міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами й організаціями, юридичними та фізичними особами – користувачами повітряного простору [9]. Слід вказати, що даний акт знаходиться в «умовно» вільному доступі, так як його вдалося знайти лише шляхом використання спеціалізованих пошукових систем. Згадки про його публікацію відсутні. Немає його тексту, як і взагалі відомостей про його прийняття, на офіційних веб-ресурсах як Державіаслужби, так і Мінінфраструктури. Більш того, він навіть не був зареєстрований в Міністерстві юстиції України, що є серйозним порушенням чинного національного законодавства. Так, відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом [4]. Як встановлено в указі Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 року № 493/92, нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації [10]. Більш детально процедуру реєстрації нормативно-правових актів визначено в Положенні «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731, та Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до органів юстиції та проведення їх державної реєстрації, затвердженого 12 квітня 2005 року № 34/5.

Не дивлячись на наведені вище факти, в тому числі значні порушення законодавства, наявність яких де-юре зводить нанівець дію Тимчасового порядку [9], на практиці, де-факто, його положенням надається перевага по відношенню до приписів Авіаційних правил [7]. Тому вважаємо, що Тимчасовий порядок повинен бути скасований, а чинні Авіаційні правила потребують змін у частині визначення в них процедур та особливостей використання повітряного простору України так званими «дронами», тобто дистанційно пілотованими повітряними суднами масою до 2 кг включно.

Висновки. Отже, підзаконні нормативно-правові акти, які складають основу адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту, на сьогодні можуть бути охарактеризовані рядом недоліків: прийняті на виконання вже не чинних нормативно-правових актів; відсилають до нечинних нормативно-правових актів; вказують на повноваження ліквідованих, реорганізованих органів влади; здійснюють нормативно-правову регламентацію не існуючих суспільних відносин; тощо. Більшість із таких актів морально застаріла, внаслідок чого потребує свого перегляду, що може бути здійснено шляхом проведення їх систематизації. Систематизація законодавства, на основі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання в галузі авіаційного транспорту, повинно проводитись з урахуванням наступних аспектів: в першу чергу повинні бути переглянуті підзаконні нормативно-правові акти, прийняті до 2011 року; перекласти їх положення на державну мову в повній мірі; зосередити в положеннях єдиного нормативно-правового акта визначення сутності всієї термінології та розкриття змісту загальноприйнятих скорочень; усунути посилання на нечинне законодавство та неіснуючих суб'єктів. При цьому необхідно визнати такими, що втратили чинність нормативно-правові акти: положення яких повністю присвячено правовому статусу неіснуючих суб'єктів, відповідальних за здійснення адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту; що були прийняті з перевищенням повноважень суб'єктами їх видання та недотриманням законодавчо встановлених процедур; які здійснюють правову регламентацію суспільних відносин, не передбачених актом більшої юридичної сили. Внаслідок такої систематизації буде внесено значні зміни до існуючих та прийнято нові нормативно-правові акти, що, в разі повноцінного врахування наведених вище аспектів, буде яскравим свідченням розвиту адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту.

Література

1. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1123.

2. Про затвердження Порядку обліку та звіту регулярності польотів повітряних суден цивільної авіації України: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 24.10.2005 № 792. *Офіційний вісник України*. 2005. № 50. Ст. 3155.

3. Про затвердження Правил організації і проведення наземних та льотних перевірок наземних засобів радіотехнічного забезпечення польотів, авіаційного електрозв'язку та світлосигнального обладнання аеродромів цивільної авіації України: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 23.03.2005 № 210. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 797.

4. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

5. Про забезпечення функціонування української мови як державної: закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. Ст. 81.

6. Повітряний кодекс України: Закон України: від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.

7. Про затвердження Авіаційних правил України «Правила використання повітряного простору України»: наказ Державної авіаційної служби України, Міністерства оборони України від 11.05.2018 № 430/210. *Офіційний вісник України*. 2018. № 78. ст. 2608.

8. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 954. *Офіційний вісник України*. 2017. № 101. ст. 3118.

9. Тимчасовий порядок використання повітряного простору України: акт Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 31.05.2018 // Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: https://ips.ligazakon.net/document/FN042940?an=1&hide=true.

10. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92. *Голос України*. 1992. № 192.

Анотація

Брусакова О. В. **Розвиток адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту.** – Стаття.

У статті наголошено на важливості розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері авіаційного транспорту. Автор визначив недоліки адміністративно-правового регулювання у сфері авіаційного транспорту. А саме підзаконні акти, які складають основу адміністративно-правового регулювання у сфері авіаційного транспорту, сьогодні можуть характеризуватися низкою недоліків: прийнятих для впровадження вже не діючих нормативно-правових актів; посилатися на недійсні нормативно-правові акти; вказувати повноваження ліквідованих, реорганізованих органів влади; здійснювати нормативне регулювання неіснуючих зв'язків з громадськістю; Запропоновано основні напрямки розвитку адміністративно-правового регулювання у галузі авіаційного транспорту. Зокрема, систематизація законодавства, на підставі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання у галузі авіації, має здійснюватися з урахуванням таких аспектів: насамперед слід переглянути перегляд вторинного законодавства, прийнятого до 2011 року; перекласти їх положення на державну мову повністю; зосередитись у положеннях єдиного правового акта на визначенні сутності всієї термінології та розкритті змісту загальноприйнятих скорочень; видалити посилання на недійсні закони та неіснуючі юридичні особи. При цьому необхідно визнати такими, що втратили чинність нормативно-правові акти: положення яких повністю присвячено правовому статусу неіснуючих суб'єктів, відповідальних за здійснення адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту; що були прийняті з перевищенням повноважень суб'єктами їх видання та недотриманням законодавчо встановлених процедур; які здійснюють правову регламентацію суспільних відносин, не передбачених актом більшої юридичної сили. Внаслідок такої систематизації буде внесено значні зміни до існуючих та прийнято нові нормативно-правові акти, що, в разі повноцінного врахування наведених вище аспектів, буде яскравим свідченням розвиту адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, правові засади, правове регулювання, нормативно-правове регулювання, авіаційний транспорт.

Аннотация

Брусакова А. В. **Развитие административно-правового регулирования в области авиационного транспорта.** – Статья.

В статье отмечена важность развития административно-правового регулирования в сфере авиационного транспорта. Автор определил недостатки административно-правового регулирования в сфере авиационного транспорта. А именно подзаконные акты, которые составляют основу административно-правового регулирования в сфере авиационного транспорта, сегодня могут характеризоваться рядом недостатков: принятых для внедрения уже действующих нормативно-правовых актов; ссылаться на недействительные нормативно-правовые акты; указывать полномочия ликвидированных, реорганизованных органов власти; осуществлять нормативное регулирование несуществующих связей с общественностью; Предложены основные направления развития административно-правового регулирования в области авиационного транспорта. В частности, систематизация законодательства, на основании которого осуществляется административно-правовое регулирование в области авиации, должно осуществляться с учетом следующих аспектов: прежде всего следует пересмотреть просмотр вторичного законодательства, принятого до 2011 года; перевести их положение на государственном языке полностью; сосредоточиться в положениях единого правового акта на определении сущности всей терминологии и раскрытии содержания общепринятых сокращений удалить ссылки на недействительные законы и несуществующие юридические лица. При этом необходимо признать утратившими силу нормативные правовые акты: положение которых полностью посвящено правовому статусу несуществующих субъектов, ответственных за осуществление административно-правового регулирования в области авиационного транспорта; которые были приняты с превышением полномочий субъектами их издания и несоблюдением законодательно установленных процедур; осуществляющих правовую регламентацию общественных отношений, не предусмотренных актом большей юридической силы. В результате такой систематизации будут внесены значительные изменения в существующих и приняты новые нормативно-правовые акты, в случае полноценного учета приведенных выше аспектов, будет ярким свидетельством развитую административно-правового регулирования в области авиационного транспорта.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, правовые основы, правовое регулирование, нормативно-правовое регулирование, авиационный транспорт.

Summary

Brusakova O. V. **Development of administrative and legal regulation in the field of air transport.** – Article.

In the article it has been emphasized the importance of developing administrative and legal regulation in the field of aviation transport. The author has defined the

shortcomings of administrative and legal regulation in the field of aviation transport. Namely, the by-laws, which form the basis of administrative and legal regulation in the field of aviation transport, can today be characterized by a number of shortcomings: those adopted for the implementation of no longer valid regulatory acts; refer to invalid regulatory acts; indicate the authority of the liquidated, reorganized authorities; carry out regulatory regulation of non-existent public relations; etc. It has been offered the basic directions of development of administrative and legal regulation in the field of aviation transport. In particular, the systematization of the legislation on the basis of which the administrative and legal regulation in the field of aviation is carried out should be carried out taking into account the following aspects: first of all, the secondary legislation adopted before 2011; should be reviewed; translate their provisions into the state language in full; to concentrate in the provisions of a single legal act on defining the essence of all terminology and disclosing the content of generally accepted abbreviations; remove references to invalid laws and non-existing entities. At the same time, it is necessary to recognize that the normative legal acts have lost their validity: the provisions of which are entirely devoted to the legal status of non-existent entities responsible for the implementation of administrative and legal regulation in the field of aviation transport; that they were adopted with excess of authority by the subjects of their publication and failure to comply with statutory procedures; which regulate social relations not envisaged by an act of greater legal force. As a result of such systematization, significant changes will be made to the existing ones and new regulatory acts will be adopted, which, if the above aspects are fully taken into account, will be a clear evidence of the development of administrative and legal regulation in the field of aviation transport.

Key words: administrative and legal regulation, legal framework, legal regulation, normative and legal regulation, aviation transport.

УДК 342+354 (477)

П. В. Вовк
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК НАРІЖНИЙ ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ

Актуальність теми. Сучасну правову державу неможливо уявити без незалежного правосуддя. Протягом майже чверті століття Україна декларує створення дійсно незалежної судової гілки влади, однак час від часу стикається з труднощами реалізації цієї мети. З ростом громадської активності та моніторингу діяльності органів правосуддя з боку громадян, стало очевидним, що дотримання принципу незалежності судів є важливим питанням, яке особливо турбує українське суспільство [11, с. 19].

Зв'язок теми із сучасними дослідженнями. До наукової проблеми сутності адміністративного судочинства в парадигмі правової держави звертали свою увагу чисельні вітчизняні вчені-адміністративісти, серед них: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Бачеріков, В. Бевзенко, В. Галунько, Л. Глущенко, О. Дубенко, А. Іванищук, В. Кравчук, О. Кузьменко, О. Міщенко, С. Потапенко, А. Руденко, Я. Рябченко, М. Сорока, С. Стеценко, О. Умнова, Е. Швед, Н. Шевцова, О. Яцун та ін. Проте, вони проблему незалежності адміністративного суду як наріжного чиннику ефективного захисту прав та свобод людини не піднімали.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства узагальнити та описати основи незалежності адміністративного суду як наріжного чиннику ефективного захисту прав та свобод людини.

Викладення основних положень. Низка конституційних положень визначають поняття незалежності суддів. Так, у статті 126 Конституції України забезпечено незалежність і недоторканність судді. Статтею 131 Конституції України передбачено, що в Україні діє Вища рада правосуддя, яка вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів. В тому числі, положення статті 129 Основного Закону України визначають, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права [4].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII визначено принцип незалежності судів, зокрема, здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права. Звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, щодо розгляду конкретних справ судом не розглядаються, якщо інше не передбачено законом. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати незалежність судової влади. Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до цього Закону діє суддівське самоврядування [10].

Вищевказані положення були регламентовані на базі Основних принципів незалежності судових органів, що схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. Цим актом передбачено, що незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її. Судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонуки, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-якого боку і з будь-яких би то не було причин. Судові органи володіють компетенцією стосовно всіх питань судового характеру і мають виняткове право вирішувати, чи входить передана їм справа до їхньої встановленої законом компетенції. Не повинно мати місця неправомірне чи несанкціоноване втручання в процес правосуддя, і судові рішення, винесені суддями, не підлягають перегляду. Цей принцип не перешкоджає здійснюваному відповідно до закону судовому перегляду чи пом'якшенню вироків, винесених судовими органами. Кожна людина має право на судовий розгляд у звичайних судах або трибуналах, які застосовують встановлені юридичні процедури. Не повинні утворюватися трибунали, що не застосовують встановлені належним чином юридичні процедури, з метою підміни компетенції звичайних судів або судових

© П. В. Вовк, 2017

органів. Принцип незалежності судових органів дає судовим органам право і вимагає від них забезпечення справедливого ведення судового розгляду і дотримання прав сторін. Кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції [8].

Таким чином, міжнародним, конституційним та внутрішньо-спеціалізованим національним законодавством гарантовано принцип незалежності судових органів, та суду як органу влади.

Щодо поняття «незалежність суду», то Н. Шульгач під принципом незалежності суддів визначає передбачену чинним законодавством фундаментальну засаду, яка передбачає здійснення суддями процесуальної діяльності без будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Розглянутий вченою принцип є двоєдиним. Незалежність суддів при здійсненні правосуддя обов'язково передбачає їх підпорядкування лише закону, інакше вона може привести до беззаконня і свавілля. Тому чим повніше і точніше в процесуальному законі регламентована діяльність суддів з розгляду і вирішення судових справ, тим більше гарантії від свавілля. Суддя вирішує справи на підставі закону, відповідно до своєї правосвідомості, в тих умовах, що виключають сторонній вплив на нього. Без належного забезпечення принципу незалежності суддів не можна повною мірою реалізувати інші принципи правосуддя та забезпечити ефективний судовий захист прав і свобод людини і громадянина [12, с. 227-230].

І. Камінська вважає, що незалежність суду як засада організації судової влади – це основоположна ідея формування і реалізації судової влади з метою забезпечення кожному права на справедливий суд через дотримання верховенства права та утвердження відповідальності судової влади перед суспільством [1, с. 75].

С. Кічмаренко встановив, що зміст незалежності судової влади прямо випливає з принципу незалежності судової влади і може розглядатись у вузькому й широкому розумінні. У першому випадку – як незалежність суддів під час винесення ними рішення в юридичній справі, у другому – як комплекс правових заходів щодо недопущення впливу на суддів, забезпечення належних умов для праці й побуту суддів та інших представників судової влади, надання якісних адміністративних послуг у системі судової влади. До сфери, яка впливає на незалежність судової влади, належать проблеми формування суддівського корпусу, організаційно-правові питання, взаємодія з адвокатами і прокурорами, протидія діяльності деструктивних псевдогромадських організацій [2, с. 200].

При цьому, як вказують О. Кучинська та Ю. Циганюк системність поняття «незалежність суду» полягає у тому, що виокремити один єдино правильний підхід до розуміння неможливо, а тому «незалежність суду» слід розглядати як єдине та в той же час багатогранне явище, що є і елементом системи стримувань та противаг, і принципом (засадою) функціонування судової влади, її якісною характеристикою, і елементом права на суд, і мірою свободи суду у відносинах із іншими гілками державної влади [5, с. 94-100].

Таким чином, незалежність суду – це комплексне системне поняття, що включає правові заходи, способи та інструменти забезпечення неупередженої професійної діяльності судді, недопущення будь-якого незаконного впливу на суддю, інші механізми адміністративно-правового, організаційного та соціального забезпечення органів судової влади з метою ефективного захисту суддями прав, свобод та законних інтересів осіб та реалізації судовою владою своїх законних завдань та функцій.

Аналізуючи конституційні, законодавчі положення й міжнародні норми, Т. Мартьянова виділяє кілька аспектів незалежності судової влади: інституційний (організаційний) аспект полягає в управлінському та фінансовому відокремленні судової влади від інших гілок влади; змістовний (функціональний) аспект передбачає самостійний розгляд судом конкретної справи, у тому числі виключні повноваження в судовому процесі на основі норм права, що підлягають застосуванню в конкретній справі, що розглядається [6, с. 54].

Принцип незалежності судів і суддів є загальним за сутністю, згідно з ним судова влада є незалежною, а судді у своїй діяльності підкорюються лише Конституції та законам. Відповідно до цього принципу у всіх країнах встановлено, що втручання в судову діяльність не припустиме й карається законом. Зовнішній рівень незалежності містить політичну й соціально-економічну незалежність. Рівень політичної незалежності зумовлено суспільно-політичним становищем, в якому реалізується судова діяльність. Реальна незалежність суду абсолютно виключає будь-який вплив політичних партій, громадських рухів чи їх лідерів на судову владу. Це положення набуває актуальності в умовах багатопартійності й політичного плюралізму. Внутрішній рівень незалежності судової влади містить три складники: по-перше, це процедура здійснення судової влади; по-друге – статусні гарантії суддів; по-третє – побудова судової системи. Процедура здійснення судової влади має бути захищена від будь-якого втручання, мати відповідні умови для справді незалежного розгляду справ по суті [7; 9].

Дослідивши розуміння поняття «незалежність суду» О. Кучинська та Ю. Циганюк виокремили спільні, у всіх підходах, характеристики такої незалежності: – передбачена чинним вітчизняним законодавством: як внутрішніми нормативно-правовими актами, так і міжнародними до-

говорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; – стосується поняття «судова влада» як елемента державної влади, що визначена у ст. 6 Конституції України; – реалізовується у відносинах системи стримування і противаг; – є гарантом виконання судовою владою своїх функцій; – реалізовується під час функціонування судової влади (реалізація допустима лише під час функціонування судової влади); – характеризує міру свободи судової влади, в той же час є загальною превенцією; – забезпечена комплексом гарантій для її реалізації; – деталізується у діяльності судових органів та суддів; – є багатогранною та складною юридичною категорією, яка вміщує комплекс елементів правового, економічного, політичного та соціального характеру; – за її порушення наступає політична та/або юридична відповідальність [5, с. 94-100].

Основними ознаками незалежності суду як засади організації судової влади, як вважає І. Камінська, є: – незалежність суб'єктів судової влади, зміст якої виражається у їх правовому статусі; – верховенство права людини, яке, в тому числі, забезпечується необмеженим правом на судовий захист своїх прав і похідних від нього прав: на доступ до правосуддя, на розумні строки розгляду справ, на доступність до правосуддя, на публічну інформацію тощо; – справедливість, зміст якої має свої особливості, характерні для конкретного суспільства у відповідних геополітичних межах; – здійснення впливу на правовідносини у державі; – функціонування в межах системи права, що ґрунтується на принципі верховенства права (характерна для судової влади у правовій державі); – підзвітність і легітимність (характерна для судової влади у демократично-правовій державі); – виключна компетенція судової влади та єдність державної влади, яка обмежує незалежність судової влади єдиними цілями державної влади; – взаємодія судової влади з іншими складовими державної влади (судова влада демократичної держави); – самоврядування та самостійність адміністрування [1, с. 73-74].

Отже, незалежність суду є багатоскладовим та характерологічним явищем, з наступними ознаками: 1) за своєю первісною природою, є правовим принципом, на основі якого функціонує правова держава; 2) незалежність суду та незалежність судді є різними, але взаємодоповнюючими поняттями, перше є ширшим, відповідно включає незалежність судді та інших суб'єктів судової влади, а також адміністративно-правове, організаційно-технічне, інформаційне та інше забезпечення судової системи; 3) незалежність суду гарантується міжнародним та внутрішньо-національним законодавством; 4) незалежність суду включає гарантії діяльності органів судової влади, основи побудови судової системи, інструменти забезпечення судової системи та процедури здійснення судової влади; 5) метою незалежності суду є ефективний захист прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави.

Література

1. Камінська І. В. Незалежність суду як засада організації судової влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. М-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2016. 214 с.
2. Кічмаренко С. М. Адміністративно-правове забезпечення незалежності судової влади в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017. 238 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
4. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Кучинська О. П., Циганюк Ю. В. Системність поняття «незалежність суду». Вісник кримінального судочинства. 2016. № 4. С. 94-100.
6. Мартьянова Т. С. Пряма дія Конституції України як умова незалежності судової влади. Часопис Київського університету права. 2017. № 1. С. 54-56.
7. Національна школа суддів України. Національна школа суддів України: офіційний веб-портал. 2017. URL: http://nsj.gov.ua/
8. Основні принципи незалежності судових органів. Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2017. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_201
9. Пєнцов М. В. Функції судової влади в Україні та країнах СНД. Форум права. 2014. № 2. С. 358–363.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31.
11. Сліпенюк В. В. Забезпечення незалежності суддів як одне із завдань вищої ради правосуддя. Правова держава. 2017. № 27. С. 19-24.
12. Шульгач Н. М. Поняття та сутність принципу незалежності суддів. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 6. С. 227-230.

Анотація

Вовк П. В. **Незалежність адміністративного суду як наріжний чинник ефективного захисту прав та свобод людини.** – Стаття.

У статті доведено, що незалежність суду за своєю первісною природою є принципом, на основі якого функціонує правова держава. Встановлено, що незалежність суду є багатоскладовою та включає гарантії діяльності органів судової влади, основи побудови судової системи, інструменти її забезпечення та процедури здійснення судової влади. Проаналізовано, що незалежність суду гарантується міжнародним та внутрішньо-національним законодавством. Визначено, що основною метою незалежності суду є ефективний захист прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративні суди, захист прав і свобод, зразкова модель, мислення суддів, парадигма, правова держава, принцип верховенства права, суб'єкти владних повноважень, теорія адміністративного судочинства.

Аннотация

Волк П. В. **Независимость административного суда как краеугольный фактор эффективной защиты прав и свобод человека.** – Статья.

В статье доказано, что независимость суда по своей первоначальной природе является принципом, на основе которого функционирует правовое государство. Установлено, что независимость суда является многосоставной и включает гарантии деятельности органов судебной власти, основы построения судебной системы, инструменты ее обеспечения и процедуры осуществления судебной власти. Проанализировано, что независимость суда гарантируется международным и внутренне национальным законодательством. Определено, что основной целью независимости суда является эффективная защита прав, свобод и законных интересов лиц, общества и государства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административные суды, административный процесс, защита прав и свобод, мышления судей, образцовая модель, парадигма, правовое государство, принцип верховенства права, субъекты властных полномочий, теория административного судопроизводства.

Summary

Vovk P. V. **Independence of the administrative court as a cornerstone of effective protection of human rights and freedoms.** – Article.

The article argues that the independence of the court by its original nature is the principle on which the rule of law functions. It has been established that the independence of the court is multifaceted and includes guarantees of the activity of the judiciary, the basics of the judicial system, instruments for securing the judicial system and procedures for exercising the judiciary. It is argues that the independence of the court is guaranteed by international and domestic law. It is determined that the main purpose of the independence of the court is the effective protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals, society and the state.

Key words: administrative courts, administrative justice, administrative process, constitutional state, model, paradigm, protection of rights and freedoms, subjects of authority, rule of law, theory of administrative justice, thinking of judges.

УДК 342.9:342.565

М. А. Данилевський
аспірант
Науково-дослідного інституту публічного права

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Незалежність суддів виражає їх правове становище не лише в судовій системі, але і в суспільстві. Недовіра суспільства до судової гілки влади спричинена різними факторами, одним із яких є недосконале забезпечення незалежності суддів в Україні.

Реформа судової системи створила нові органи суддівського врядування, діяльність яких зосереджена і на забезпечення незалежності суддів.

Тому, недовіра суспільства до судової гілки влади, яка зумовлена недосконалим забезпеченням незалежності суддів, підкреслює актуальність дослідження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні для підвищення ефективності їх діяльності у цій площині.

Огляд останніх досліджень. Питанням незалежності судової влади в Україні займалися такі вчені як В. Бойко, А. Борко, М. Закурін, А. Іванищук, Р. Ігонін, С. Кічмаренко, Д. Кулешов, В. Куценко, В. Лаговський, Т. Плугатар, І. Прошутя, С. Циганок та інші.

Однак, враховуючи те, що негативний вплив на суддів досі існує, необхідно комплексно дослідити діяльність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб при аналізі норм права та позицій вчених-юристів розкрити особливості суб'єктів адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.

Виклад основних положень. На наш погляд, не всі суб'єкти у сфері правосуддя забезпечують незалежність суддів. Визначити їх можна за допомогою законодавчих заходів забезпечення незалежності суддів. Так, відповідно до статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII незалежність судді забезпечується: 1) особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; 2) недоторканністю та імунітетом судді; 3) незмінюваністю судді; 4) порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; 5) забороною втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді; 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; 8) належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; 9) функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування; 10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту; 11) правом судді на відставку [5].

Тобто, усі вищевказані основи функціонування судової влади реалізуються за допомогою кола суб'єктів – суддівського врядування, суддівського самоврядування, інших суб'єктів публічної адміністрації у сфері правосуддя, до повноважень яких входить: формування суддівського корпусу; забезпечення функціонування суддівського врядування і самоврядування; матеріально-організаційне, фінансове та соціальне забезпечення суддів; забезпечення особистої безпеки судді та його сім'ї; попередження незаконного втручання в діяльність судді відносно здійснення правосуддя.

Тому, суб'єктами адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні є: – органи суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України); – органи суддівського самоврядування; – інші суб'єкти публічної адміністрації у системі правосуддя (Громадська рада доброчесності, Державна судова адміністрація України, Служба судової охорони, апарат суду); – органи виконавчої влади (Президент України, Міністерство юстиції України, правоохоронні органи тощо); – громадськість.

Далі варто коротко окреслити адміністративно-правовий статус органів суддівського врядування, як основних суб'єктів у площині забезпечення незалежності судді. Розпочати варто з найвищого органу суддівського врядування – Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). Стаття 131 Основного Закону визначає, що в Україні діє Вища рада правосуддя, яка: 1) вносить подання про призначення судді на посаду; 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; 4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади; 5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; 6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; 8) ухвалює рішення про переведен-

© М. А. Данилевський, 2017

ня судді з одного суду до іншого; 9) здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України [2].

Тобто, одним із головних конституційних завдань Вищої ради правосуддя є забезпечення незалежності суддів.

Як орган, з конституційно-правовим статусом, діяльність ВРП регулюється також спеціальним законом. Тому, відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [3].

Вища рада правосуддя з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя: 1) веде і оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати та ухвалює відповідні рішення; 2) вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; 3) вносить на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя; 4) ухвалює та оприлюднює публічні заяви і звернення; 5) звертається до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя; 6) звертається до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених щодо суду, суддів, членів їх сімей, працівників апаратів судів, злочинів проти правосуддя, вчинених суддями, працівниками апарату суду; 7) готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями і оприлюднює щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні; 8) вживає інших заходів, які є необхідними для забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя [3].

Таким чином, Вища рада правосуддя є основним суб'єктом забезпечення незалежності суддів, оскільки має адміністративні повноваження щодо правового, організаційного, кадрового, матеріального та інформаційного забезпечення суддів та є вищим органом суддівського врядування, який де-факто підпорядковує усі органи системи правосуддя в площинні забезпечення судочинства, при цьому співпрацює з іншими органами влади (суб'єктами публічної адміністрації, прокуратурою) з метою створення усіх умов для об'єктивного, самостійного та справедливого правосуддя.

Органом формування суддівського корпусу є Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККСУ). Вища кваліфікаційна комісія суддів України є державним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України. Вища кваліфікаційна комісія суддів України: 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних; 2) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; 3) вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді; 4) вносить рекомендацію про переведення судді; 5) визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України; 6) затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді, порядок складення відбіркового іспиту та методику оцінювання його результатів та інші процедури виконання Комісією її функцій; 7) проводить кваліфікаційне оцінювання; 8) забезпечує ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді; 9) бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві; 10) здійснює інші повноваження, визначені законом [5].

Варто вказати, що при ВККСУ утворюється Громадська рада доброчесності з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання [5].

Отже, Вища кваліфікаційна комісія суддів України є органом суддівського врядування, що відповідає за формування професійного, незалежного та об'єктивного суддівського корпусу, що наділені високою правосвідомістю, яка дозволить обмежити будь-який незаконний вплив на здійснення правосуддя.

Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями. Суддівське самоврядування є однією з

гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. До питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя [5].

Діяльність органів суддівського самоврядування є важливим інструментом реалізації незалежності судової влади, зокрема щодо належного організаційного й матеріального її забезпечення, участі в управлінні справами суддівського співтовариства [1, с. 18].

До завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання суддів на адміністративні посади в судах; 5) призначення суддів Конституційного Суду України; 6) обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом [5].

Таким чином, суддівське самоврядування є, так би мовити, невідємною складовою незалежності суддів, адже дозволяє внутрішньо та професійно вирішувати питання щодо організації судової діяльності, а також забезпечити самостійність в матеріальному забезпеченні професійних судів.

Щодо матеріально-організаційного та фінансового забезпечення суддів, то тут провідну роль відіграють Державна судова адміністрація України як є державний орган у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом та апарат суду, який реалізує організаційне забезпечення роботи суду [5].

Безпосередньо особистою безпеко судді та його сім'ї, як частини незалежності суддів, займається Служба судової охорони, яка є державним органом у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах. Служба судової охорони здійснює підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення у суді безпеки учасників судового процесу [5].

Отже, інші органи в сфері правосуддя (Державна судова адміністрація, Служба судової охорони) є суб'єктами забезпечення незалежності суддів, однак їх потрібно підпорядкувати вищому органу суддівського врядування – Вищій раді правосуддя, що дозволить логічно та ієрархічно побудувати систему органів правосуддя і, відповідно, створити ефективне адміністративно-правове забезпечення незалежності суддів в Україні.

Таким чином, суб'єктами адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні є органи суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), органи суддівського самоврядування та інші органи системи правосуддя (Громадська рада доброчесності, Державна судова адміністрація України, Служба судової охорони, апарат суду), органи виконавчої влади (Президент України, Міністерство юстиції України, правоохоронні органи тощо) та громадськість, які при цілісній взаємодії та логічному підпорядкуванню, створюють належне правове, організаційне, кадрове, матеріальне, соціальне та інформаційне забезпечення суддів для здійснення ними самостійного, об'єктивного, безстороннього, професійного та справедливого правосуддя.

Література

1. Білова О. В. Роль органів суддівського самоврядування у забезпеченні незалежності суддів. Право і Безпека. 2006. Т. 5, № 3. С. 14-18.
2. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 7-8.
4. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 23. Ст. 870.
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31.

Анотація

Данилевський М. А. **Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.** – Стаття.

У статті визначено, що суб'єктами адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні є органи суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), органи суддівського самоврядування та інші органи системи правосуддя (Громадська рада доброчесності, Державна судова адміністрація України, Служба судової охорони, апарат суду), органи виконавчої влади (Президент України, Міністерство юстиції України, правоохоронні органи тощо) та громадськість, які

при цілісній взаємодії та логічному підпорядкуванню, створюють належне правове, організаційне, кадрове, матеріальне, соціальне та інформаційне забезпечення суддів для здійснення ними самостійного, об'єктивного, безстороннього, професійного та справедливого правосуддя.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, незалежність суддів, принципи, спеціальна судова адміністрація, суддя.

Аннотация

Данилевский М. А. **Субъекты административно-правового обеспечения независимости судей в Украине.** – Статья.

В статье определено, что субъектами административно-правового обеспечения независимости судей в Украине являются органы судейского управления (Высший совет правосудия, Высшая квалификационная комиссия судей Украины), органы судейского самоуправления и другие органы системы правосудия (Общественный совет добродетели, Государственная судебная администрация Украины, служба судебной охраны, аппарат суда), органы исполнительной власти (Президент Украины, Министерство юстиции Украины, правоохранительные органы и т.д.) и общественность, которые при целостной взаимодействия и логично в подчинению, создают надлежащее правовое, организационное, кадровое, материальное, социальное и информационное обеспечение судей для осуществления ими самостоятельного, объективного, беспристрастного, профессионального и справедливого правосудия.

Ключевые слова: административно-правовые основы, независимость судей, принципы, специальная судебная администрация, судья.

Summary

Danilevsky M. A. **Subjects of administrative and legal support of judges' independence in Ukraine.** – Article.

The article determines that the subjects of administrative and legal support for the independence of judges in Ukraine are bodies of judicial administration (the High Judicial Council, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine), bodies of judicial self-government and other bodies of the justice system (Public Council of Integrity, State Judicial Administration of Ukraine, Judicial Protection Service, Court Apparatus), executive authorities (President of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, law enforcement agencies, etc.), and the public, who interact and logically interact subordinate create appropriate legal, organizational, personnel, financial, social and informational support of the judges for the exercise of independent, objective, impartial, professional and fair justice.

Key words: administrative and legal support, organs of justice, legal means of justice, prosecutors, public administration, justice.

УДК 342.9

С. В. Дегтярьова
кандидат юридичних наук,
докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОЇ СФЕРИ

Постановка проблеми. Історичний досвід нашої держави та інших країн світу свідчить про те, що в суспільстві все частіше зростає інтерес до розвитку сільського господарства, відповідно і здійснення історико-правового аналізу окресленого питання дасть змогу, визначивши позитивні та негативні тенденції, зробити теоретичні висновки, спираючись на наявний практичний досвід. З урахуванням того, що з часів незалежності України саме трансформація у сфері аграрного сектору мала дискусійно-суперечливий характер: недосконалість проведення аграрної та земельної реформ зумовила суцільні суперечки в розвитку всіх сфер аграрного сектору та їх державного регулювання. Як предмет наукових досліджень, проблемні аспекти які виникають у агропромисловій сфері, зокрема у питанні її державного регулювання, завжди привертали пильну увагу науковців, дослідження яких стали провідними у становлення зазначеного інституту.

Стан дослідження. Зазначимо, що проблеми адміністративно-правового регулювання та аспекти державного впливу досліджували у своїх працях такі вчені-адміністративісти як: Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, Р.С. Мельник, О.Ю. Минюк, В.В. Мушенок, Н.Р. Нижник, А.О. Пахомова, О.Ю. Піддубний, Н.В. Хорощак, І.В. Гиренко, Я.М. Грущинського, Т.П. Проценко, В.І. Семчика, А.М. Статівки, В.Ю. Уркевича, В.З. Янчук, С.І. Чернов, І.І. Шкуратов, А.С. Ярошенко та інші. Проте дослідження науковців у цій сфері стосуються суспільні відносини, що складаються в аграрному секторі економіки та потребують правового упорядкування, питання аграрної політики держави та окремих елементів механізму державного управління організаційного характеру. Як наслідок, більша частина таких відносин є передусім предметом дослідження фахівців у галузі аграрного права. Однак, як зазначає А.О. Пахомова, воля керівництва держави щодо розвитку аграрних галузей, яка знаходить власне практичне втілення в аграрній політиці держави, є головним чинником щодо решти особливостей аграрно-правової науки як об'єкта адміністративно-правового регулювання [1, с. 187]. Не менш суттєвим стали дослідження інших вчених, якими розглядались адміністративні правовідносини які виникають між суб'єктами адміністративно-правового регулювання та їх правового становища в питанні адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери.

Саме тому метою статті є: надати оцінку стану дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери.

Виклад основного матеріалу. Проблемні питання адміністративно-правового регулювання в окремих сферах АПК розглядала також І.В. Пілявська [2] метою дисертаційного дослідження авторки була системна розробка теоретичних засад та практичних пропозицій і рекомендацій з питань адміністративно-правового регулювання взаємодії Державної служби з карантину рослин з правоохоронними органами. Визначивши таку мету автором було: виявлено основні риси, що складають загальну характеристику Державної служби з карантину рослин як органу державного управління; розроблено необхідний понятійний апарат, для комплексного відображення взаємодії Державної служби з карантину рослин з правоохоронними органами; розкрито структуру та виявити зміст складових елементів адміністративно-правового статусу цієї державної служби, як комплексного та системного явища; з'ясовано основні особливості Державної служби з карантину рослин як суб'єкта взаємодії з правоохоронними органами; оцінено стан правового забезпечення взаємодії Державної служби з карантину рослин з правоохоронними органами, виявити його структуру та зміст; досліджено фундаментальні правові засади, покладені в основу правового регулювання взаємодії Державної служби з карантину рослин з правоохоронними органами; визначено поняття та виявити основні напрями організації взаємодії цієї державної служби з правоохоронними органами; розкрито зміст та види форм взаємодії Державної служби з карантину рослин з правоохоронними органами; виявлено зміст та значення діяльності з оцінювання ефективності взаємодії Державної служби з карантину рослин з правоохоронними органами; розроблено пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення правового регулювання існуючих форм взаємодії Державної

© С. В. Дегтярьова, 2017

служби з карантину рослин з правоохоронними органами. Таким чином, було вперше запропоновано розглядати взаємодію Державної служби з карантину рослин з правоохоронними органами з позиції циклічності її розвитку, де поступове накопичення та врахування кількісних змін у самій системі взаємодії сприяє якісній зміні цієї системи діяльності.

Так само, як і попередники А.С. Ярошенко [3] розкриває галузь рослинництва та насінництва як складової АПК, за допомогою комплексного та системного аналізу нормативно-правової бази та на основі наявних наукових джерел визначити особливості адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва в Україні, а також розробити рекомендації, щодо вдосконалення чинного законодавства в даній сфері адміністративно-правового регулювання, з урахуванням позитивного міжнародного досвіду. Для досягнення поставленої мети в дисертації науковець: встановити етапи розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва в Україні; сформулювати визначення адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва; дати характеристику галузі насінництва, як об'єкту адміністративно-правового регулювання; визначити особливості правового статусу суб'єктів правовідносин в галузі насінництва, дослідити місце суб'єктів владних повноважень, у зазначеній сфері, в системі органів державної влади; характеризувати підстави адміністративної відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил та норм в галузі насінництва; узагальнити міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва та визначити перспективні напрями його використання в Україні; сформулювати пропозиції та рекомендації стосовно вдосконалення адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва.

Проте, на нашу думку, в даному дослідженні автором не було приділено уваги: характеристиці принципів та головних ознак, які притаманні адміністративно-правовим відносинам в галузі насінництва; визначенню вад законодавчого забезпечення в даній сфері та запропонувати системні пропозиції щодо їх покращення; провівши дослідження адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва ряду країн, серед яких Франція, Великобританія, Непал, Кенія, Російська Федерація, Канада, Сполучені Штати Америки, Філіппіни, Індія, Аргентина га інші. Автор не навів аргументацію з приводу того, чим зумовлений саме такий вибір країн для дослідження; не дослідив наукові підходи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва з розкриттям їх поняття, принципів та стадій, а також вироблення дієвого механізму притягнення до дисциплінарної та/або адміністративної відповідальності посадових або службових осіб суб'єктів публічної адміністрації відповідальних за адміністративно-правове регулювання зазначеної галузі.

Звісно, наведеними вище науковцями не вичерпується перелік сучасних адміністративістів, коло яких зростає повсякдень, а їх напрацювання поповнюють теоретичну базу досліджень адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери. В даному аспекті варто також згадати роботи дослідників, які займались аналізом питань розвитку державного регулювання в різних галузях АПК, наприклад тваринництва (бджільництва тощо) (С. І. Бугера [4], Ю. В. Ярмоленко [5], О. Ю. Горбунова [6]), землеробства (М. М. Ейдельберг [7], В. А. Лазаренко [8]), рибальства (Т. І. Сухоребра [9]), а також загалом використання природних ресурсів та дотримання екологічної безпеки К. А. Рябець [10], О. А. Улютіна [11] тощо.

Наголошуючи на комплексному характері даної сфери не можна не звернути увагу й на те, що суттєвий внесок у розроблення адміністративно-правового аспекту державно-правового регулювання сільського господарства зробили і продовжують робити представники науки державного управління, зокрема А. С. Герасимчук, А. М. Кулик, В. В. Косенко, Л. М. Духновська, С. І. Чернов, Є. Л. Гринь, І. В. Застрожнікова, В. В. Замикула тощо.

Підсумовуючи аналіз напрацювань у галузі адміністративного права, варто зауважити, що, незважаючи на увагу науковців до агропромислової сфери та його адміністративно-правового регулювання не всі його аспекти знайшли належне висвітлення в працях фахівців з адміністративного права. Тож, деякі, у тому числі прогалини з питань правового та державного регулювання, а також інших відносин, які виникають в сфері АПК заповнює аграрне право. Таким чином, зазначений комплексний характер аналізованого інституту, обумовлює необхідність його системного правового регулювання. Так, норми аграрного права в питанні адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери спрямовані на підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва і реалізацію аграрної реформи, водночас надає важливого значення вдосконаленню регулювання аграрних відносин [12, с. 24]. На підтвердження зробленого нами висновку можна навести достатню кількість наукових праць, які були написані фахівцями у галузі аграрного права й безпосередньо торкались різних галузей АПК та їх регулювання. Зокрема, це рукописи М.В. Шульга, М.М. Чабаненко, О.А. Поліводський, Т.В. Лямцева, Г.С. Корнієн-

ко, А.Л. Бейкун, І.В. Гиренко тощо. Важливість досліджуваних ними питань свідчить про те, що без урахування аграрного аспекту розгляд проблеми адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери не буде мати завершеного характеру, залишатиметься однобічним і гальмуватиме його подальший розвиток і вдосконалення.

Одним з перших у галузі аграрного права проводив дослідження у питанні адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери та правовідносин, що в ній складаються, здійснив М. В. Шульга. Автор у своїй праці основну увагу присвятив проблемам правового регулювання земельних відносин. Що мають прямий зв'язок в досліджуваній нами темі, бо земельні відносини за своїм характером є об'єктивними еколого-економічними, оскільки складаються з приводу землі, яка виступає передусім як елемент природи, є засобом виробництва в сільському господарстві, а також територіальним базисом будь-якої іншої діяльності. До їх складу входять вольові суспільні відносини конкретних суб'єктів, які мають земельні інтереси, що підлягають захисту. В рамках останніх, автор проводив аналіз питань, які пов'язані із здійсненням земельної реформи яка проводилась за часів написання роботи, та відображала перехід до демократичних методів управління в умовах становлення ринку, що зумовлювало необхідність нового підходу до правового регулювання земельних відносин, пов'язаного зі скасуванням централізму та монополії державної власності на землю, активним включенням певної частини земельних відносин в ринкову економіку з урахуванням їх особливостей, викликаних тим, що земля виконує передусім екологічні функції [13]. Однак, в своїй роботі автор головна увага приділяється аналізу актуальних теоретичних правових проблем земельних відносин у певному аспекті та вирішенню практично значущих земельно-правових питань, які виникають в процесі здійснення земельної реформи, приватизації земельних ділянок, а також в сфері їх належності, екологічно збалансованого використання і охорони земель, правового забезпечення реалізації земельних інтересів, гарантій суб'єктивних земельних прав тощо.

Більш детально питання регулювання в АПК було розглянуто О.А. Поліводським, яким досліджувались аграрна реформа в частині виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції, забезпечення її державних потреб. Значна увага автора була приділена системі державних органів, до компетенції яких відноситься регулювання відносин щодо реалізації сільськогосподарської продукції. За результатами чого автор наголошує на не виправданість існування надмірної кількості комісій та інших структур в системі державного управління, які мають тотожні функції та дублюють повноваження стосовно відносин по реалізації сільськогосподарської продукції. Крім цього, у своєму дослідженні автор наголошував на: несистематизований та суперечливий характер законодавчої бази в обумовленій сфері державного регулювання; питання правового регулювання ціноутворення на сільськогосподарську продукцію; дії державних органів та їх посадових осіб, посадових осіб підприємств сільського господарства стосовно організації договірних зв'язків на реалізацію сільськогосподарської продукції; та дії державних органів та їх посадових осіб, а також посадових осіб підприємств і організацій стосовно налагодження і впорядкування відносин з приводу реалізації сільськогосподарської продукції [14].

Суттєвий внесок у питанні державного регулювання зробив А.Л. Бейкун, дисертаційне дослідження якого нині дуже активно використовується у питання суті та значення державного регулювання в агропромисловій сфері, бо його дисертаційне дослідження було присвячено проблемам теоретичного моделювання методологічної концепції державного регулювання діяльністю обласного АПК як альтернативи державному управлінню, розробленню практичних рекомендацій щодо удосконалення процесів регулюючого впливу державних органів на об'єкти обласного АПК, проблемним питанням формування й подальшого удосконалення галузевого законодавства. За результатами проведених досліджень автором було теоретично обґрунтовано необхідність систематизації агропромислового законодавства як обов'язкової умови правового забезпечення по державному регулюванню аграрних та суміжних правовідносин. А також, визначено державне регулювання відносинами у сфері АПК як цілісну логіко-правову систему, та запропоновані нові підходи щодо змістовного навантаження структурно-функціональних характеристик адміністративних органів [15].

Що стосується подальших досліджень фахівців з аграрного права, з урахуванням всієї суттєвості їх вкладу, питання державного регулювання в сфері АПК торкається в їх дослідженнях лише частково, а з урахуванням комплексного характеру обумовленої сфери, у різних її напрямах та конкретно обумовлених галузях у поєднанні з актуальним нині шляхом євроінтеграції.

Висновок. Отже, спираючись на аналіз наукових напрацювань вищезгаданих, а також низки інших учених-правознавців, можна стверджувати, що як у галузі адміністративного, так і в галузі аграрного права було приділено увагу правового регулювання та державного управління в сфері АПК. Результатом проведених досліджень стало, серед іншого, суттєве зміцнення понятій-

но-категоріального апарату в даній сфері, а також вироблення низки практичних висновків і рекомендацій щодо вдосконалення його законодавчого регулювання. При цьому слід звернути увагу на те, що науковий інтерес з приводу адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери у її комплексі у теоретиків аграрного права дещо вужчий і полягає у тому, що вони у більшій ступені розглядають її таку складову, аніж адміністративістів. Так, якщо перші досліджують, переважно, такі складову механізму адміністративно-правового регулювання як правові відносини та акти реалізації норм права, що виникають при виконанні аграрного законодавства, то другі, досліджують всі стадії адміністративно-правового регулювання з урахуванням всіх його складові, розпочинаючи з правотворчої діяльність компетентних державних органів зі створення аграрного законодавства завершуючи фактичними втіленням законів у повноваженнях службових осіб, що діють у межах діяльності АПК так і інших суб'єктів правовідносин, що виникають сільськогосподарській сфері.

Не заперечуючи наукову цінність досліджень, присвячених агропромисловій сфері, варто відзначити фрагментарність, відсутність системності та цілісності його розуміння. Так питання адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери системно не розглядалися, а враховуючи велике значення агропромислової сфери (сільського господарства) для забезпечення продовольчої, економічної та політичної незалежності країни, дослідження питання адміністративно-правового регулювання цієї сфери національної економіки є не лише доцільним, а й необхідним.

Література

1. Пахомова А.О. Окремі особливості аграрно-правової науки як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Науковим вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск 4. С. 185-190.
2. Пілявська І.В. Адміністративно-правові засади взаємодії державної служби карантину рослин з правоохоронними органами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 22 с.
3. Ярошенко А.С. «Адміністративно-правове регулювання в галузі насінництва в Україні» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2017. 22 с.
4. Організаційно-правові питання розвитку державного регулювання в галузі бджільництва України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ. 2007. 20 с.
5. Ярмоленко Ю.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. аграр. ун-т. Київ, 2007. 18 с.
6. Горбунова О.Ю. Правовий статус працівників ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 18 с. укр.
7. Ейдельберг М. М. Земельна ділянка як об'єкт адміністративно-правових відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Запоріз. нац. ун-т. Запоріжжя, 2011. 17 с.
8. Лазаренко В. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Держ. НДІ МВС України. Київ. 2010. 20 с.
9. Сухоребра Т. І. Адміністративна відповідальність за порушення правил полювання та рибальства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т біоресірсів і природокористування України. Київ. 2011. 20 с.
10. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 ; Ін-т законодавства Верховн. Ради України. Київ. 2007. 18 с.
11. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2011. 19 с.
12. Аграрне право : підруч. для студ. вищ. навч. закл. В. П. Жушман, В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко та ін. ; за ред. В. П. Жушмана та А. М. Статівки. Харків: Право. 2010. 296 с.
13. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.06; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків., 1998. 37 с.
14. Поліводський О.А. Правове регулювання реалізації сільськогосподарської продукції: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ. 1999. 17 с.
15. Бейкун А.Л. Державне регулювання діяльності обласного агропромислового комплексу (організаційно-правові питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 1999. 18 с.

Анотація

Дегтярьова С. В. **Стан дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери.** – Стаття.

У статті узагальнюються наукові позиції щодо проблематики адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери. Констатовано, що питання адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери системно не розглядалися, а враховуючи велике значення агропромислової сфери (сільського господарства) для забезпечення продовольчої, економічної та політичної незалежності країни, дослідження питання адміністративно-правового регулювання цієї сфери національної економіки є не лише доцільним, а й необхідним.

Ключові слова: проблематика, наукове дослідження, регулювання, адміністративно-правове регулювання, агропромислова сфера.

Аннотация

Дегтярева С. В. **Состояние исследования проблемы административно-правового регулирования агропромышленной сферы.** – Статья.

В статье обобщаются научные позиции на проблематику административно-правового регулирования агропромышленной сферы. Констатировано, что вопрос административно-правового регулирования агропромышленной сферы системно не рассматривался, а учитывая большое значение агропромышленной сферы (сельского хозяйства) для обеспечения продовольственной, экономической и политической независимости страны, исследование вопроса административно-правового регулирования этой сферы национальной экономики является не только целесообразным, а и необходимым.

Ключевые слова: проблематика, научное исследование, регулирования, административно-правовое регулирование, агропромышленная сфера.

Summary

Degtyareva S. V. **The state of research of the problem of administrative and legal regulation of the agro-industrial sphere.** – Article.

The article summarizes the scientific positions on the problems of administrative and legal regulation of the agro-industrial sphere. It is stated that the issues of administrative and legal regulation of the agro-industrial sphere were not systematically considered, but given the great importance of the agro-industrial sphere (agriculture) for ensuring the food, economic and political independence of the country, the study of the administrative-legal regulation of this sphere of the national economy is not only advisable, but and necessary.

Key words: problems, scientific research, regulation, administrative and legal regulation, agro-industrial sphere.

УДК 342.9

Д. Г. Диська
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ

Постановка проблеми. Сучасний стан справ у сфері вищої освіти зумовлений, у першу чергу, реформаційними процесами, що відбувають у державі шляхом запровадження сучасної системи та форм організації освітнього процесу, вивчення досвіду інших країн з цього питання, а також гармонійного поєднання навчальних, виховних, практичних методик викладання. Варто вказати, що визначальними категоріями, які здійснюють свій вплив на зміст освіти стає стан розвитку суспільних відносин, стан нормативно-правового регулювання, «якість» підготовки викладацького складу та готовність здобувачів вищої освіти до докладання зі свого боку зусиль на отриманні знань, умінь навичок, а також застосування системного підходу до організації освітнього процесу на загальнодержавному рівні, єдності наукових та педагогічних поглядів, з одного боку та формування унікального підходу кожного ЗВО виходячи зі специфіки підготовки ним відповідних кадрів.

Також, необхідно обумовити, що в основу освітньої діяльності ЗВО зі специфічними умовами навчання покладається її відповідність, у тому числі, європейським стандартам вищої освіти.

Стан наукового дослідження. Необхідно зазначити, що питання організації освітнього процесу розглядали у своїх наукових працях, зокрема, Андреєв А. В., Бондаренко В. В., Боярко Г. В., Головій Л. В., Губерська Н. Л., Гук О. Ф., Кайдалова Л. Г., Щокіна Н. Б., Курко М. Н., Лошицький М. В., Литвин І. І., Марків В. М., Миськів Л. І., Огаренко Є. А., Совгір І. М., Сокуренка В. В., Червякова О. В., Шаповал Р. В., О. В. Шмотіна та ін.

Мета дослідження. Провести розгляд особливостей системи організації освітнього процесу в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Виклад основного матеріалу. Для європейських країн, якість освітньої діяльності виступає характеризуючою ознакою та однією з визначальних вимог, що ставляться перед закладом вищої освіти (далі – ЗВО) під час організації його освітнього процесу. Вважаємо, що якість освітньої діяльності ЗВО зі специфічними умовами навчання реалізується у формуванні комплексної системи організації освітнього процесу таких закладів, що дозволяє індивідуалізувати кожного здобувача вищої освіти у відповідності до його особистісних характеристик з метою ефективної реалізації повноважень держави у відповідній сфері суспільних відносин.

Звертаючись до аналізу наявних позицій представників наукового співтовариства, відмічаємо, що кожен науковець формував власне бачення, роблячи акцент на окремих його складових, що на їх думку визначали ключові риси професійної підготовки. Так, зупинимось на твердженні В. В. Бондаренка, який висловлювався у відношенні до працівників поліції та означив, що професійна підготовка – це процес формування в слухачів спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, у тому числі формування вмінь щодо зберігання, носіння, застосування й використання вогнепальної зброї [1, с. 2]. З іншого боку, на окремий аспект зазначеного поняття вказує І. Є. Руколайніна та О. О. Леміш говорячи, що складниками професійної підготовки є професійне виховання, тобто комплекс заходів, що спрямований на формування професійних інтересів особистості, і професійна діагностика – важливий елемент профорієнтаційної роботи, який охоплює вивчення якостей, здібностей та інтересів особистості, що в подальшому впливає на вибір нею професії та освоєння певного виду діяльності [2, с. 106].

У свою чергу, більш розгорнуте поняття надає С. Є. Певна, яка стверджує, що професійна підготовка студента як майбутнього спеціаліста включає в себе професійно-технологічну та знаннєву складову, формування професійно важливих якостей особистості, а також професійну соціалізацію. Суб'єктний підхід у даному випадку буде орієнтувати навчальний процес на формування у майбутнього спеціаліста відповідних здібностей: технологічних, творчих, організаторських та ін., що необхідні спеціалісту для ефективного виконання всіх видів професійної діяльності, визначених службовими обов'язками з даної спеціальності [3, с. 7].

Проводячи систематизацію та групування складових представлених вище понять у відношенні до професійної підготовки здобувачів вищої освіти ЗВО зі специфічними умовами навчання виокремлюємо наступні групи за змістовним класифікаційним критерієм. Відмічаємо, особистісну складову, до числа якої відносимо ті компетентності, які притаманні конкретно взятій особі,

© Д. Г. Диська, 2017

наявність яких дозволило не лише визначитись з майбутньою професією, а й мати достатній рівень інтелектуального розвитку, фізичного та психологічного здоров'я. Таким чином, пройшовши в установленому порядку відбір та набувши статусу здобувача вищої освіти почнеться освоєння нових знань, умінь та навичок. Варто також вказати, що процес навчання націлений на пробудження у здобувачів вищої освіти ЗВО зі специфічними умовами навчання бажання до самовизначення, щоб кожен хто навчається мав можливість найбільш у повній мірі проявити себе та розкрити свої якості ставши професіоналом за обраною спеціальністю, що узагальнюємо у професійну складову.

І зрештою, третя – соціальна складова, що направлена вже на безпосередню реалізацію наявних якостей та набутих теоретичних та практичних знань за для захисту інтересів держави, прав та законних інтересів осіб. На цьому етапі фактично відбувається їх безпосереднє застосування, а також завершення процесу «пошуку власного місця» у державному секторі.

Таким чином, вважаємо, що при комплексному поєднанні зазначених вище складових отримаємо таких професіоналів, що зможуть якісно виконувати задачі, що ставляться державою перед ними.

Одночасно з цим, досить вагомим фактором стає те, на скільки гармонічно організований освітній процес у ЗВО, з цього приводу, звернемось до думки висловленої О. Д. Царьовим, який розглядає навчальне середовище ЗВО МВС України як систему чинників, що мають вплив на характер розвитку особистості курсанта, та за наявності сприятливих педагогічних умов забезпечують ефективність її професійної адаптації. Серед таких чинників автор виділяє: 1) відповідний комплекс програмних засобів, що сприяють засвоєнню навчального матеріалу; 2) послідовність вивчення циклів дисциплін; 3) поєднання різноманітних методів і форм проведення занять; 4) використання нових освітніх технологій у навчальному процесі; 5) активну взаємодію учасників навчального процесу із соціальним і культурним середовищем (їх вплив один на одного); 6) організацію різних видів практики; 7) взаємодію викладача, офіцерського складу та майбутнього правоохоронця; 8) ненав'язливість навчального середовища (у майбутнього правоохоронця повинно скластися відчуття, що він самостійно винайшов рішення проблеми) при одночасному контролі навчання та дисципліни; 9) цілеспрямоване набуття власного досвіду відносин у колективі, особистісного та соціально цінного, через моделювання соціального устрою; 10) просторове оточення організації занять; 11) сприятливий психологічний та соціальний клімат [4]. Підтримуючи дане твердження, зауважимо, що навчальне середовище є багатогранним поняттям, яке структурно складається з цілої низки елементів, кожен з яких відіграє власну роль у процесі підготовки спеціалістів відповідного напрямку. Слід зазначити, що виділяємо наступні риси, які характеризують навчальне середовище ЗВО зі специфічними умовами навчання: всебічність, етапність, комплексність, динамічність, інноваційність навчання.

Так, для досягнення поставленої мети, необхідно щоб кожен етап освітнього процесу був забезпечений усіма необхідними ресурсами та виконував функцію, що на нього покладається. Включаємо до системи освітнього процесу такі етапи як: довузівський, вузівський, післявузівський. Довузівський етап відіграє досить ключове значення, оскільки саме завдяки ньому стає можливим здійснити попередній відбір потенційних здобувачів вищої освіти, у тому числі шляхом проведення професійної орієнтації населення суть, якої полягає у науково обґрунтованій системі взаємопов'язаних економічних, соціальних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення та реалізації здатності до праці особи, виявлення її здібностей, інтересів, можливостей та інших чинників, що впливають на вибір професії або на зміну виду трудової діяльності [5]. У підтримку важливості проведення такої діяльності висловлювались О. М. Пасько, вказуючи, що довузівська підготовка має важливе значення для майбутніх працівників МВС та сприятиме обізнаності у галузі професії та можливих проблем, що можуть виникати під час виконання професійних обов'язків [6, с. 193] та І. М. Совгір, який обумовив часові межі такої діяльності, а саме період підготовки майбутніх висококваліфікованих працівників, який закінчується моментом успішної здачі вступних екзаменів у ЗВО системи органів МВС і охоплює такі форми їх навчання: ліцейна, загальнопрофільна, початкова професійна [7]. На практиці, як одна з форм реалізації довузівської підготовки, є відкриття Центру рекрутингу Національної поліції України, основною задачею, якого є пошук потенційних осіб, які можуть у подальшому бути зараховані до лав працівників поліції. Вважаємо, що запровадження такого підходу є більш дієвим державним механізмом, який направлений на проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії серед потенційних абітурієнтів з метою забезпечення їх самовизначеності, ознайомлення з особливостями майбутнього навчання та роботи, а також сучасних потреб ринку праці. У свою чергу, такі місця є «площадкою» для спілкування осіб, що несуть службу в правоохоронних та силових структурах з потенційними кандидатами на відповідне навчання, що дозволяє отримати у доступній формі інформацію про практичні аспекти професійної діяльності.

Однак, на цей час все ще залишається на недостатньому рівні урегулювання юридичний статус такого центру, що фактично створює перепони для його належного функціонування.

У зв'язку з чим, вважаємо за доцільне, утворення у кожній області рекрутингових центрів для відбору кандидатів на навчання до ЗВО зі специфічними умовами навчання, які займатимуться не тільки попереднім відбором осіб на навчання, а й в подальшому виконуватимуть функцію з розподілу випускників по відповідним державним органам у порядку співпраці з територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Запровадження такої структури стане запорукою прозорості у процесі діяльності пов'язаною зі вступом до відповідного ЗВО, мінімізує корупційні ризики, що потенційно наявні під час проведення конкурсного відбору безпосередньо у виші, а також створить єдиний, комплексний підхід в державі під час вирішення кадрових питань за для забезпечення функціонування правоохоронних та силових структур.

Переходячи до наступного етапу системи освітнього процесу – вузівського, зазначимо, що він носить визначальне значення, оскільки саме в межах нього здійснюється безпосередня підготовка професійних кадрів. З цього приводу, звертаємось до положень ст. 4 Закону України «Про вищу освіту», якими передбачається, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних ЗВО на конкурсній основі, якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше за рахунок коштів державного або місцевого бюджету, а також в інших випадках, передбачених законодавством. Не вважається дискримінацією права на здобуття вищої освіти встановлення обмежень і привілеїв, що визначаються специфічними умовами здобуття вищої освіти, зумовленими особливостями отримання кваліфікації.

Таким чином, перш за все, виникає необхідність визначитись із сукупністю вимог, що ставляться до абітурієнтів та дій, що необхідно їм вчинити з метою вступу до ЗВО, а також у подальшому набути необхідних знань, вмінь та навичок у відповідній сфері. Так, структурно поділяємо вищезазначене на три рівні.

Слід зазначити, що І рівень означуємо як цензовий, адже на ньому висуваються перші вимоги, яким повинен відповідати кожен абітурієнт, який виявив бажання та прийняв для себе усвідомлене рішення отримати спеціальність пов'язану із реалізацією повноважень держави у відповідній сфері, при цьому такі вимоги визначаються відповідними профільними нормативно-правовими актами. Таким чином, як стає можливим помітити, що вже на цьому етапі до кандидатів на навчання у таких ЗВО висуваються додаткові вимоги у порівнянні з іншими «не військовими» закладами, а саме медичний та психологічний ценз. Зрештою, застосування цих додаткових вимог зумовлено тим, що, по-перше, специфікою організації освітнього процесу, а по-друге, подальшою роботою, яка безпосередньо пов'язана із фізичними та психологічними навантаженнями, прийняттям складних рішень в стресових умовах.

Варто зазначити, що особи, які відповідають визначеним вимогам І рівня, мають можливість перейти на ІІ, на якому з'ясовується питання відповідності кандидатів в частині рівня фізичної підготовки, а також наявності необхідного обсягу знань. Варто зазначити, що на цьому етапі здійснюється відбір за даним критерієм з метою пошуку тих, осіб, які через наявні на цей час власні фізичні можливості, а також потенціал, що реалізовуватиметься ними за роки навчання шляхом проведення інтенсивних тренувань – зможуть отримати навик, який не тільки стане у нагоді під час виконання службових завдань, а й забезпечить збереження власного життя.

У свою чергу, другою складовою ІІ рівня є проходження творчого конкурсу, який, зокрема, регламентований наказом Міністерства оборони України від 11 травня 2016 року № 248 «Особливості прийому на навчання до вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти для підготовки військових фахівців тактичного рівня в умовах особливого періоду», Методичними рекомендаціями з організації та проведення творчого конкурсу у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції України, який є невід'ємною частиною конкурсного відбору. Вважаємо за доцільне зупинитись на тому, що основним призначенням проведення цього етапу є визначеність із можливостями кандидата на навчання до логічного, нестандартного мислення, вміння сформулювати та відстояти свою позицію, розкрити реальні фактори, що зумовили обрання саме цієї спеціальності. Як зазначається у вказаних вище Методичних рекомендаціях у межах творчого конкурсу формуються завдання таким чином: перший блок – «Майбутня професія – поліцейський» – із рекомендованого переліку питань щодо основних завдань, принципів функціонування, структури Національної поліції України. Питання цього блоку безпосередньо пов'язані із діяльністю поліцейського, його правами, обов'язками, несенням служби та ін., саме в рамках підготовки до проходження цієї складової, кожен кандидат ще раз зважить правильність вибору напрямку підготовки за рахунок співставлення власного уявлення про майбутню діяльність із законодавчо закріпленими положеннями. Другий блок – «Основи права» має

іншу направленість, формуючи знання про правову систему України, органів, що входять до неї, їх основних повноважень, місце громадянина в ній, а також основ державотворення та адміністрування. І зрештою, третій блок – ситуаційні завдання з «Основ правознавства», спрямований на розв'язання практичних ситуацій та націлений на перевірку здатності кандидата на навчання до швидкого орієнтування, вміння оцінити ситуацію та приймати рішення для вирішення ситуації по суті, що відповідає чинному законодавству України.

Отже, вважаємо, що проведення такого виду відбору, з одного боку дозволяє відібрати на навчання осіб, які свідомо обрали майбутню професію, що зумовить у подальшому їх відповідальне відношення до службових обов'язків, а з іншого є етапом – на якому можливе виникнення корупційних ризиків, оскільки комісійна оцінка творчої роботи є суб'єктивною. Беручі до уваги, зазначене вважаємо, що з метою мінімізації такого фактору ЗВО повинен вживати комплекс заходів, а саме:

– під час складання завдань для творчого конкурсу, формулювати їх таким чином, щоб мінімізувати можливість двозначного їх читання, незрозумілості з метою отримання однозначних та близьких за змістом, в осіб, що приймають участь у написанні творчого конкурсу відповідей;

– конкурсу комісію формувати з числа високоморальних, професійних працівників із незаплямованою репутацією. Застосовувати до таких працівників додаткові матеріальні стимули за участь у роботі конкурсної комісії;

– розробляти прозору та зрозумілу систему оцінювання робіт;

– відкритість процедури проведення конкурсного відбору.

Об'єктивно зважуючи, як на позитивний бік творчого конкурсу, так й можливі ризики вважаємо, що його мета привалює можливим негативним наслідкам, у зв'язку з чим доцільно на законодавчому рівні для ЗВО зі специфічними умовами навчання закріпити відповідні положення щодо обов'язковості проходження такого конкурсу.

Доповнити ч. 1 ст. 4 Закону України «Про вищу освіту» новим абзацом «Умови організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу до ЗВО зі специфічними умовами навчання та проведення творчого конкурсу визначаються, органом для задоволення потреб, якого здійснюється підготовка таких осіб».

Отже, на цьому етапі вирішується досить важлива задача – відбірково-пошукова, адже із усього загалу претендентів до яких застосуються медичні, фізичні, інтелектуальні вимоги, обираються кращі та ті, що мають необхідний потенціал для опанування відповідних знань, умінь та навичок у обраній сфері.

Звертаючись до запропонованої рівневої системи, зупинимось на ІІІ рівні, що безпосередньо пов'язаний із навчанням здобувачів вищої освіти, на чому й зосередимо свою увагу. Між тим, як вказує О. Ф. Гук, освіта людини здійснюється через її навчальну діяльність, яку вчений розглядає як поняття, яке ґрунтується на теорії діяльнісного підходу до навчання [8; с. 130]. Так, як стверджує Д. Б. Ельконіна навчальна діяльність – це діяльність із самозміни. Продуктом навчальної діяльності є зміни, які відбувалися в самому суб'єкті [9; с. 130]. Однозначно підтримуємо вказане, оскільки у процесі навчання кожен здобувач вищої освіти зазнаватиме змін за рахунок засвоєння нових інтелектуально-практичних знань, особистісних компетентностей, встановлення соціальних зв'язків, які утворять цілісну систему, яка характеризуватиметься за кількісними та якісними показниками.

Висновки. Проведене вивчення дозволяє стверджувати, що система організації освітнього процесу ЗВО зі специфічними умовами навчання має свої особливості, які реалізуються у вимогах до абітурієнтів, процедурі їх відбору, а також подальшого навчання. Одночасно з цим, вважаємо, за необхідно проведення подальшого наукового вивчення з метою уніфікації та стандартизації законодавчих механізмів процедури відбору кандидатів на навчання.

Література

1. Бондаренко В. В. Особливості програм первинної професійної підготовки працівників
2. Руколайніна І.Є., О.О. Леміш Формування та підготовка кадрів (персоналу) до органів Національної поліції України. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 104-106;
3. Певна С. Є. Студент як суб'єкт освітньої діяльності. Науковий вісник Донбасу. 2012. № 4. С. 7-11;
4. Царьов О. Д. Особливості підготовки до професійної адаптації майбутніх правоохоронців. URL : http://nvd.luguniv.edu.ua/archiv/NN20/12 todamp.pdf;
5. Концепція державної системи професійної орієнтації населення. постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 року № 842. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-%D0%BF;
6. Пасько О. М. Система підготовки майбутніх працівників для Національної поліції. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2016. № 5 (43). С. 191-194;
7. Совгір І. М. Організаційно-правове регулювання довузівської підготовки кандидатів на службу в органи внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2003. 17 с.;
8. Гук О. Ф. Гуманізація освітнього процесу у вищому навчальному закладі сутність та основні складники освітнього процесу у закладах вищої освіти України. Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. 2012. № 14. С. 179-187;
9. Эльконин Д. Б. Избранные психологические труды. М.: Педагогика, 2009. 560 с.

Анотація

Диська Д. Г. **Особливості системи організації освітнього процесу в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання.** – Стаття.

У статті розкриваються особливості системи організації освітнього процесу в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання шляхом виокремлення змістовних складових професійної підготовки здобувачів вищої освіти вказаних закладів, а також формуванню власного бачення системи освітнього процесу, її елементів та розкриттю змісту вимог, що ставляться до абітурієнтів та дій, що необхідно їм вчинити з метою вступу до означених закладів вищої освіти.

Ключові слова: освітні процес, заклад вищої освіти зі специфічними умовами навчання, адміністративне право, професійна підготовка, абітурієнт.

Аннотация

Диська Д. Г. **Особенности системы организации образовательного процесса в учреждениях высшего образования со специфическими условиями обучения.** – Статья.

В статье раскрываются особенности системы организации образовательного процесса в учреждениях высшего образования со специфическими условиями обучения путем выделения содержательных составляющих профессиональной подготовки соискателей высшего образования указанных заведений, а также формированию собственного видения системы образовательного процесса, его элементов и раскрытию требований, предъявляемых к абитуриентам и действий, что необходимо им совершить с целью вступления в указанные высшие учебные заведения.

Ключевые слова: образовательные процесс, учреждение высшего образования со специфическими условиями обучения, административное право, профессиональная подготовка, абитуриент.

Summary

Diska D. H. **Features of the system of organization of the educational process in higher education institutions with specific learning conditions.** – Article.

The article reveals the peculiarities of the system of organization of the educational process in higher education institutions with specific learning conditions by identifying the substantive components of professional training of higher education institutions, as well as forming their own vision of the educational process, its elements and disclosure of requirements for applicants and actions., what they need to do in order to enter these institutions of higher education.

Key words: educational process, higher education institution with specific conditions of study, administrative law, vocational training, entrant.

УДК 342.6

Я. В. Журавель
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ВПЛИВ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Постановка проблеми. Реформа децентралізації в Україні триває з 2014 року. Сьогодні в країні завершується перший етап децентралізації – передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування.

Задля розкриття сутності децентралізації та її впливу на розвиток суспільних відносин на регіональному рівні необхідно здійснити оцінювання впливу процесів адміністративно-територіальної децентралізації на соціально-економічний розвиток територій – регіонів, районів, міст та об'єднаних територіальних громад, а також проаналізувати ситуацію з організації проведення реформи державного управління в сфері державного регулювання регіонального та територіального розвитку в напрямі адміністративної, територіальної та фінансової децентралізації, що супроводжується передачею повноважень на рівень територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню оцінки реального стану процесу децентралізації влади в України та її впливу на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні територіальної громади приділяється значна увага, як в наукових колах так і в діяльності органів державної влади.

Наукову зацікавленість в контексті впливу децентралізації на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування періодично проявляють такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, Д.Н. Бахрах, Л.В. Бондарчук, К.О. Ващенко, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Ю.В. Ковбасюк, С.В. Пєтков, В.І. Теремецький, В.В. Толкованов, В.А. Урбанович, В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та ін. Утім і досі проблема впливу процесів децентралізації на реальний розвиток суспільних відносин на регіональному рівні на науковому рівні залишається не вирішеною

Мета статті – здійснити оцінку впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Беручи за мету проведення оцінки впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, є необхідність звернутись до енциклопедичної літератури та визначити, що таке децентралізація влади в соціальному, політичному та правовому сенсі, з'ясувати її вплив на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «децентралізація» визначається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [1, с. 218].

Наука політологія термін «децентралізація» характеризує як управлінську політичну систему, котра покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [2].

В соціологічному вимірі децентралізація (від лат. de... – префікс, означає відсутність, відміну чого-небудь, з фр. centralisation – централізація; англ. – decentralization; нім. – dezentralisation) – процес передачі функцій центральної влади органам місцевої влади [3].

У юридичній енциклопедії під редакцією Ю.С. Шемчушенка децентралізація (від лат. de – означає скасування, припинення, і centralis – середній, центральний) розуміється як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республік) або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Децентралізація як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [4, с. 168]. Крім того, термін «децентралізація» у сучасному національному праві знайшов своє втілення у ст. 132 Конституції України, де передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності дер-

© Я. В. Журавель, 2017

жавної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [5].

На рівні міжнародних, національних, регіональних та локальних правових актів У ст. 3 «Концепція місцевого самоврядування» Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року вказано, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [6].

Слід зауважити, що в основі сучасної реформи децентралізації влади лежить реформування системи державного управління в Україні, початок якої заклала Концепція адміністративної реформи, схвалена Указом Президента України від 22.08.1998 № 822 [7], в якій передбачено, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, яке забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [7].

В.Б. Авєр'янов і Н.Р. Нижник розглядають проблему розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з позиції так званої державницької теорії й додержуються принципу децентралізації частини повноважень органів виконавчої влади [8].

Н.О. Армаш і С.В. Пєтков вважають, що якісні зміни в державі в частині розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можливе лише після оновлення інституту відповідальності, передусім відповідального ставлення і відповідальності чиновника – представника держави з урахуванням людиноцентристської позиції відносин «людина-держава» [9, с. 134].

К.О. Ващенко, Ю.В. Ковбасюк, В.В. Толкованов, стверджують, щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити базові поняття, парадигми й теорії виконавчої влади та місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі їх здійснення в Україні; суб'єктів виконавчої влади та місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації і т. ін.), функції, завдання, які вони мають реалізовувати; скільки та яких саме ресурсів потрібно на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [10, с. 10–11].

Питання реформування податкової системи в контексті фіскальної децентралізації розглядалися у монографії В.І. Теремецького, де зазначається, що позбавлення територіальної громади як власника коштів впливати на їх рух є однією з проблем, яка постає на шляху реалізації органами місцевого самоврядування своїх прав та унеможливлює децентралізацію фіскальної системи України [11, с. 154]. Крім того, вчений зауважує, що «встановлення місцевих податків та зборів не може вважатися сьогодні самостійним правом територіальних громад і є делегованою компетенцією місцевим радам відповідно до приписів Податкового кодексу України. Це, безумовно, не сприяє реалізації прав місцевого самоврядування та унеможливлює децентралізацію фіскальної системи України» [12, с. 117].

Проблемі співіснування двох ключових суб'єктів системи публічної влади – держави, яку представляють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування приділялась увага з 1992 року, коли відбулося роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, у результаті чого з'явились дві системи органів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації [13, с. 153].

І.П. Голосніченко зазначає, що питання розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень [14, с. 67]. Водночас В.Г. Яцуба і В.А. Яцюк стверджують, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями, та місцевими державни-

ми адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, зумовлене: 1) необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи; 2) порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; 3) наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів [15, с. 366].

До того ж Л.В. Бондарчук та В.А. Урбанович зауважують, що на сучасному етапі нечітке розмежування повноважень, відсутність дієвого механізму взаємодії, а також відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня зумовлюють неефективність взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади [16, с. 3].

Наприклад, сьогодні в країнах Європейського Союзу проблеми взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування вирішені. Насамперед, законодавство європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу характерне саме для органів місцевого самоврядування [17, с. 27].

Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративного поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування. У більшості держав-членів Європейського Союзу місцеві адміністрації у межах компетенції держави виконують такі функції: а) контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства [18, с. 190]; б) виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина); в) координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерства та відомств) [18, с. 191]. Водночас обмеження самоврядування на регіональних рівнях є характерним для унітарних держав, відносно централізованих. Самоврядування може існувати у таких формах: наділення представницького органу суто дорадчими функціями (наприклад, релігійний рівень Польщі до 1998 року); представницькі органи отримують лише повноваження, делеговані муніципалітетами. Так, у Фінляндії на регіональному рівні можуть існувати об'єднання муніципалітетів (найчастіше добровільні), яким органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження з медичного та соціального забезпечення, професійної освіти, водо- та електропостачання; відсутність органів місцевого самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема, у Болгарії) [19, с. 145].

Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування є скоріше винятком. На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах: розробка проектів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади; визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік; визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади; будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади [19]. Такі межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах, але законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути розв'язані в рамках наявного законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади, а також через те, що законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях, допускаючи інші, крім законодавчого, способи цього розмежування [20, с. 145–146].

Висновки. Таким чином, зважаючи на практику розподілу й здійснення тих чи інших повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування цілком очевидно, що в повсякденному житті реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування не тільки призводить до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів, відповідальності за прийняті рішення. На місцевому рівні, а саме в громаді, виникає чимало проблемних питань, вирішення яких залежить від взаємодії між органами виконавчої гілки влади та членами територіальної громади, що передбачає процес децентралізації влади.

Визначаючи роль та місце впливу децентралізації в частині розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в загальній стратегії регіонально розвиту країни, можна констатувати, що кроки, які здійснює держава в бік децентралізації влади не повин-

ні бути формалізованими, а нести в собі дійсний вмотивований, спонукальний характер для виконання спільних заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку України.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.
2. Децентралізація. Короткий словник політологічних термінів. URL: politics.ellib.org.ua
3. Энциклопедия социологии. Составитель: А. Антинази, 2009. URL: http://sociology.niv.ru/doc/encyclopedia/socio/index.htm
4. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол) та ін. К.: Укр. Енцикл., 1998 Т. 2: Д–Й. 1999. 744 с.
5. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 березня 2011 р. (офіц. тест). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2011. 56 с.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (м. Страсбург): Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР (ратифікація). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Концепція адміністративної реформи: Указ Президента України від 22.07.1998 № 822. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98
8. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / відп. ред. Н.Р. Нижник; кол. авт.: В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко та ін. К.: Вид-во УАДУ, 1997. 448 с.
9. Пєтков С., Армаш Н. Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 4. С. 133–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2014_4_16
10. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
11. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Диса плюс, 2012. 648 с.
12. Теремецький В.І. Правовий вимір фіскальної функції органів місцевого самоврядування. Право і Безпека. 2012. № 1. С. 113–118.
13. Сисоєва В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Наукові записки. Серія «Культура і соціальні комунікації». 2012. Вип. 3. С. 151–158.
14. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К., 1998. 98 с.
15. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / В. Яцуба, В. Яцюк, О. Матвіїшин та ін. К.: Геопринт, 2007. 366 с.
16. Бондарчук Л.В., Урбанович В.А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Науковий огляд. 2015. № 11 (21). С. 1–9.
17. Макаров Г.В. Держалюк О.М., Каплан Ю.Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: [б. в.], 2011. 54 с.
18. Прудников А.С., Ларина Л.А., Аксютин М.В. и др. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах; под ред. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2008. 271 с.
19. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт: OSI/LGI, 2000. 126 с.
20. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. 2009. Вип. 44. С. 144–150.

Анотація

Журавель Я. В. **Вплив процесу децентралізації на розвиток суспільних відносин на регіональному рівні.** – Стаття.

У статті проаналізоване питання визначення впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні територіальної громади. Зроблено висновок, що кроки, які здійснює держава в бік децентралізації влади повинні нести в собі вмотивований та спонукальний характер для виконання спільних заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку України.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, децентралізація, делегування повноважень, Концепція адміністративної реформи, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єкти системи публічної влади, територіальний устрій.

Аннотация

Журавль Я. В. **Влияние процесса децентрализации на развитие общественных отношений на региональном уровне.** – Статья.

В статье проанализирован вопрос определения влияния децентрализации на распределение полномочий между органами исполнительной власти и местного самоуправления на уровне территориальной общины. Сделан вывод, что шаги, осуществляемые государством в сторону децентрализации власти, должны нести в себе мотивированный ы побудительный характер для выполнения совместных мер органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации региональной стратегии развития Украины.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, децентрализация, делегирование полномочий, Концепция административной реформы, органы исполнительной власти и местного самоуправления, субъекты системы публичной власти, территориальное устройство.

Summary

Zhuravel Ya. V. **Influence of the decentralization process on the development of public relations at the regional level.** – Article.

The issue of determining the impact of decentralization on the division of powers between executive authorities and local self-government agencies at the level of territorial community has been analyzed in the article. It has been concluded that the steps taken by the state towards decentralization of power should be motivated and incentive to carry out joint actions of executive authorities and local self-government agencies to implement the regional development strategy of Ukraine.

Key words: administrative and territorial unit, decentralization, delegation of powers, Administrative Reform Concept, executive authorities and local self-government agencies, subjects of public authority system, administrative structure.

УДК 342.9.08:35.083

А. В. Заболотний
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Професійна діяльність державного службовця, як і будь-яка інша діяльність, має свій механізм реалізації (здійснення). Закріплення змісту такого механізму та його складових елементів відбувається у нормах законодавства, у першу чергу, адміністративного, оскільки результат професійної діяльності державних службовців здійснює безпосередній управлінський вплив на суспільні відносини у відповідних сферах суспільного життя, оскільки ці відносини виникають під час реалізації державної влади. Система елементів такого механізму має бути адекватною тим завданням, що постають перед державними службовцями в контексті їх професійної діяльності. Перш ніж перейти безпосередньо до розкриття особливостей професійної діяльності державних службовців в адміністративно-правовому аспекті, вважаємо за доцільне коротко зупинитися на характеристиці вищенаведеного механізму – механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців.

Що стосується поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» як правової категорії, то варто зазначити, що в адміністративно-правовій науці є підхід, відповідно до якого вказаний механізм можна трактувати як у широкому, так і у вузькому сенсі. У широкому сенсі І.О. Цибулевська механізм адміністративно-правового регулювання розуміє як сукупність елементів і правових засобів, взаємопов'язаних і взаємозалежних, які утворюють інформаційно-правову єдність з метою здійснення впорядковуючого впливу і стабільного розвитку управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб та інших суб'єктів, урегульованих адміністративними правовими нормами управлінських відносин, що виникають у державі та суспільстві [1, с. 398]. Стосовно розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання в більш вузькому сенсі (на чому наголошують І.П. Голосніченко, В.С. Четверіков та ін.) необхідно відзначити, що в даному випадку під таким механізмом розуміється сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади [2, с. 46; 3, с. 14; 4, 36].

Точки зору щодо доцільності трактування механізму адміністративно-правового регулювання саме у вузькому сенсі дотримуються і: 1) П. П. Фатєєв, наголошуючи що це узята у своїй єдності система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, пов'язані з організацією виконавчих органів та такі, що виникають в їх адміністративно-процедурній та адміністративно-юрисдикційній діяльності [5, с. 22]; 2) М.В. Макарейко, розглядаючи його як сукупність адміністративно-правових засобів, які, здійснюючи вплив на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань, поставлених перед суспільством і державою [6, с. 27].

Дещо відмічення трактування поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» наводить В.В. Галунько, зазначаючи, що його слід розуміти як сукупність засобів функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [7, с. 92-93]. На нашу думку, таке визначення є не зовсім коректним, оскількиу ньому недостатньо повно розкрито зміст адміністративно-правового регулювання.

Узагальнюючи наведені вище підходи, вважаємо за доцільне запропонувати під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміти упорядковану сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для упорядкування правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади.

Що ж стосується механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців, то, на нашу думку, це упорядкована сукупність адміністративно-правових засобів, що створюють необхідні умови для належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності.

У даному випадку систему адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців слід визначити як сукупність нормативних приписів, що містяться в актах адміністративного законодавства, встановлених з метою неухильного дотримання з боку держав-

© А. В. Заболотний, 2017

них органів та їх посадових осіб під час виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону.

Характерними ознаками механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців можна визначити такі: а) системність; б) функціонування даного механізму забезпечується дією норм адміністративного законодавства; в) чітко визначене на законодавчому рівні коло державних службовців із одночасним закріпленням видів професійної діяльності, що ними здійснюється; г) безперервність; д) підконтрольність; е) правовідносини, що виникають під час професійної діяльності державних службовців, спрямовані на реалізацію державної влади щодо забезпечення належного функціонування практично всіх сфер суспільного життя.

Механізм адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців існує з метою створення належних умов для належної реалізації (виникнення, зміни та припинення) правовідносин у сфері виконання державними службовцями покладених на них обов'язків під час професійної діяльності. Отже, вважаємо за доцільне в рамках даного підрозділу детальніше зупинитися на з'ясуванні сутності професійної діяльності державних службовців та спробуємо обґрунтувати, чи дійсно такий вид діяльності є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Професійна діяльність державних службовців – це соціально-значуща діяльність, виконання якої вимагає від людини спеціальних знань, умінь та навичок, а також професійно обумовлених властивостей особистості, тобто відповідних професійних компетентностей. Основні вимоги до здійснення державними службовцями професійної діяльності містяться у нормах адміністративного законодавства.

Структура професійної діяльності містить наступні елементи:

1. Цілі та результат діяльності.

Цілі діяльності, як правило, фіксуються за допомогою зразків відповідної діяльності, їх описів, формулювання загальних і спеціальних вимог до окремих напрямів діяльності. Зразки можуть бути надані за допомогою посадових інструкцій, положень, державних та інших стандартів, відповідної документації тощо. Проте це можливо не у всіх професіях і не в кожному виді діяльності. У деяких випадках «живим зразком» може виступати компетентний фахівець, визнаний авторитет у певному виді діяльності. У творчих та управлінських професіях не завжди можливо точно алгоритмізувати та описати кінцевий результат діяльності. Наприклад, мета керівника – створити консолідований, ефективний трудовий колектив. Для цього керівник здійснює масу видів діяльності, враховує безліч чинників. Він повинен уміти імпровізувати, викристовувати інноваційні рішення, відчувати людей, використовувати інтуїцію. Все це разом називають мистецтвом управління і це не може бути детально описане і документально зафіксоване. Цілі професійної діяльності конкретизуються в цілях конкретного фахівця, що займає певну посаду.

2. Визначений предмет (ним може бути не обов'язково предмет, але і будь-яка система – знакова, соціальна, художньо-естетична, наприклад, або ситуація невизначеності).

Предмет праці – це система взаємозв'язаних ознак і властивостей речей, процесів, явищ як матеріального, так і не матеріального характеру, яка протистоїть суб'єктові праці і на яку останній повинен впливати. Людина повинна змінити, перетворити предмет праці або створити щось нове. Предмет праці фіксується за допомогою документації, організації робочого простору, але не завжди його можна точно описати. Зокрема, у педагогічній діяльності її об'єктом виступає дитина, точніше, рівень її розвиненості і вихованості. Отже, предметом праці вчителя буде психіка дитини, її особові, інтелектуальні та емоційні функції і процеси.

3. Система засобів діяльності.

Засоби професійної діяльності – це матеріальні засоби праці і нематеріальні допоміжні (зовнішні і внутрішні функціональні) засоби трудової діяльності, за допомогою яких людина взаємодіє з предметом своєї праці згідно поставленої мети, змінює і перетворить його.

4. Система професійних службових обов'язків (заданих трудових функцій).

Професійні службові обов'язки – це основні форми активності працівника, обов'язкові складові його професійної діяльності. Закріплюються в посадових інструкціях, нормативно врегульовані і юридично закріплені.

5. Система правового забезпечення.

Система прав відбита в нормативних документах і визначає права працівника відносно оплати праці, здорових і безпечних умов праці, можливостей підвищення кваліфікації, користування медичною допомогою, різними формами соціальної допомоги, участі в житті трудового колективу.

6. Професійне середовище, соціальні та інші умови праці. Умови праці визначають середовище на робочому місці службовця. Можна виділити наступні групи умов праці: умови праці, що пов'язані з середовищем та соціальні умови праці; умови праці, що пов'язані з професійним середовищем, це, в першу чергу, вітальні та санітарно-гігієнічні умови трудової діяльності; соціальні умови праці проявляються через соціальну значущість професії, соціально-психологічний клімат в колективі та організації в цілому, корпоративну культуру,

колективні та професійні традиції, систему ділових комунікацій та норм ділової активності.

Серед комплексу наук, що вивчають професійну діяльність можна виділити наступні:

– акмеология – це наука утворилася на межі природних, суспільних, гуманітарних та технічних дисциплін та спрямована на вивчення діяльності людини на етапі зрілості. Вивчає: закономірності самореалізації творчих потенціалів дорослих людей в процесі діяльності на шляху до вершин; закономірності навчання професіоналізму в діяльності самоосвіту, самоорганізаці самоудосконалення, самоорганізація діяльності;

– психологічні науки – вивчають закономірності виникнення, функціонування і прояву психічних властивостей особстості, в результаті взаємодії людей і їх груп, як представників різних соціумів;

– юридичні науки – вивчають правове регулювання професійної діяльності;

– соціологія праці – область соціології що вивчає процеси, безпосередньо пов'язані з трудовою діяльністю;

– психодіагностика – займається розробкою методів та засобів і технологій діагностики, з метою добору, відбору, просуванню в професійній діяльності.

Слід також зазначити про сутність та понятійну складову професійної діяльності. *Професіоналізм* – вищий рівень знань і практичного досвіду особистості в певній сфері діяльності, що лежить в основі досягненнях нею високої продуктивності та результативності.

Коли мається на увазі високий професіоналізм державного службовця, то з ним пов'язують не тільки розвиток здібностей, але і глибокі і широкі знання в тій сфері діяльності, в якій цей професіоналізм проявляється, а також нестандартне володіння уміннями, творчий підхід, які необхідні для успішного виконання професійної діяльності.

Тим самим змістова частина професійної діяльності державного службовця визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, посадові інструкції, загальні правила поведінки державного службовця тощо. Безпосередньо для державного службовця узагальнена структура дає погляд на те, як повинен він працювати і діяти в будь-яких умовах та обставинах. Крім того, її можна також розглядати як інструмент для якісної оцінки ефективності діяльності державної служби і окремих службовців.

Елементами професіоналізму виступають:

Професіоналізм діяльності – якісна характеристика суб'єкта діяльності, що відображає високу професійну кваліфікацію і компетентність, різноманітність ефективних професійних навиків і умінь, в т.ч. заснованих на творчих рішеннях, володіння сучасними алгоритмами і способами вирішення професійних завдань, що дозволяє здійснювати діяльність з високою і стабільною продуктивністю.

Професіоналізм особистості – якісна характеристика суб'єкта діяльності, що відображає високий рівень розвитку професійно важливих і особово-ділових якостей, акмеологических інваріантів професіоналізму, адекватний рівень домагань, мотиваційну сферу і ціннісні орієнтації, направлені на прогресивний розвиток фахівця.

Акмеологічні інваріанти професіоналізму – це основні компетентності особистості, що забезпечують високу продуктивність і стабільність діяльності. Акмеологічні інваріанти професіоналізму виявляються також і у внутрішніх спонукальних причинах, що забезпечують активний саморозвиток службовця, реалізацію його творчого потенціалу.

Будь-яка діяльність має свою *структуру*, яка обумовлює взаємозв'язок і взаємопов'язаність елементів діяльності.

Структура професійної діяльності державного службовця, як і будь-якої іншої професійної діяльності, припускає наявність наступних компонентів: суб'єкта (того, хто її здійснює); об'єкта (того, для кого вона спеціально організована, на кого спрямована); цілі (до чого вона прагне), результату (ідеальний передбачуваний результат

Таблиця 1

Елементи структури професійної діяльності державних службовців

Елементи структури	Зміст елементів структури
Мета діяльності	Умови для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності
Предмет діяльності	Забезпечення реалізації завдань і функцій держави
Функції	Підготовка проектів нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування політичного та соціально-економічного стану держави
Засоби	Правові засоби та організаційні інститути органів державної влади та місцевого самоврядування у сферах життєдіяльності людини (економічній, соціальній, духовній, політичній), організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі дії
Об'єкт діяльності	Окремий громадянин та суспільство в цілому

діяльності); функцій (які при цьому функції або види діяльності виконуються); засобів (за допомогою яких методів і технологій досягається її мета).

Будь-яка діяльність здійснюється за напрямом від суб'єкта до об'єкта, хоча об'єкт виступає головним елементом, що визначає зміст діяльності.

Розуміння державної служби як служби для задоволення потреб особи, громадянина та держави, яка охоплює всі сфери життєдіяльності людини, дають можливість сформулювати згадані вище компоненти структури професійної діяльності.

При цьому необхідно врахувати вимоги нормативних документів з розроблення складових системи стандартів державної служби, де також найважливіше місце займає структура діяльності фахівця.

Змістова частина професійної діяльності державного службовця містить найбільш узагальнені категорії. Основне завдання цієї структури – визначити концептуальні засади, на основі яких мають формуватися та реалізовуватися нормативно-правові акти та професійна діяльність державних службовців.

Процес професійної діяльності державних службовців складається з таких базових напрямів: виконання посадових обов'язків (службова (посадова) діяльність)), підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (професійно-кваліфікаційний розвиток, самоосвіта) та посадове просування (професійно-посадовий розвиток) [8, с. 8].

Зважаючи на викладене вище, можна дійти висновку, що професійна діяльність державних службовців характеризується наявністю низки ознак, а саме: а) забезпечується системою гарантій (правових, організаційних, соціальних та економічних) з боку держави; б) адміністративно-правовий статус державних службовців визначається на законодавчому рівні, а не у двосторонніх договорах між роботодавцем та працівниками; в) зміст такої діяльності знаходиться у безпосередньому публічно-правовому взаємозв'язку з інститутом влади в державі; г) підвищена відповідальність державного службовця за результати діяльності (мається на увазі не юридична, а соціальна відповідальність за якість виконання покладених на нього обовязків та їх соціальну значущість для окремих громадян, суспільства і держави); д) вимагає наявності відповідної професійної підготовки; е) за своїм характером є виконавчо-розпорядчою.

Література

1. Цыбулевская О. И. Основы теории публичного права. *Введение в публичное право.* Саратов : Изд-во *Сарат*. ун-та, 1996.
2. Четвериков В. С. Административное право : учебник. М. : Форум: Инфра–М, 2005.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : навч. посіб. Ірпінь : Укр. фін.-екон. ін-т ДПА України, 1998.
4. Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б. Административное право : учебник. Ростов н/Д : Феникс, 2002.
5. Фатеев П. П. Понятие и структура механизма административно–правового регулирования. *Научный вестник Уральской академии государственной службы*. 2010. № 3 (12). С. 22.
6. Макарейко Н. В. Административное право: пособие для подготовки к экзаменам. М. : Юрайт–Издат, 2003. С. 27.
7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. Л. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : Херсон. міська друкарня, 2010. С. 92-93.
8. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

Анотація

***Заболотний А. В.* Сутність та ознаки професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання.** – Стаття.

Зроблено висновок, що зміст професійної діяльності державних службовців складається з таких елементів: мета; предмет; функції; засоби; об'єкт. Окреслено характерні ознаки професійної діяльності державних службовців. Зазначено, що закріплення змісту професійної діяльності державних службовців відбувається у нормах законодавства, у першу чергу, адміністративного, оскільки результат професійної діяльності державних службовців здійснює безпосередній управлінський вплив на суспільні відносини у відповідних сферах суспільного життя (шляхом виконання ними юридичних обов'язків та реалізації суб'єктивних прав), оскільки ці відносини виникають під час реалізації державної влади.

Ключові слова: державна служба, професійна діяльність, адміністративно-правове регулювання, завдання, функції, управлінські рішення.

Аннотация

***Заболотный А. В.* Сущность и признаки профессиональной деятельности государственных служащих объекта административно-правового регулирования.** – Статья.

Сделан вывод, что содержание профессиональной деятельности государственных служащих состоит из следующих элементов: цель; предмет; функции; средства; объект. Определены характерные признаки профессиональной деятельности государственных служащих. Отмечено, что закрепление содержания профессиональной деятельности государственных служащих происходит в нормах законодательства, в первую очередь, административного, так как результат профессиональной деятельности государственных служащих осуществляет непосредственный управляющее воздействие на общественные отношения в соответствующих сферах общественной жизни (путем выполнения ими юридических обязанностей и реализации суб ' объективных прав), поскольку эти отношения возникают при реализации государственной власти.

Ключевые слова: государственная служба, профессиональная деятельность, административно-правовое регулирование, задачи, функции, управленческие решения.

Summary

Zabolotny A. V. **Essence and signs of professional activity of civil servants as an object of administrative and legal regulation.** – Article.

It is concluded that the content of the professional activity of civil servants consists of the following elements: purpose; subject; functions; remedies; object. The characteristic features of the professional activity of civil servants are outlined. It is stated that the consolidation of the content of the professional activity of civil servants occurs in the norms of legislation, first of all, administrative, since the result of the professional activity of civil servants exerts a direct managerial influence on public relations in the respective spheres of public life (by fulfilling their legal duties and the implementation of sub active rights) as these relationships arise during the exercise of state power.

Key words: civil service, professional activity, administrative and legal regulation, tasks, functions, managerial decisions.

УДК 342.95-056.24

С. В. Кандиба
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Актуальність дослідження. Міжнародний досвід завжди привертав особливу увагу при дослідженні будь-якої проблематики. Не є виключенням з цього правила і міжнародний досвід адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю.

Спостерігаючи за міжнародним досвідом український народ більш рішучих змін і реформування задля покращення життя кожного українця [1]. Сучасні реформи та прагнення України розвиватися у напрямку Європейського Союзу змушують нас досліджувати досвід розвитку сусідніх країн, що вже досягли певних вершин у цьому напрямку. Досвід розвитку адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю по праву викликає науковий інтерес, оскільки успішність розвитку тієї чи іншої держави на даний момент, зазвичай, оцінюється розмірами соціальних виплат в тому числі і для інвалідів.

Країни Європейського союзу завжди випереджали сучасний економічний та соціальний розвиток нашої держави. Тому, адаптація сучасного законодавства та впровадження у вітчизняну державну систему відповідно до стандартів ЄС є необхідною закономірністю сьогоденних прагнень нашого суспільства.

За підрахунками Всесвітньої організації охорони здоров'я, у світі є 650 мільйонів людей з фізичною чи ментальною інвалідністю. Ці люди нерідко живуть в бідності і їм часто відмовляють в основних правах на освіту, працевлаштування і медичну допомогу [2].

Таким чином, тема міжнародного досвіду адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю викликає науковий інтерес, а чинне законодавство країн Європейського союзу в цій сфері потребує більш детального та ґрунтовного дослідження.

Важливим підґрунтям для розляду теми міжнародного досвіду адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю стали праці таких українських і зарубіжних учених, як В. Андріїв, Н. Болотіна, В. Венедіктов, С. Венедіктов, С. Вавженчук, С. Вишновецька, І. Зуб, М. Іншин, В. Костюк, С. Лукаш, О. Москаленко, П. Пилипенко, С. Прилипко, С. Синчук, О. Тищенко, Г. Чанишева, В. Щербина, М. Шумило, Л. Шумна, Н. Хуторян, О. Ярошенко та ін. Крім того, окремі проблеми цієї тематики досліджувались такими дослідниками, як: Г. Альбрехт, П. Бланк, М. Бюрі, А. Веліховскі, М. Карлі, К. Сільман, Дж. Шмелінг та інші.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, діючого міжнародного і національного і зарубіжного законодавства розкрити міжнародний досвід адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю в Україні.

Виклад основних положень. Не мало важливим фактором, є те що дослідження адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю можливостями в окремих державах-членах ЄС є досить важливими та необхідними для розвитку доктрини права соціального захисту. Разом із тим утвердження в Україні сучасної моделі соціального захисту осіб з інвалідністю вимагає системного урахування конструктивного досвіду окремих держав-членів ЄС. Слід підкреслити, що згідно з положеннями Європейської стратегії з питань інвалідності на 2010–2020 рр. адміністративно-правовий захист осіб з інвалідністю є одним із восьми пріоритетних напрямів, який передбачає утвердження умов гідного життя, боротьбу з бідністю та соціальною ізоляцією таких людей [3].

В додаток до Загальної декларації прав людини, в усьому світі регламентовані наступні ключові документи, що конкретно стосуються прав людей з обмеженими можливостями: 1971 рік – Декларація про права розумово відсталих осіб; 1975 рік – Декларація про права інвалідів 1982 рік – Всесвітня програма дій стосовно інвалідів; 1983–1992 роки – Міжнародне десятиріччя інвалідів; 1993 рік – Стандартні правила Організації Об'єднаних Націй щодо забезпечення рівних можливостей для інвалідів; 1993 рік – Віденська декларація з прав людини; 2006 рік – Конвенція ООН про права інвалідів (КПІ ООН) [3].

Таким чином, вищезазначені нормативно-правові акти є головними в регулюванні адміністративно-правового захисту прав осіб з інвалідністю в міжнародному праві.

Одним із основних документів, який регулює права осіб з інвалідністю можливостями є «Конвенція ООН про права людей з обмеженими можливостями» ця Конвенція була прийнята в 2006 році і є першим юридично обов'язковим міжнародним документом ООН щодо інвалідності, який встановлює мінімальні стандарти, яких повинні дотримуватися уряди, щоб інваліди ефективно використовували своїгромадянські, політичні, економічні і соціальні права. Конвенція прямо визнає інвалідність як питання прав людини. Хоча Конвенція не створює нових прав, вона конкретно

© С. В. Кандиба, 2017

забороняє дискримінацію інвалідів щодо доступу до всіх сфер життя, в тому числі до правосуддя, прав на освіту, медичне обслуговування і доступу до транспортування. Факультативний протокол до Конвенції про права інвалідів ООН дозволяє подавати скарги, які повинні бути представлені в КПІ комітетом окремих осіб і і містити факти, які підтверджують порушення державами- учасницями цього Протоколу 16 [4].

Основними принципами цієї Конвенції є: a) повага до властивої людині гідності, його особистої самостійності, включаючи свободу робити свій власний вибір, і незалежності; b) недискримінація; c) повне і ефективне залучення і включення у суспільство; d) повага до особливостей людей з інвалідністю та їх прийняття як компоненту людського різноманіття і частини людства; e) рівність можливостей; f) доступність; g) рівність чоловіків і жінок; h) повага до здібностей дітей-інвалідів, що розвиваються, і повага до права дітей-інвалідів зберігати свою індивідуальність [5]. Відповідно до цих принципів має регламентуватися вітчизняне законодавство в цій сфері.

Крім того, прийняття окремої Конвенції про права інвалідів не означає встановлення нових прав для інвалідів. Нова Конвенція заново підтверджує, посилює і розвиває права, які містяться в інших міжнародних правових актах [5].

На рівні Європейського Союзу, діє Європейський форум з проблем інвалідності (EDF) – європейська парасолькова організація, що представляє інтереси 80 мільйонів людей з обмеженими можливостями та лобіює разом з іншими визнання прав осіб з обмеженими фізичними можливостями. Результатом є конкретне посилання на дискримінацію за ознакою інвалідності в Амстердамському договорі та Директиві ЄС про рівне ставлення в сфері зайнятості, яка забороняє дискримінацію у сфері зайнятості за ознакою інвалідності і заохочує до розумного пристосування. Стаття 26 Хартії ЄС про основні права (2000 р.) визнає і поважає право людей з обмеженими можливостями на отримання вигоди від заходів, покликаних забезпечити їх незалежність, соціальну та професійну інтеграцію та участь у житті суспільства. У 2010 році Європейська Комісія прийняла Європейську стратегію інвалідності на період 2010-2020, яка спрямована на розширення прав і можливостей людей з обмеженими можливостями, щоб вони могли повною мірою брати участь в житті суспільства і в європейській економіці. Європейський Союз ратифікував Конвенцію ООН про права інвалідів, ставши першою регіональною інтеграційною організацією, що підписалася під договором з прав людини [6]. Всі установи і агентства ЄС повинні схвалити цінності Конвенції в усіх сферах їхньої компетенції, забезпечуючи першочерговість питання інвалідності, від транспорту до зайнятості і від інформаційних і комунікаційних технологій до розвитку співпраці. Вони також повинні забезпечити доступність своїх будівель, політики зайнятості та комунікацій [4].

Таким чином, як ми бачимо із вище проаналізованої інформації численна кількість нормативно-правових актів регулює питання соціального та адміністративно-правового захисту осіб з обмеженими можливостями на міжнародному рівні. Дотримуючись міжнародних правил нормативно-правового регулювання наша держава зможе вийти на новий рівень адміністративно-правового захисту в цій сфері.

Що стосується працевлаштування осіб з інвалідністю, то в країнах ЄС люди з інвалідністю складають 12% всіх працівників з неповною зайнятістю. У країнах, де спостерігаються високі показники зайнятості працівників з неповною зайнятістю, частка осіб з інвалідністю, що мають неповний робочий день, теж є високою. Показники неповної зайнятості є дуже низькими в таких країнах, як Хорватія, Болгарія та Словаччина, а в Німеччині, Швеції та Нідерландах вони є високими. В усіх країнах-членах ЄС рівень економічної активності людей з інвалідністю є різним. Але, не дивлячись на це, проблеми інвалідів не залишають без уваги. І хоча в Європі більшість послуг з допомоги людям з інвалідністю у пошуку роботи надається через Державні служби зайнятості. Значну підтримку їм надають і неурядові організації. Наостанок можна додати, що в Європі у підходах до зайнятості людей з інвалідністю спостерігається тенденція переходу від медичної моделі «реабілітації людей з інвалідністю» до моделі підготовки робочої сили, орієнтованої на можливості людей. Це дозволяє людям з інвалідністю займати повноцінне місце в суспільстві та власними силами забезпечувати собі достойний рівень життя [7].

Таким чином, згідно з вище проаналізованою інформацією, можемо зробити висновок, що працевлаштування осіб з інвалідністю відіграє досить важливу роль в адміністративно-правовому захисті таких людей за кордоном. Законодавство про працю в Європі регулює відносини осіб з обмеженими можливостями та роботодавцем, таким чином щоб максимально приблизити цих осіб до комфортних умов праці, згідно з можливостями кожної особи.

Однак, всі ці привілеї залишаються на папері як в Україні так і в Європі. Як показує практика, зокрема, у Німеччині, громадські права інвалідів і досі піддаються дискримінації. Наприклад, практично жодна страхова компанія не хоче укладати страховий договір з інвалідом. Роботодавці також не радо приймають інвалідів на роботу. Вони воліють краще заплатити спеціальний штраф, аніж

заповнювати 5 відсотків робочих місць інвалідами, як це передбачено законом. Нинішня реформа охорони здоров'я в Німеччині також не враховує специфічні потреби людей з вадами [8].

У конституції Німеччини з 1994 року записано, що ніхто не може піддаватися дискримінації через інвалідність, а з 2002 року існує "Закон про рівноправ'я інвалідів". У цьому законі записано, що усі громадські будівлі, спортивні, концертні і розважальні споруди, а також транспортні засоби повинні бути однаково доступні для всіх людей, з вадами і без них. Однак усе це має одне доповнення – "в майбутньому". Тому переобладнання відповідних будівель і споруд відбувається дуже повільно, якщо взагалі відбувається [8].

На практиці роботодавці в Україні працевлаштовують тільки осіб з інвалідістю третьої групи, тобто тих осіб які реально можуть працювати так як і звичайні люди, без всіляких привілегій. Осіб першої та другої групи беруть вибірково, оскільки їм обов'язково потрібно надавати привілегії.

В Німеччині ситуація не краща, тому що бар'єри існують не лише в головах, а й на ринку праці. Хоча німецьке законодавство й передбачає, що середні та великі підприємства повинні обладнати 5 відсотків робочих місць для інвалідів і надавати їм перевагу при рівній кваліфікації претендентів, однак багато роботодавців готові платити досить невисокий штраф, аніж вкладати багато грошей у спеціальне обладнання робочого місця для інваліда. Незважаючи на те, що держава в першу чергу зобов"язана виконувати ці вимоги, навіть державна служба не забезпечує п"ятипроцентної норми [8].

На нашу думку, держава повинна навпаки заохочувати роботодавців приймати на роботу людей з інвалідністю, а не підвищувати податки та робити це не вигідною сферою.

О. Ткачук, вважає що розгляд проблем інвалідності через призму прав людини фактично визнає необхідність того, щоб людей з інвалідністю розглядали в якості суб'єктів, а не об'єктів права. Дотримання прав інвалідів – це не тільки реалізація конкретного права конкретної особи, це забезпечення можливостей рівного 103 ефективного здійснення інвалідами всіх прав людини без будь якої дискримінації. А принцип недискримінації допомагає пов'язати права людини в цілому з конкретними проблемами інвалідності [5].

Зокрема, якщо ми говоримо про тему захисту прав осіб з обмеженими можливостями, то Україна вже повнісю ратифікувала міжнародні стандарти в цій сфері та підтримує всі головні нормативно-правові акти, що регулюють дану сферу правових відносин. На нашу думку, на разі майбутня робота полягатиме у відкритій плідній взаємодії громадських організацій осіб з обмеженими можливостями та державними органами, що працюють у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів цих осіб.

Ми вважаємо, що проблема адміністративно-правового захисту прав осіб з обмеженими можливостями, вже давно є розкритою. Наразі залишається тільки, пренаправити державну політику України в цій сфері у напрямку організаці цілісної категорії прав та свобод з іншими громадянами нашої держави, а саме рівного забезпечення прав, свобод та можливостей. Звичайно дотримуючись основного міжнародного документа в цій сфері – Конвенції ООН про права інвалідів.

Кардинально іншою є ситуація в США з приводу захисту адміністративних прав інвалідів, де Закон «Про осіб з інвалідністю» втілює основні принципи гідності та автономії особистості, недискримінації та участі в суспільстві, рівності можливостей, доступності та поваги до відмінностей. Там діють більше шестисот громадських організацій з приводу захисту адміністративних прав інвалідів [9].

Закон про американців з обмеженими фізичними можливостями 1990 року, мабуть, є найбільш широким актом цивільних прав у світі. Після десятиліть політичної боротьби активістів прав інвалідів та їхніх союзників, владою було надано нові права одній п'ятій частині населення. Це було гордим двостороннім досягненням, яке було прийнято величезною більшістю на Конгресі під керівництвом демократів та підписано республіканським президентом [10].

Таким чином, адміністративно-правовий захист осіб з обмеженими можливостями, найкращим чином відбувається в Сполучених Штатах Америки, оскільки там діє достатня кількість громадських організацій у цій сфері, що тісно взаємодіють із органами публічної адміністрації, які в цьому зацікавлені. Крім того, все це підкріплено нормативно-правовими актами, які дозволяють зрівняти права людей з обмеженими можливостями до звичайних громадян держави.

Отже, міжнародний досвід у сфері адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю – це використання практики країн Європейського союзу та США у застосуванні міжнародного законодавства й вдосконалення вітчизняного для зрівняння прав людей з обмеженими можливостями до прав звичайних громадян держави, за допомогою цілеспрямованого впливу органів публічної адміністрації та громадських організацій у сфері адміністративно-правового захисту осіб з обмеженими можливостями.

Література

1. 37 % виборців за НАТО, стільки ж за нейтралітет. Цензор.нет. URL: https://censor.net.ua/resonance/3121989/37_vibortsv_zelenskogo_za_nato_

stlki_j_za_neyitraltet_tomu_vn_unika_debatv_schob_ne_vdpala_chastina

2. Інваліди у США – від неповносправності до рівноправ`я. URL: https://ukrainian.voanews.com/a/health-ada-08-27-2010-101654473/232227.html

3. Єлісєєва О., Пітарякова К. Порівняльний аналіз людського розвитку щодо осіб з обмеженими можливостями в Україні та ЄС. Теоретичні та практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2015. Випуск (12). Т. 2. С. 146-152, с. 146-152.

4. Компас: посібник з освіти в області прав людини за участі молоді. URL: https://www.coe.int/uk/web/compass/disability-and-disablism

5. Ткачук О. На шляху дотримання міжнародних стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людей з інвалідністю. URL: https://www.ukrinform.ua› rubric-presshall

6. Пресс-релиз Европейского форума по вопросам инвалидности, 4 января 2011 года: www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=13855&thebloc=26586

7. Стратегія ЄС щодо працевлаштування людей з інвалідністю. Громадський простір. URL: https://www.prostir.ua/?news=stratehiya-es-schodo-pratsevlashtuvannya-lyudej-z-invalidnistyu

8. Європейський день інвалідів у Берліні. Дискримінація людей з фізичними та психічними вадами досі залишається в Європі проблемою. DW made for minds. URL: https://www.dw.com/uk

9. US: Expand Protections for People With Disabilities. URL: https://www.hrw.org/news/2013/07/26/us-expand-protections-people-disabilities

10. Protecting the rights of people with disabilities is not optional. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/protecting-the-rights-of-people-with-disabilities-is-not-optional/2017/09/26/dbb2072e-a2c4-11e7-8cfe-d5b912fabc99_story.html

Анотація

Кандиба С. В. **Міжнародний досвід адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю.** – Стаття.

В статті, сформовано поняття міжнародного досвіду у сфері адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю, як використання практики країн Європейського союзу та США у застосуванні міжнародного законодавства й вдосконалення вітчизняного для зрівняння прав людей з обмеженими можливостями до прав звичайних громадян держави, за допомогою цілеспрямованого впливу органів публічної адміністрації та громадських організацій у сфері адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, ЄС, держави-члени ЄС, особа з інвалідністю, Конвенція ООН про права інвалідів, пенсія, законодавство про соціальний захист.

Аннотация

Кандыба С. В. **Международный опыт административно-правовой защиты лиц с инвалидностью.** – Статья.

В статье, сформировано понятие международного опыта в сфере административно-правовой защиты лиц с ограниченными возможностями, как использование практики стран Европейского союза и США в применении международного законодательства и совершенствования отечественного для уравнивания прав людей с ограниченными возможностями прав обычных граждан государства, посредством целенаправленного воздействия органов публичной администрации и общественных организаций в сфере административно-правовой защиты лиц с ограниченными возможностями.

Ключевые слова: административно-правовая защита, ЕС, государства-члены ЕС, человек с инвалидностью, Конвенция ООН о правах инвалидов, пенсия, законодательство о социальной защите.

Summary

Kandyba S. V. **International experience of administrative and legal protection of persons with disabilities.** – Article.

In the article, the concept of international experience in the field of administrative and legal protection of persons with disabilities is formed, as the use of the practice of the European Union and the USA in the application of international law and the improvement of the national to equalize the rights of people with disabilities to the rights of ordinary citizens of the state through the influence of public administration bodies and public organizations in the field of administrative and legal protection of persons with disabilities.

Key words: administrative and legal protection, EU, EU Member States, person with disabilities, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, pension, social protection legislation.

УДК 342.9:351.74

Д. О. Карбовський
здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Діяльність будь-яких органів влади є певним процесом, основою якого є правові норми. Адміністративні процедури є невід'ємним інструментом механізму правового регулювання. Особливу роль адміністративні процедури відіграють у адміністративній діяльності органів поліції, оскільки їх діяльність є правоохоронною, тому повинна чітко регламентуватися чинним законодавством.

Адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України, на жаль, не достатньо сформовані та систематизовані науковою спільнотою, і при їх практичній реалізації часто виникають проблеми, які негативно впливають на ефективність діяльності територіальних органів поліції, що і обумовлює актуальність дослідження.

Огляд останніх досліджень. Діяльність органів Національної поліції України, з позиції адміністративного права, була предметом дослідження багатьох вчених, до числа яких входять О. Бандурка, О. Батраченко, В. Басс, О. Безпалова, І. Бойко, Д. Власенко, Т. Гаврилюк, В. Галунько, С. Гнатюк, Д. Горбач, В. Грітчіна, С. Діденко, О. Дрозд, Я. Когут, В. Криволапчук, В. Курило, Д. Ластович, Д. Лемеш, М. Лошицький, Н. Максименко, А. Панчишин, О. Проневич, Т. Плугатар, І. Савельєва, В. Тетеря, С. Шестаков, О. Юнін та інші. Проте, оскільки діяльність територіальних органів Національної поліції України є досить вузькою та специфічною науковою площиною, адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України є актуальним та своєчасним науковим викликом.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу норм адміністративного права, позицій вчених-юристів, практики діяльності територіальних органів Національної поліції України, розкрити адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України.

Виклад основних положень. Тлумачний словник визначає поняття «процедури» як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [2, с. 343]. На наш погляд, адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України за змістом варто поділити на: 1) функціональні (їх специфіка відображена через компетенцію органів поліції); 2) внутрішньо-організаційні (виходять із внутрішнього адміністрування територіальних органів Національної поліції України); 3) кадрові (виражають специфіку управління службою в органах поліції – прийняття, переведення, звільнення тощо).

Нині існує низка проблем у галузі правової регламентації функціональних процедур. Нерідко в правових актах відсутня чіткість у закріпленні функцій, функції зовнішнього управління безладно чергуються з функціями внутрішнього управління, немає термінологічної єдності у формулюваннях функцій. Загалом для вдосконалення правового регулювання функціональних процедур у цій сфері доцільно нормативно закріпити визначення поняття функцій, а також чітко їх систематизувати. Однозначність функціональних процедур та їхніх ознак дасть змогу уникнути плутанини в предметах правового регулювання адміністративних процедур,які здійснюють органи системи МВС України. Однією з основних ознак функціональних процедур є коло їх учасників. До них належать підрозділи Національної поліції, з одного боку, і громадянин або організація, відносно якої виконують державну функцію або надають державну послугу, – іншого. Між цими учасниками відсутнє організаційне підпорядкування. Специфіка функціональних процедур, які реалізовує Національна поліція, зумовлена правоохоронними завданнями, які на неї покладено. Більшість функцій мають правоохоронний характер, тобто об'єктом владного впливу відповідних компетентних органів і організацій є охорона правовідносин і забезпечення неухильної реалізації норм права. Пріоритетним напрямом діяльності Національної поліції є протидія злочинності. Для реалізації своїх функцій органи поліції наділені специфічними «поліцейськими» повноваженнями,здійснення яких часто пов'язано із застосуванням заходів державно-правового примусу, обмеженням прав і свобод громадян. Очевидною ознакою функціональних процедур у підрозділах Національної поліції слугує тісний взаємозв'язок оперативно-розшукової діяльності з кримінально-процесуальною, а також з організаційними процедурами, за допомогою яких реалізують функції внутрішньо-організаційного управління і міжвідомчої взаємодії [5, с. 248-256].

© Д. О. Карбовський, 2017

Таким чином, функціональні процедури територіальних органів Національної поліції України є найпоширенішими в адміністративній діяльності, оскільки включають:

1) адміністративні процедури щодо забезпечення прав та свобод громадян, суспільства та держави, гарантування публічної безпеки та правопорядку (включають усі основні та додаткові повноваження поліції задля виконання уповноважених державою завдань та функцій);

2) адміністративні процедури у сфері дозвільної діяльності (за своїм змістом організація діяльності органів Національної поліції по здійсненню дозвільної системи у сфері обігу зброї включає в себе як видачу відповідних дозволів, так і реалізацію комплексу управлінських рішень, які забезпечують повноту обліку зброї, чітке додержання норм та правил її виробництва, перевезення, реалізації, функціонування, зберігання та використання [3, с. 232]);

3) адміністративні процедури у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції (адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції – це врегульована нормами адміністративного права (законом та іншими нормативними актами) діяльність уповноваженого структурного підрозділу поліції, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної (виконавчої) влади [1, с. 138]);

4) адміністративні процедури взаємодії з громадськістю (взаємодія Національної поліції України з громадськими організаціями виявляється в процесі взаємовпливу й використання можливостей один одного для досягнення власних цілей. Ознаками зазначеної взаємодії є: по-перше, взаємодія між предметами (явищами) виникає там і тоді, де й коли їх взаємозв'язок об'єднано спільною метою; по-друге, взаємодія виявляється не тільки в безперервному впливі один на одного, а також і у використанні взаємодіючими сторонами можливостей один одного для досягнення власних цілей [7, с. 64]).

Закріплення в адміністративних регламентах організаційних процедур суттєво відрізняється від функціональних процедур. Це пов'язано з тим, що регламенти, які закріплюватимуть функціональні процедури, мають бути зорієнтовані на підвищення прозорості та чіткості у взаємовідносинах органів Національної поліції з громадянами та організаціями (зовнішніми зв'язками), а регламенти, які закріплюватимуть організаційні процедури, спрямовані на впорядкування відносин усередині системи, а також призначені оптимізувати зазначені процедури. Нерівномірність розподілу штатної чисельності між управлінськими апаратами та підрозділами, що виконують основні функції, як показує опитування працівників Національної поліції, є однією з актуальних проблем, що належать до організації управління в системі підрозділів Національної поліції. Це зумовлено значним обсягом внутрішньої роботи,раціональність і доцільність якої досить часто є сумнівною, а нормативне врегулювання повністю відсутнє. Запровадження адміністративних регламентів щодо внутрішньо-організаційного управління надасть можливість оптимізувати власне організаційні процедури, а також скоротить ризики появи нових бюрократичних операцій, що перевантажують управлінський персонал [5, с. 248-256].

Таким чином, організаційні процедури – це адміністративні процедури внутрішньо-організаційного адміністрування територіальних органів Національної поліції України через які оптимізуються діяльність внутрішніх підрозділів системи поліції та встановлюються особливості їх взаємної правової, організаційної, фінансової, інформаційної та методично-технічної діяльності і координації.

Відносно кадрових процедур, то кадрове забезпечення Національної поліції, з позиції В. Тетері, це комплекс форм, методів, процедур і заходів та, відповідно, діяльність уповноважених осіб з їх реалізації, що полягають у створенні умов для найбільш раціонального добору, розподілу, переміщення та просування кадрів, їх навчання та підготовки, оцінювання, соціального захисту та мотивації тощо з метою ефективного функціонування поліції як цілісної системи, професійного виконання покладених на органи поліції завдань і функцій [8, с. 15]. В. Грітчиною визначено сутність кадрової процедури в Національній поліції України, під якою запропоновано розуміти установлену відповідно до норм адміністративного законодавства впорядковану послідовність дій щодо добору, навчання, підготовки, розстановки кадрів, проходження служби, атестації, мотивації, просування та переміщення по службі, вивільнення, які є елементами управління кадрами і у своїй сукупності становлять процес кадрового забезпечення Національної поліції України, що здійснюється з метою комплектації поліції висококваліфікованими професіоналами для ефективного виконання покладених на неї функцій і завдань [4, с. 161].

Тобто, кадрові адміністративні процедури – це адміністративно-службові процедури, через які реалізується кадрова складова управління службою в органах поліції; такі процедури включають конкурсні процедури щодо прийняття, атестації, переведення, просування та звільнення з органів поліції.

З усього вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

– адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції

України за змістом варто поділити на: 1) функціональні (їх специфіка відображена через компетенцію органів поліції); 2) внутрішньо-організаційні (виходять із внутрішнього адміністрування територіальних органів Національної поліції України); 3) кадрові (виражають специфіку управління службою в органах поліції – прийняття, переведення, звільнення тощо);

– функціональні процедури територіальних органів Національної поліції України є найпоширенішими в адміністративній діяльності, оскільки включають: 1) адміністративні процедури щодо забезпечення прав та свобод громадян, суспільства та держави, гарантування публічної безпеки та правопорядку (включають усі основні та додаткові повноваження поліції задля виконання уповноважених державою завдань та функцій); 2) адміністративні процедури у сфері дозвільної системи (видача зброї, зберігання, носіння зброї, спеціальних засобів, облік зброї тощо); 3) процедури у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції (складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд адміністративних справ тощо); 4) адміністративні процедури взаємодії з громадськістю (звітування перед громадськістю, надання адміністративних послуг громадянам, здійснення спільних проектів з громадськістю тощо);

– організаційні процедури – це адміністративні процедури внутрішньо-організаційного адміністрування територіальних органів Національної поліції України через які оптимізуються діяльність внутрішніх підрозділів системи поліції та встановлюються особливості їх взаємної правової, організаційної, фінансової, інформаційної та методично-технічної діяльності і координації;

– кадрові адміністративні процедури – це адміністративно-службові процедури, через які реалізується кадрова складова управління службою в органах поліції; такі процедури включають конкурсні процедури щодо прийняття, атестації, переведення, просування та звільнення з органів поліції.

Висновки. Отже, адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України є складними порядками адміністративно-правового регулювання діяльності поліції, що закріплюються адміністративними регламентами та визначають функціональний порядок здійснення територіальними органами поліції своїх завдань, а також встановлюють процес здійснення внутрішньо-організаційного та кадрового адміністрування поліції.

Література

1. Бандурка О. М., Безпалова О. І., Джафарова О. В. та ін. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник; МВС України, Харків, нац. ун-т внутр. справ. Харків : В деле, 2017. 240 с.
2. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970–1980.
3. Глуховеря В. А. Адміністративна діяльність Національної поліції: навч. посібник. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
4. Грітчіна В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2017. 199 с.
5. Кобко Є. Упровадження адміністративних регламентів у діяльність МВС України та Національної поліції. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 102, 1 (1). С. 248-256.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41. Ст. 379.
7. Рамазанова У. В. Головні напрями взаємодії громадських організацій з Національною поліцією України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2016. Вип. 1(3). С. 61-64.
8. Тетеря В. М. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософії) : 12.00.07; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 23 с.

Анотація

Карбовський Д. О. **Адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України.** – Стаття.

У статті визначено, що адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України є складними порядками адміністративно-правового регулювання діяльності поліції, що закріплюються адміністративними регламентами та визначають функціональний порядок здійснення територіальними органами поліції своїх завдань, а також встановлюють процес здійснення внутрішньо-організаційного та кадрового адміністрування поліції.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, внутрішньо-організаційне адміністрування, методи, Національна поліція України, принципи, процедури, статус, територіальні органи поліції, форми.

Аннотация

Карбовский Д. А. **Административные процедуры сфере деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины.** – Статья.

В статье определено, что административные процедуры в сфере деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины являются сложными порядками административно-правового регулирования деятельности полиции, которые закрепляются административными регламентами и определяют функциональное порядок осуществления территориальными органами полиции своих задач, а также устанавливают процесс осуществления внутренне организационного и кадрового администрирования полиции.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, внутренне организационное администрирования, методы, Национальная полиция Украина, принципы, процедуры, статус, территориальные органы полиции, формы.

Summary

Karbovskiy D. O. **Administrative procedures in the sphere of activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine.** – Article.

The article determines that administrative procedures in the field of activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine are complex procedures of administrative and legal regulation of police activity, which are fixed by administrative regulations and determine the functional procedure for territorial police bodies to carry out their tasks, and also establish the process of implementation of internal organizational and personnel administration of police.

Key words: administrative and legal regulation, internal organizational administration, methods, National Police of Ukraine, principles, procedures, status, territorial police bodies, forms.

УДК 349.2

О. В. Карпушова
здобувач
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОЗНАКИ ТА КРИТЕРІЇ ЯКІСНОЇ РОБОТИ СУДДІВ

Постановка питання. Триваюча судова реформа у нашій державі, зміни в організації та функціонуванні судової влади, прагнення до посилення незалежності судів від будь-якого незаконного впливу «обумовлює необхідність приділення додаткової уваги до проблем професійної діяльності такої категорії працівників як судді, які виступають представниками державної влади, та діяльність яких спрямована на здійснення неупередженого та справедливого правосуддя». З огляду на це, «в умовах проголошення нашої держави як правової, демократичної та соціальної, важливої ролі набуває переосмислення значення правосуддя не лише як однієї з основних функцій держави, а, насамперед, як різновиду професійної діяльності окремої категорії осіб, як виду особливої праці» [1, с. 4]. Поряд із тим, дослідження цієї трудової діяльності неможливо здійснити у достатній мірі без врахування ознак та системи критеріїв якості праці суддів. Актуальність цього питання обґрунтована серед іншого тим фактом, що у процесі здійснення судово-правової реформи в України забезпечення повноважними суб'єктами належних умов для якісної роботи суддів є основою досягнення певних суспільно встановлених стандартів «досконалого суду» та побудови правової держави.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Феномен якості роботи суддів в праві загалом та в доктрині трудового права зокрема розглядалось досить опосередковано. Як правило, увага правників приділяється саме проблематиці ефективності функціонування суду та судової влади (наприклад, у наукових розробках О.В. Качалової, Л.П. Печевисти, Ю.Ю. Чуприни, О.Г. Яновської та ін.) та, в меншій мірі, ефективності роботи суддів (приміром, у працях І.О. Усенкова, О.Ю. Фофанової, Г.М. Цинченко та ін.). Більшою мірою вказане питання досліджується в межах процесуальних галузей права чи в рамках адміністративного права при цьому, як правило, у контексті з'ясування якості роботи суду (зокрема, у працях П. Альберса, А.О. Згами). Попри це, хоча ученими визнається, що дослідження якості роботи суду є важливим аспектом розв'язання питання якості роботи суддів, адже якість їх роботи є «суттєвим чинником формування загальної оцінки якості роботи суду» [2, с. 266], утім, слід констатувати, що результати опублікованих досліджень з окресленого питання потребують актуалізації та систематизації.

Отже, **метою** цієї наукової статті є актуалізація та систематизація наукової думки про ознаки та критерії якісної роботи суддів. Для досягнення поставленої мети необхідним є критичний аналіз наявної наукової літератури, присвяченої дослідженню якості роботи суддів, відповідних міжнародних і національних нормативних актів.

Виклад основного матеріалу. Якість роботи судді є вимірювальною характеристикою відповідних дій та бездіяльності судді, що визначається шляхом співставлення мети трудової діяльності судді, комплексу його завдань і функцій, а також фактичними показниками продуктивності та раціональності трудової діяльності судді, об'єктивно позитивного впливу трудової діяльності судді на стан захисту прав людини й правопорядку у суспільстві, сукупно задовольняючи вимогам, які ставляться чинними законами України до суддів та їх роботи. Тобто якість роботи суддів не є суто абстрактною категорією, а категорією практично об'єктивованою комплексом критеріїв якості та ознак відповідності роботи суддів цим критеріям. При цьому *критеріями якості роботи суддів* є міра (визначає протиправність, допустимість та обов'язковість тих чи інших дій судді) успішного та етичного виконання суддею завдань, які стоять перед ним в умовах обстановки, що постійно змінюється. У свою чергу *ознаками якості роботи суддів* є певні узгоджені інформаційні показники виконання суддею суддівських повноважень, що вказують на відповідність чи невідповідність (міру відповідності) роботи судді вимогам права, закону та суддівської етики. Тобто, вказані ознаки являють собою множину характеристик роботи судді, що оцінюються в контексті їх відповідності складовим якості роботи суддів (критеріям якості), а також ступеню досягнення суддею (у результаті виконання ним роботи) – мети реалізації суддівських повноважень.

Структуру сукупності критеріїв якості роботи суддів можна поділити на дві групи критеріїв, а саме на: критерії суто публічного та змішаного (публічно-правового) характеру. Група критеріїв якості роботи суддів *публічного характеру* складається із *принципових критеріїв*, що відображають мету правосуддя та характеристики поведінки та діяльності судді у напрямку досягнення цієї мети, очікуванні від суддівської поведінки та діяльності результати. У свою чергу критерії якості роботи суддів *змішаного характеру* являють

© О. В. Карпушова, 2017

собою міру успішного виконання суддею завдань, які стоять перед ним, саме як перед спеціальним суб'єктом трудового права.

1. *Група критеріїв якості роботи суддів публічного характеру*. Ці критерії ґрунтуються на Конституції України, законодавстві про судоустрій та статус суддів, а також на міжнародних актах, в яких у тій чи іншій мірі визначаються стандарти статусу суддів й якісного здійснення ними суддівських повноважень. Серед документів міжнародного характеру чільне місце займають: 1) Основні принципи незалежності судових органів (далі – ОПНСО); 2) Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року (далі – БППС). Орієнтуючись на вказані нормативні акти, зазначимо, що відповідними критеріями-принципами, що охоплені розглядуваною групою критеріїв, є:

1) *незалежна робота судді*. Дотримання суддями вимоги незалежного здійснення власних повноважень у сфері правосуддя в якості критерію якісної роботи суддів може бути встановлене з огляду на відповідність результатів їх роботи наступним ознакам: а) судова функція суддею реалізується незалежно, виходячи виключно з оцінки фактів, відповідно до свідомого розуміння права, незалежно від будь-якого стороннього впливу, спонукань, тиску, погроз або втручання, прямого або непрямого, здійснюваного з будь-якого боку та такого, що переслідує ті чи інші цілі; б) суддя дотримується незалежної позиції як щодо суспільства в цілому, так і щодо конкретних сторін судової справи, у якій він повинен винести рішення; в) суддя не тільки виключає будь-які взаємовідносини, що не відповідають посаді, чи втручання з боку органів законодавчої та виконавчої влади, а й робить це так, щоб це було зрозуміло навіть сторонньому спостерігачу тощо;

2) *об'єктивна (impartiality) робота судді*. Ознаками об'єктивної роботи суддів є: а) свобода судді від будь-яких схильностей, упередженості чи забобонів при виконанні своїх обов'язків; б) суддя поводить себе в процесі засідання та за стінами суду таким чином, що його поведінка сприяє підтримці та зростанню довіри суспільства, представників юридичної професії та сторін у справі до об'єктивності суддів та судових органів; в) суддя, наскільки це можливо, обмежує себе у здійсненні дій, котрі можуть стати приводом для позбавлення його права брати участь у судовому засіданні та виносити рішення тощо;

3) *етичність роботи суддів*. Відповідність роботи суддів вказаному показнику якості роботи суддів буде ґрунтуватись на низці ознак специфіки його поведінки у робочий та позаробочий час. До вказаних ознак відповідно до БППС, зокрема, можна віднести: а) суддя не допускає прояву некоректної поведінки у процесі здійснення будь-якої діяльності, що пов'язана з його посадою; б) суддя добровільно та охоче приймає на себе обов'язок дотримуватись та дотримується обтяжливих етичних обмежень; в) суддя контактує із адвокатами у тій мірі й у такий спосіб, щоби це контактування не викликало обґрунтованої підозри (чи не створювало би видимості) наявності у судді певних схильностей чи упередженого ставлення тощо;

4) *забезпечення суддями юридичної рівності*. У БППС визначаються основні ознаки відповідності роботи суддів критерію забезпечення суддями юридичної рівності. До цих ознак, серед іншого, відносяться наступні: а) суддя під час виконання своїх судових обов'язків не демонструє (словами чи поведінкою) прихильність чи упередженість до будь-якої особи чи групи осіб, керуючись причинами, що не стосуються справи; б) суддя виконує судові функції, належним чином враховуючи інтереси сторін у справі, свідків, адвокатів, співробітників суду та колег по суду, не розрізняючи осіб на підставах, що не є суттєвими для належного відправлення таких функцій; в) суддя свідомо не допускає, щоб співробітники суду чи інші особи, що знаходяться під його впливом (зокрема, підпорядковуються йому чи знаходяться під його наглядом), диференційовано ставилися до сторін у справі, що розглядається судом, відповідних свідків, адвокатів тощо, на будь-яких підставах, які не стосуються справи тощо;

5) *дотримання суддями під час виконання роботи принципу законності*. Темпи та потреби сучасного буття людства, еволюції права та ускладнення суспільних відносин вимагають від суддів скореговування стандарту дотримання суддями під час виконання роботи принципу законності стандартом дотримання суддями верховенства права та орієнтування насамперед на право.

2. *Групи критеріїв якості роботи суддів змішаного характеру*. Ці критерії складаються із сукупності критеріїв якості роботи суддів, що були запропоновані: Комітетом Міністрів Ради Європи у рекомендації CM/Rec (2010) 12, Консультативною радою Європейських суддів у параграфах 25 та 73 її рекомендації R (94) 12 від 23 листопада 2001 року. Окрім того, до вказаних критеріїв слід також відносити ті критерії, про які йде мова у параграфах 23–27 частини I («Незалежність суддів») звіту Венеціанської комісії «Про незалежність судової системи» від 16 березня 2010 року CDL-AD(2010)004, а також в параграфі 2.2.1 Узагальнень Венеціанської комісії думок та звітів про суди та суддів від 5 березня 2015 року CDL-PI(2015)001 – тобто, критерії, відповідно до яких відбувається оцінювання діяльності суддів. З огляду на викладене, до вказаної групи критеріїв якості роботи суддів слід віднести:

1) *рівень кваліфікації та професіоналізму*. Важливість рівня кваліфікації судді є безумовною, адже невідповідний його рівень кваліфіка-

ції «належить до підстави, що підриває авторитет правосуддя, судової влади в цілому» [3, с. 239]. Це пояснюється тим, що недостатньо кваліфікований суддя не здатен виконувати роботу на достатньому рівні, головним чином – неспроможний якісно здійснювати правосуддя. При цьому, визначаючи ознаки кваліфікованої роботи судді, слід мати на увазі, що з кваліфікацією судді тісно переплетений і його професіоналізм, рівень якого прямо позначається на якості роботі судді (тобто, ознаки якості роботи судді у призмі розглядуваного критерію складаються із ознак професіонально-кваліфікованої роботи судді).

Зважаючи на сформульовані вченою Л.М. Москвич [4, с. 196] ознаки критерію професіоналізму суддів, можемо дійти висновку, що ознаками критерію професіонально-кваліфікованого виконання суддею роботи є наступні ознаки його роботи: а) рішення суду, постановлені суддею (враховуючи також і рішення, постановлені за головуванням відповідного судді) скасовуються чи змінюються вищою інстанцією сукупно за відповідний період не більше аніж в межах допустимого відсотку, що «списується» на т. зв. «судову помилку»; б) якість відправлення суддею судочинства, складання ним судових рішень поступово покращуються; в) суддя не порушує службової дисципліни, а, порушивши її, намагається знизити її негативний ефект на інших суддів, працівників суду, громадськість; г) суддя намагається поводити себе морально у робочий та позаробочий час (зокрема, користуючись соціальними мережами), сприяючи утвердженню довіри громадськості до суду та правосуддя у державі;

2) *добросовісність у роботі.* Добросовісність має багатовікову історію: у контексті правових принципів добросовісність ґрунтується на відомій ще римському праву доктрині добросовісності (*bona fides*), що протиставлена злому умислу (*dolus malus*) [5, с. 43]. Що ж стосується суддів, то їх добросовісність, так само як і рівень їх культури, є складовим структурним елементом досить ємного поняття «справедливість судової діяльності» [6, с. 69–70]. Наголосимо, що добросовісність судді відображає його внутрішній стан (суддівська етика та загальнолюдська етика), його уявлення про право. Відповідно, якість роботи судді у контексті добросовісності його роботи об'єктивно виявляється у непорушені службової дисципліни (суддя систематично не порушує службову дисципліну), його етичній поведінці та характері відправлення правосуддя – орієнтуванні на принцип верховенства права.

3) *чесність та старанність у виконанні суддею роботи.* У БППС вказується, що компетентність та старанність є необхідними умовами для виконання суддею своїх обов'язків. Про відповідність роботи суддів вказаному критерію свідчать наступні ознаки його роботи: а) для судді судові функції (до яких належать не тільки виконання судових та посадових обов'язків у судовому розгляді справи та винесення рішень, а й інші завдання, що стосуються судової посади та діяльності суду) є пріоритетними у порівнянні з усіма іншими видами діяльності, а також, суддя не займається діяльністю, що визнана не сумісною зі старанним виконанням судових функцій; б) суддя вживає розумні заходи для збереження та розширення своїх знань, удосконалення практичного досвіду та особистих якостей, необхідних для належного виконання ним своїх обов'язків; в) суддя є в курсі відповідних змін у законодавстві, практиці Європейського суду з прав людини в інших документах, що встановлюють норми, які діють у сфері прав людини тощо;

4) *вибудовування суддею роботи, відповідно до власних організаторських та аналітичних здібностей.* Організаторські здібності судді проявляються у вмінні ним самостійно організовувати свою діяльність, розподіляти власний робочий час, а також організовувати роботу власних помічників, секретаря судового засідання тощо [7, с. 207]. Відтак, якість роботи судді у контексті критерію організаторського вибудовування суддею цієї роботи в практичній дійсності виявлятиметься у сукупності ознак роботи судді, котрі свідчили би про помірність, зрівноваженість і органічність його роботи. Індикатором вказаного буде, зокрема: а) відсутність хаосу в діяльності судді та осіб, що знаходяться під його публічним впливом (приміром, плановість роботи судді та відповідність руху його роботи цим планам); б) вчинення суддею логічних та правомірних дій щодо недопущення хаосу в його роботі та оперативне зниження рівня виявленого організаційного хаосу в його роботі тощо;

5) *ефективність професійної діяльності судді.* Професійна діяльність як основна і конкретна форма трудової активності людини відіграє істотну роль в її життєдіяльності, соціальному розвитку, самореалізації та самоствердженні. З огляду на це, український дослідник О.В. Харченко вважає, що ефективність діяльності – «це не лише її результативність, продуктивність, але і пристосованість системи до досягнення поставленого перед нею завдання» [8, с. 202, 209].

Висновки. Таким чином, можемо припустити, що якість роботи судді, зважаючи на критерій ефективності професійної діяльності судді, ідентифікується наступними ознаками: а) суддя оптимальним чином орієнтується в чинному законодавстві, знає про поточні зміни у законодавстві та грамотно застосовує нормативні документи під час здійснення правосуддя, а також вміє в належній мірі враховувати узагальнення судової практики, актуальні здобутки доктрини права;

б) судові рішення, постановлені суддею (та за його головуванням), визнаються якісними (це презюмується з огляду на кількість постановлених цим суддею рішень, що були змінені чи скасовані в порядку перегляду рішення, та причин змін чи скасування цих рішень); в) суддя виконує свої суддівські повноваження належним чином в межах процесуальних строків (вихід за ці межі має бути обґрунтованим) та займається роботою у позаробочий час (це питання є об'єктивним з огляду на суттєве навантаження на суддів, що спостерігається сьогодні); г) зразковість виконання роботи суддею під час розгляду ним т. зв. «суспільно важливих справ», що викликають широкий інтерес у громадськості, який зумовлює громадський тиск на суддю.

Відтак, приймаючи до уваги викладене, доходимо висновку, що особлива соціальна значимість роботи суддів обумовлює потребу в практичній можливості об'єктивного з'ясування якості цієї роботи. Попри уповільнені дії щодо затвердження та застосування правил визначення якості роботи судів, розробка та затвердження критеріїв якості роботи суддів та їх ознаки до сих пір несправедливо ігноруються. При цьому складна специфіка роботи суддів прямо відображається також і на структурі критеріїв визначення якості роботи суддів: ці критерії поділяються на дві групи взаємопов'язаних критеріїв, кожна з яких, складається з певних елементів, що є критеріями, яким відповідають відповідні ознаки якості роботи суддів.

Література

1. Карпушова О.В. Правовий механізм забезпечення і реалізації трудових прав суддів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Дніпропетровськ, 2016. 211 с.

2. Підкуркова І.В. Оцінювання рівня задоволеності громадян якістю окремих аспектів функціонування суду (за результатами опитування у господарському суді Дніпропетровської області). *Вісник Національного університету Юридична академія України імені Ярослава Мудрого*. 2013. № 5 (19). С. 262–268.

3. Москвич Л.М. Щодо системності заходів судової реформи. *Право України*. 2014. № 11. С. 233–242.

4. Москвич Л.М. Концепція оцінки ефективності судової системи. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 2(69). С. 190–201.

5. Стефанчук М.О. Добросовісність як ознака правомірної поведінки фізичної особи у публічних правовідносинах. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 43–45.

6. Барбакадзе Е.Т. Гарантии объективного и справедливого судебного разбирательства гражданских дел в судах общей юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 177 с.

7. Шпенов Д.Ю. Шляхи підвищення рівня кваліфікації та компетентності суддів в Україні. *Форум права*. 2017. № 1. С. 205–211.

8. Харченко О.В. Ефективність професійної діяльності. *Проблеми екстремальної та кризової психології*. 2010. Вип. 8. С. 202–210.

Анотація

Карпушова О. В. **Ознаки та критерії якісної роботи суддів.** – Стаття.

У статті актуалізується та систематизується наукова думка про ознаки та критерії якісної роботи суддів в Україні. На підставі критичного аналізу наукової літератури та чинного законодавства України автор доходе думки, що феномен якісної роботи суддів визначається наступними групами критеріїв: критерії публічного характеру, що відображають мету правосуддя та характеристики поведінки й діяльності судді у напрямку досягнення цієї мети, очікуванні від суддівської поведінки та діяльності результати; критерії змішаного характеру що являють собою міру успішного виконання суддею завдань, які стоять перед ним, саме як перед спеціальним суб'єктом трудового права. У рамках дослідження відповідних критеріїв з'ясовуються основні ознаки якісної роботи суддів. У висновках узагальнюються результати дослідження.

Ключові слова: правосуддя, робота судді, суддя, трудова діяльність, трудові відносини; якісна робота суддів.

Аннотация

Карпушова А. В. **Признаки и критерии качественной работы судей.** – Статья.

В статье актуализируется и систематизируется научная мысль о признаках и критерии качественной работы судей в Украине. На основании критического анализа научной литературы и действующего законодательства автор приходит к мысли, что феномен качественной работы судей определяется следующими группами критериев: критерии публичного характера, отражающие цель правосудия и характеристики поведения, а также деятельности судьи в направлении достижения данной цели, ожидаемые от судейской поведения и деятельности результаты; критерии смешанного характера представляющие собой меру успешного выполнения судьей задач, которые стоят перед ним, именно как перед специальным субъектом трудового права. В рамках исследования соответствующих критериев выясняются основные признаки качественной работы судей. В выводах обобщаются результаты исследования.

Ключевые слова: качественная работа судей правосудие, работа судьи, судья, трудовая деятельность, трудовые отношения.

Summary

Karpushova O. V. **Signs and criteria of quality work of judges.** – Article.

The article updates and systematizes the scientific opinion on the signs and criteria of high-quality work of judges in Ukraine. Based on a critical analysis of scientific literature and current legislation, the author comes to the conclusion that the phenomenon of high-quality work of judges is determined by the following groups of criteria: criteria of a public nature, reflecting the purpose of justice and the characteristics of the behavior and activities of judges in the direction of achieving this goal, expectations of judicial behavior and performance; criteria of a mixed nature are a measure of the judge's successful performance of the tasks facing him, namely as a special subject of labor law. As part of the study of the relevant criteria, the main indicators of quality work of judges are found out. The conclusions of the article summarize the results of the study.

Key words: employment, judge, justice, labor relations. quality work of judges.

УДК 342.922

П. А. Комирчий
кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры публичного управления и администрирования
Национальной академии внутренних дел

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ НОРМАТИВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К КАДРОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ УКРАИНЫ

Постановка вопроса. Фундаментальные сдвиги в системе целей и ценностей общественного развития закономерным образом приводят к соответствующим фундаментальным изменениям в структуре и характере угроз данному развитию. Не является исключением из данного правила также и множественные попытки современной Украины внедрить комплекс преобразований в сфере публичного администрирования, которые, наряду с тем, вызвали к жизни множество факторов противодействия развёртыванию новейшим либеральным тенденциям. Усугубляет данный вопрос тот факт, что за последние годы в Украине существенно ухудшилась криминогенная обстановка, которая опасна не только своими актуальными угрозами, очевидными общественно опасными последствиями, но и долгосрочными последствиями для качества жизни граждан, бытия украинского общества в целом.

В этих условиях фактической действительности, как представляется, правовой порядок в нашем государстве, а соответственно и права человека и гражданина, нормальное течение общественных отношений и процессов в обществе находятся под значительными рисками. Именно потому, на сегодняшний день особо актуальным вопросом для науки административного права Украины является решение проблем надлежащего осуществления кадрового обеспечения органов публичной службы, целью и задачами которых является охрана правопорядка в государстве и регионах. При этом результативное решение соответствующих вопросов в рамках текущей административной реформы и реформы правоохранительной системы невозможно без формирования систематизированной и устоявшейся теории кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере, начиная с таких её основ, как основополагающие нормативные требования к соответствующему обеспечению.

Анализ научной литературы и нерешённые вопросы. Украинскими учёными и исследователями (в частности, В.Б. Аверьяновым, А.М. Бандуркой, О.Г. Боднарчуком, К.Л. Бугайчуком, Н.А. Дубиной, Т.Е. Кагановской, Л.С. Кацалапой, А.Н. Клочком, О.Н. Клюевым, Е.А. Кравченко, Н.А. Маланчиём, О.А. Пановой, Д.В. Швецом, В.А. Юсуповым и другими учёными) исследуется кадровое обеспечение органов публичной службы в целом, а также в контексте правоохранительной системы (особым образом, начиная с 2014 года, что обусловлено комплексными преобразованиями в структуре органов внутренних дел, ведь мощным инструментом реформирования данных органов является эффективная кадровая политика). В частности, непосредственно кадровому обеспечению в сфере охраны порядка учёными в той или иной степени уделялось также и на диссертационном уровне С.А. Андренко («Административно-правовые основы кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [1]), В.М. Вац («Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [2]), М.Н. Дываком («Административно-правовые основы управления качеством кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [3]), Н.А. Дубиной («Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения органов внутренних дел Украины» [4]).

Вместе с тем, следует констатировать, что с 2014 года в Украине произошли и до сих пор осуществляются значительные изменения нормативной базы административно-правового регулирования кадрового обеспечения в правоохранительной сфере, а также наблюдается значительное развитие научной мысли о кадровом обеспечении в целом. Данные обстоятельства требуют систематизированного и актуального изложения концептуальной сущности кадрового обеспечения (данный феномен не имеет универсального определения), а также основополагающих нормативных требований к соответствующему обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере.

Таким образом, **целью** данной статьи является очерчивание комплекса основополагающих нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере современной Украины. Достижение соответствующей цели будет достигаться путём критического анализа актуальных научных источников (юридической литературы, исследований в сфере публичного администрирования, а также в сфере управления кадрами), нормативной базы административно-правового регулирования публичной службы в правоохранительной сфере Украины.

© П. А. Комирчий, 2017

Изложение основного материала. Установлению перечня основополагающих нормативных требований, предусмотренных для кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере, должно предшествовать уточнение понятия «кадровое обеспечение». Ввиду этого, необходимо обратить внимание на то, что в действующем законодательстве Украины не содержится определения понятия «кадровая политика», а в теории административного права отсутствует согласованное понимание содержания этого термина, что в совокупности составляет важную проблему, поскольку, как отмечают учёные, отсутствие указанного нормативного определения создаёт условия для неэффективного правового регулирования соответствующих отношений [5, с. 20].

Прежде всего, необходимо отметить, что в рамках комплексного подхода под понятием «кадровая политика в правоохранительной сфере Украины» необходимо понимать: 1) совокупность исходных идей, нормативно определённых инструментов оптимизации совмещения цели деятельности государства в сфере охраны порядка, целей органов публичной службы в соответствующей сфере и персонала данных органов, а также путей реализации этих инструментов; 2) компетентная деятельность уполномоченных органов (лиц) по внедрению в практической действительности соответствующих исходных идей, реализации предусмотренным законодательством способом инструментов оптимизации совмещения цели деятельности государства в правоохранительной сфере, целей органов публичной службы в соответствующей сфере и персонала данных органов.

Таким образом, в изложенном можем обнаружить, что значительное сущностное содержание кадровой политики составляет именно кадровое обеспечение. Эту же позицию поддерживают и иные украинские учёные, отмечающие, что ряд важнейших составляющих кадровой политики (в частности, это: привлечение, отбор и наём кадров; подбор и расстановка кадров; профессиональная ориентация и адаптация кадров; мотивация и стимулирование кадров; профессиональное обучение, аттестация кадров и продвижения по службе; управления деловой карьерой кадров) выражается именно в кадровом обеспечении, которое интегрируется непосредственно в кадровую политику [6, с. 338]. Ввиду этого можем заключить, что в общем смысле *кадровое обеспечение* – это отдельное направление кадровой политики, подчинённое цели соответствующей политики и органично взаимосвязанная с иными областями этой политики. Что же касается понятия *«кадровое обеспечение публичной службы в правоохранительной сфере Украины»*, то данным понятием можно обозначать:

1) отрасль кадровой политики, которая носит системный характер, обладает собственной структурой, принципами и функциями, непосредственно направленными на деятельность и процесс по надлежащему осуществлению укомплектования органов публичной службы в сфере охраны порядка профессионально подготовленными, квалифицированными кадрами с учётом особенностей прохождения службы в соответствующих органах публичной власти;

2) нормативно урегулированная, особая и целенаправленная управленческая деятельность уполномоченных лиц в структуре органов публичной службы в сфере охраны порядка и процесс, совокупность отношений, в рамках которых реализуется комплекс форм, методов, процедур и мероприятий достижения надлежащего функционирования органов публичной службы в правоохранительной сфере путём своевременного и оптимального укомплектования данных органов качественными кадрами.

Установленная сложность рассматриваемого феномена указывает на тот факт, что осуществление кадрового обеспечения не может быть ненормативным. Таким образом, учитывая сущность рассматриваемого явления, а также нормы действующего законодательства Украины о публичной службе, о деятельности органов публичной службы в правоохранительной деятельности, приходим к выводу, что в Украине установлен следующий перечень *основополагающих нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины:*

1) *нормативные требования, которые корректируют цель кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере.* Сначала необходимо заметить, что кадровое обеспечение, будучи направлением кадровой политики, соответствует его цели. При этом, по мнению учёных, главной целью кадровой политики является «формирование и оптимальное использование кадров для достижения целей предприятия», «обеспечение сегодня и в будущем каждой должности и рабочего места персоналом надлежащей квалификации» [7, с. 714–715; 8, с. 207]. При этом в аспекте исследования цели кадровой политики в публичном секторе учёными также формулируются более конкретные подходы к пониманию обозначенной цели. Например, Ю.В. Ковбасюк полагает, что целью кадровой политики в государственном управлении является «избегание излишней политизированности кадровых назначений, квотного принципа и традиционной лояльности, ведущих к откровенному обслуживанию должностными лицами корпоративных интересов, ослаблению кадрового потенциала властных структур, коррупционным проявлений и, как следствие, к дис-

кредитации институтов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» [9, с. 3]. Е.М. Вольская и О.В. Васылева-Керян отмечают, что основной целью государственной кадровой политики является «создание кадрового потенциала государства как важнейшего интеллектуального и профессионального ресурса современного общества, который обеспечивает социально-экономическое развитие страны и её регионов, повышает уровень конкурентоспособности в международном распределении труда» [10, с. 174].

Таким образом, можем сделать вывод, что в теоретической плоскости *цель кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере* выражается в планировании, подготовке, формировании и сохранении кадрового состава публичной службы в соответствующей сфере для достижения надлежащей организации эффективной деятельности данной публичной службы, учитывая человекоцентристскую идею функционирования субъектов публичной администрации, в рамках которой учитываются также право публичных служащих на продвижение по службе, а также иные права этих субъектов.

Что же касается непосредственно нормативного требования к цели кадрового обеспечения публичной службы в сфере охраны порядка, то по данному поводу следует отметить, что соответствующая цель и обязательность следования ей прямо не содержится в украинском законодательстве. Впрочем, это не значит, что соответствующее требование существует только на уровне теории административного права. Подчеркнем, что рассматриваемое требование следует из ряда положений нормативных актов, в той или иной степени регулирующих кадровое обеспечение публичной службы. Например, в подпункте 2 п. 5 Положения о Национальной полиции Украины отмечается, что Нацполиция с целью организации своей деятельности осуществляет подбор кадров для центрального органа управления Нацполиции Украины и на руководящие должности территориальных (в том числе межрегиональных) органов (предприятий, учреждений и организаций), которые принадлежат к сфере её управления, формирует кадровый резерв на соответствующие должности;

2) *нормативные требования, определяющие задачи кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере*. Сперва необходимо отметить, что Е.А. Кравченко основными задачами кадровой политики считает а) своевременное обеспечение организации персоналом определённого качества и количества в соответствии со стратегией развития; б) создание условий реализации предусмотренных трудовым законодательством прав и обязанностей граждан; в) рациональное использование персонала; г) формирование и поддержка эффективной работы предприятия [11, с. 358]. Между тем, В.С. Мазур к основным задачам кадровой политики относит: а) своевременное обеспечение предприятия (организации) персоналом требуемого качества и в достаточном количестве; б) рациональное использование трудового потенциала; в) формирование и поддержание эффективной работы трудовых коллективов [8, с. 207]. Что же непосредственно касается кадрового обеспечения, то, например, С.А. Масленникова по данному поводу отмечает, что основной задачей этого обеспечения, принимая во внимание то, что «кадры являются основным элементом каждого государственного аппарата», – отобрать определённое количество людей методами поиска, оценки их способностей, установить между ними определённые отношения, посредством которых возможно достичь целей, предусмотренных в обязанностях персонала [12, с. 96]. В свою очередь Н.А. Маланчий сводит основные задачи кадрового обеспечения государственного учреждения к «поддержке уровня укомплектованности» соответствующего учреждения, которое обеспечивало бы выполнение задач в соответствии с назначением учреждения [13, с. 184].

Что же касается соответствующих требований, закреплённых в нормативно-правовых актах, то по данному поводу следует отметить следующее: во-первых, задача кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере определяются целью этого обеспечения. То есть, данные задачи обнаруживаются в требованиях относительно действий компетентных субъектов (служб), динамическом выражении правоотношений по укомплектованию органа публичной службы кадрами именно таким образом, чтобы сделать возможным должное (отвечающее качественным и количественным критериям, установленным в законодательстве) функционирование публичной службы. Во-вторых, задачи кадрового обеспечения публичной службы так или иначе оказываются в комплексе задач служб управления персоналом государственного органа. В общем виде эти задачи отражены в ч. 2 ст. 18 Закона Украины «О государственной службе», главным образом: отбор персонала, планирование и организация мероприятий по повышению уровня профессиональной компетентности государственных служащих, документальное оформление поступления на государственную службу, её прохождения, прекращения и т. д.;

3) *нормативные требования, которые формируют принципы кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере (принципиальные нормативные требования)*. Принципы кадрового обеспечения неразрывно связаны с законодательством Украины, при этом данная связь имеет двойной характер: «каждый принцип

должен быть закреплён нормой законодательства ввиду того, что не может считаться принципом кадрового обеспечения то, что не закреплено нормативно»; принципы обеспечивают «логическое единство всех элементов кадрового обеспечения и стабильность кадрового обеспечения демократического управления в целом» [14, с. 12]. При этом следует согласиться с украинской учёной Т.Е. Кагановской, что принципами кадрового обеспечения «обусловлены уровнем социального, экономического, технического, политического развития общества и государства, это закреплённые в законе базовые положения, отражающие сущность и значение кадрового обеспечения в государстве, характеризующие его содержание и структуру, а также определяющие формы и методы деятельности по кадровому обеспечению, и создающие условия для функционирования государства и его органов в направлении содействия соблюдению прав, свобод и законных интересов лица в государстве» [15, с. 23]. Вместе с тем, в данном смысле нормативно определёнными очерченными принципами являются, как те, которые закреплены в ст. 4 Закона Украины «О государственной службе» и те, что отражены в уставных законодательных и подзаконных актах (например, в разделе II Закона Украины «О Национальной полиции», ст. 3 Закона Украины «О Государственном бюро расследования», статьях 3, 5–8 Закона Украины «О Службе безопасности Украины»), а так же и иные принципиальные нормы-требования действующего административного законодательства, содержащие основные идеи относительно форм, методов, кадровых процедур осуществления кадрового обеспечения в правоохранительной сфере Украины.

Следует отметить, что украинскими учёными уже в той или иной степени раскрывалась структура принципов кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере. В частности, А.Н. Клочко считает, что среди принципов деятельности субъектов кадрового обеспечения в административной деятельности ОВД целесообразно выделять: общие принципы кадрового обеспечения (равенство, законность, гласность, научность, плановость, системность и гуманизм); специальные принципы кадрового обеспечения (профессионализм, компетентность, сочетания единоначалия и коллегиальности, ответственность, иерархичность, тщательность отбора и изучения работников по их деловым и моральным качествам, своевременное обновление кадров, оптимальное сочетание численности опытных и молодых работников, сочетание доверия и уважения к работникам ОВД по принципиальной требовательности к ним; социально-правовая защита сотрудников ОВД) [16, с. 179]. При этом указанные принципы в подавляющей мере взаимосвязаны и поэтому, как мы уже отмечали, непосредственно содержатся в действующем законодательстве (в качестве перечня принципов) и, учитывая изложенное – будучи основой, на которой строится кадровое обеспечение и, стержнем, пронизывающим все законодательство о соответствующем обеспечении, отображаются во всех положениях этого законодательства.

Выводы. Исходя из вышеизложенного, приходим к следующим выводам:

1. Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере представляют собой комплекс обязательных концептуальных требований, которые можно разделить на следующие три группы требований к соответствующему процессу: 1) нормативные требования, корректирующие цель кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере; 2) нормативные требования, определяющие задачи кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере; 3) нормативные требования, формирующие принципы кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере.

2. Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины в подавляющей своей части являются сформулированными в украинской теории административного права и в общем систематизированном виде существуют только в теории, представляя собой доктринальные нормативные требования к кадровому обеспечению. Впрочем, даже те нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы, которые существуют в «теоретической плоскости», имеют своё контекстное отражение и в нормативно-правовых актах.

Литература

1. Андренко С.О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 215 с.

2. Вац В.М. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 197 с.

3. Дивак М.М. Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2012. 208 с.

4. Дубина Н.А. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. 231 с.

5. Чухлебов І.О. Правове регулювання забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 284 с.

6. Котельникова Ю.М. Система управління кадрами як основний елемент системи управління під-

приємством. *Коммунальное хозяйство городов*. 2006. Вип. 68. С. 332–339.

7. Шаповал О.А. Кадрова політика та шляхи її покращення. *Економіка і суспільство.* 2017. Вип. 9. С. 712–715.

8. Мазур В.С. Сучасна кадрова стратегія підприємства. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія: Економічні науки.* 2011. № 6(51), Ч. 2. С. 206–210.

9. Ковбасюк Ю.В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2012 р.). Київ: НАДУ, 2012. С. 3–5.

10. Вольская Е.М., Васылева-Керян О.В. Теоретические основы кадрового обеспечения органов местного самоуправления. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2015. Т. 11, № 4. С. 173–179.

11. Кравченко О.О. Роль кадрової політики на підприємстві. *Економіка і суспільство.* 2016. № 3. С. 355–359.

12. Масленникова С.А. Кадрове забезпечення патрульної служби України. *Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку*: зб. матер. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2015. С. 95–99.

13. Маланчій М.О. Концептуальні засади розвитку системи кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України. *Університетські наукові записки.* 2017. № 2. С. 183–194.

14. Зозуля В.О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади як інструмент реалізації демократичного врядування. *Держава та регіони.* 2017. С. 11–15.

15. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.

16. Клочко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: порядок та основні елементи. *Форум права*. 2014. № 4. С. 175–180.

Аннотация

Комирчий П. А. **Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины.** – Статья.

На сегодняшний день в науке административного права Украины, как и в ряде иных постсоветских государств, отсутствуют универсальные подходы к пониманию нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере, что является существенной преградой для надлежащего осуществления множественных демократических преобразований в данном государстве. В рамках этой статьи автором делается попытка комплексно концептуализировать юридическую сущность кадровой политики и кадрового обеспечения публичной службы в правоохранительной сфере, а также определить перечень основополагающих нормативных требований к кадровому обеспечению публичной службы в соответствующей сфере. Доказывается, что данные нормативные требования представляют собой комплекс обязательных концептуальных стандартов, которые можно разделить на следующие группы требований, а именно на те, которые: корректируют цель кадрового обеспечения; определяют задачи кадрового обеспечения; формируют принципы кадрового обеспечения. В выводах к статье обобщаются полученные результаты исследования.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, кадры, правоохранительный орган, публичная служба, публичное администрирование.

Анотація

Комірчій П. А. **Основоположні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України.** – Стаття.

На сьогоднішній день в науці адміністративного права України, як і в ряді інших пострадянських держав, відсутні універсальні підходи до розуміння нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, що є суттєвою перепоною для належного здійснення множинних демократичних перетворень в даній державі. В рамках цієї статті автором робиться спроба комплексно концептуалізувати юридичну сутність кадрової політики і кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а також визначити перелік основних нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері. Доводиться, що дані нормативні вимоги є комплекс обов'язкових концептуальних стандартів, які можна розділити на наступні групи вимог, а саме на ті, які: коректують мета кадрового забезпечення; визначають завдання кадрового забезпечення; формують принципи кадрового забезпечення. У висновках до статті узагальнюються отримані результати дослідження.

Ключові слова: кадрове забезпечення, кадри, правоохоронний орган, публічна служба, публічне адміністрування.

Summary

Komirchiy P. A. **Fundamental regulatory requirements for the staffing of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine.** – Article.

At present, there is lack of universal approaches to understanding regulatory requirements about staffing of public service in the law enforcement area, both in the science of the administrative law of Ukraine and in the range of other post-Soviet countries, and this is a significant barrier for the appropriate implementation of multiple democratic reforms in our state. Within this article, the author attempts to conceptualize complexly the legal character of personnel policy and staffing of public service in the law enforcement area, as well as to define the list of basic legal requirements to public service staffing at the related area. It is substantiated that these legal requirements are the complex of obligatory conceptual standards which could be separated into the following group requirements, in particular, into those ones, which correct the purpose of the staffing, define the tasks of the staffing and form the staffing principles. Conclusions generalize the investigation results obtained.

Key words: law enforcement, public administration, public service, staff, staffing.

УДК 342.951:69(477)

О. С. Лавренікова
аспірант
Науково-дослідного інституту публічного права

МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Доволі швидко категоріальний апарат адміністративної науки наповнюється новими конструкціями та замінюючими термінами. Не так давно публічне адміністрування було лише науковим викликом, дослідженням основ якого присвячувались чисельні наукові праці. Із плином часу, дана конструкція укорінилась в недрах науки та здобула своїх прихильників, майже витіснивши процеси управління та регулювання. Проте, все ж так, будучи на одному щебені із попередніми, в умовах сьогодення, вона має власне термінологічне та сутнісне наповнення, знайшовши своє відображення як частина загальнодержавного управлінського процесу.

Цілком виправдано, маючи власний арсенал інструментарію, публічне адміністрування реалізується в конкретних сферах соціального та державного буття, де галузь будівництва не є виключенням.

Таким чином, основна мета даного дослідження полягає безпосередньо в аналізі адміністративної діяльності публічної адміністрації в сфері будівництва, а також пошуці відповідей на запитання яким чином вона реалізується.

Огляд останніх досліджень. В різних проявах до проблем врегулювання будівничої сфери в Україні звертали свою увагу багато вчених, зокрема: О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галунько, В. Журавський, А. Іванищук, М. Кельман, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Короєд, П. Кривошеїн, В. Курило, А. Маркіна, Р. Опацький, О. Савицький, В. Серьогін, І. Смілий, В. Христофоров, О. Ярмиш та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього дослідження, оскільки основна мета статті – охарактеризувати основні методи діяльності публічної адміністрації сфери будівництва під час безпосередньої реалізації їх функціональних спроможностей щодо управління галуззю.

Виклад основних положень. Форми і методи реалізації публічного адміністрування не марно так активно досліджуються провідними науковцями сучасності, оскільки вважається, що вони є класичними елементами відповідного механізму. Однак, розуміючи, що саме за допомогою форм і методів адміністративної діяльності публічна адміністрація реалізовує стадії управлінської діяльності є сенс розкрити їх більш детально [1, с. 62].

Перш за все, слід вказати, що публічна адміністрація в сфері будівництва України – це сукупність виконавчих та місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий та організаційний вплив на суспільні відносини в сфері реалізації основних складових будівельних робіт для забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

На наш погляд, форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва. Визначальне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які, в свою чергу, є основою для реалізації адміністративних методів їх адміністративної діяльності.

Однак, для того щоб охарактеризувати основні методи адміністративної діяльності вище перелічених суб'єктних утворень необхідно з'ясувати термінологічні особливості піднятої проблематики.

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети й становлять зміст цієї діяльності [2, с. 180; 3, с. 234].

Слід уточнити, що у наукових колах, здебільшого, категорії «метод адміністративного права» та «метод адміністративно правового регулювання» є тотожними за своїм змістовним наповненням і мають спільну, об'єднувальну мету. Однак ми підтримуємо думку В. Кузьмишина, який наголошує на суміжності методів адміністративного права та відповідних методів регулювання, а не на їх ідентичності. За його баченням, стверджувати про їх тотожність недоцільно, оскільки перші – теоретична категорія наукового пізнання, що притаманна науковому спектру для позначення теоретичних обрисів, тоді як другі – більш практична категорія, що включає реальні елементи реалізації владного втручання. Мається на увазі, що в основі адміністративно-правового регулювання

© О. С. Лавренікова, 2017

лежить саме адміністративний метод із притаманними йому особливостями, однак власний метод регулювання включає як ознаки першого, так і власні. Тобто їх співвідношення частини і цілого. Ціле (метод адміністративного права) – це весь імовірний спектр способів і засобів управління, тоді як частина (метод адміністративно-правового регулювання) – перелік необхідних способів і засобів управління із загального списку ймовірних. В свою чергу, науковці, що досліджували питання методів діяльності публічного суб'єкта у визначеній сфері суспільно-політичного життя нашої держави, вважають таке: по-перше, що ці методи об'єктивовані у вигляді адміністративних засобів, способів і прийомів; по-друге, вони мають цільове направлення; по-третє, застосовуються виключним колом суб'єктів, для діяльності якого притаманний саме цей метод; по-четверте, вони передбачаються в адміністративних нормах, відображених у правових актах; по-п'яте, скеровані на врегулювання поведінки підконтрольного об'єкта (суб'єкта); по-шосте, використовуються для досягнення єдиної мети адміністративно-правового регулювання конкретної сфери [4, с. 94]. Додамо до думки науковця лиш те, що адміністративний метод регулювання є як уособлюванною категорію, однак позначає саме варіації ймовірних шляхів досягнення цілей управління (регулювання/адміністрування).

При чому, даний метод володіє низкою характерних ознак, специфічним змістом і може бути поділений на окремі види за різними критеріями. У сучасних умовах у сфері публічного регулювання переважне значення має:

1) метод адміністративно-правового обмеження, що вживається разом з адміністративно-правовим примусом – підставою для застосування якого є наявність формальних чинників, які пов'язані з очікуваними порушеннями публічних вимог і здатні заподіяти шкоду певним інтересам. Під ним слід розуміти систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів владно-примусової дії уповноважених органів на об'єкт управління та які пов'язані з очікуваними порушеннями регуляторних вимог і які здатні заподіяти шкоду певним інтересам;

2) метод адміністративно-правового примусу під яким слід розуміти систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів владно-примусової дії уповноважених органів на об'єкт управління які пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням регуляторних вимог і мають своїм призначенням захист інтересів. Підставою застосування даного методу є порушення регуляторних вимог, тобто дія чи бездіяльність фізичної чи юридичної особи, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів, яка пов'язана з невиконанням чи неналежним виконанням регуляторних вимог, за здійснення якої в законодавстві передбачено застосування заходів адміністративно-правового примусу. Метод адміністративно-правового примусу у сфері публічного регулювання охоплює такі адміністративно-правові заходи, як адміністративно-відновлювальні заходи публічного регулювання і заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються у сфері публічного регулювання [5, с. 138].

Таким чином, методи публічного адміністрування будівництва в Україні – це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління галузою будівництва (в першу чергу, Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, в тому числі зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей в частині сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільного та комунального розвитку країни.

Відштовхуючись від теоретичних напрацювання, вважаємо, що такими методами є:

1) метод обмеження, який передбачає встановлення граничнодопустимої висоти будівель, відсоток забудови земельної ділянки, щільність населення (для житлової забудови); відстані від об'єкта, який проектується, до меж червоних ліній та ліній регулювання забудови; планувальні обмеження (зони охорони пам'яток культурної спадщини, зони охоронюваного ландшафту, межі історичних ареалів, прибережні захисні смуги, санітарно-захисні та інші охоронювані зони); мінімально допустимі відстані від об'єктів, які проектуються, до існуючих будинків та споруд;охоронювані зони інженерних комунікацій; вимоги до необхідності проведення інженерних вишукувань;вимоги щодо благоустрою; забезпечення умов транспортно-пішохідного зв'язку; вимоги щодо наявності місць для постійного зберігання автотранспорту;вимоги щодо охорони культурної спадщини; вимоги щодо архітектурних та інженерних рішень;

2) метод примусу, об'єктивований у вигляді заходів попередження, припинення правопорушень, а також адміністративної відповідальності, а точніше притягненні винної особи до покарання. Зокрема за порушення будівельних норм і правил шляхом зупинення будівельних робіт, недопущення шахрайських дій, дотримання належний умов праці, тощо;

3) метод заохочення який стимулює суб'єктів будівельних відносин до досягнення взаємовигід-

ної цілі, шляхом дотримання стандартів правової поведінки. При чому, заохочення є як державним (почесні звання «Заслужений будівельник України», нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і присвоєння почесних звань та звання кращого працівника), так і локальним (наприклад, преміювання);

4) метод переконання полягає у мінімізованому втручанні публічної адміністрації в процес будівництва шляхом надання певний рекомендацій. Як приклад, різноманітні суб'єкти публічної адміністрації рекомендують забудовникам і підрядникам добровільно використовувати Єврокоди при будівництві. Програмами ЄС на період співіснування двох гілок нормативного регулювання в будівництві передбачаються такі заходи переконання: інформування і надання спеціалістам повних знань про Єврокоди; надання можливості спеціалістам постійного професійного розвитку і навчання; заохочення і переконання укладання підручників, настанов з проектування, програмного забезпечення тощо для сприяння впровадженню Єврокодів; заохочення й залучення викладачів університетів і технічних коледжів до викладання проектування будівель і споруд за Єврокодами. Усе це вельми коштовні заходи, проте більшість країн Європи вважають такі витрати виправданими завдяки значному очікуваному економічному ефекту. Так, вартість перепідготовки в Голландії 6 тис. інженерів-проектувальників сягнула близько 10 млн. євро. Хоча впровадження Єврокодів у жодній країні не здійснюється примусово, широко використовуються засоби заохочення замовника та проектувальників застосовувати Єврокод. Приміром, при проведенні міжнародних тендерів на проектування у ЄС усталено висувається вимога застосування Єврокодів, надається перевага проектам за Єврокодами при укладанні угод, що фінансуються за державні або муніципальні кошти [6; 7; 8, с. 105].

5) методи контролю та нагляду – безпосередня перевірка фактично стану дотримання основних будівельних стандартів та нормативів в цій сфері. Зокрема, у визначених законодавством випадках Держархбудінспекція проводить перевірки об'єктів будівництва щодо відповідності підготовчих та будівельних робіт, матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються, вимогам державних будівельних норм, стандартів і правил, а також технічним умовам, затвердженим проектним вимогам і рішенням. Крім того, на ДАБІ України покладено функції перевірки належного оформлення нормативно-технічної та проектної документації. Важливим аспектом контрольної функції Держархбудінспекції є дотримання порядків прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації. Інспектори ДАБІ України та територіальних інспекцій фіксують порушення законодавства, відповідно до закону складають протоколи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та накладають штрафні санкції. У визначених законодавством випадках зупиняють підготовчі та будівельні роботи [9].

У Положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (п. 4) передбачено, що інспекція здійснює державний контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури. Процедура здійснення заходів нагляду і контролю визначена у Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, згідно якого контроль здійснюється за територіальним принципом (у межах областей) у порядку проведення планових та позапланових перевірок [10, с. 96].

Висновки. Таким чином, усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого методи публічного адміністрування будівництва в Україні – це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління галузою будівництва (в першу чергу, Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, в тому числі зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей в частині сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільного та комунального розвитку країни.

Відштовхуючись від теоретичних напрацювання, такими методами є: 1) метод обмеження, 2) метод примусу; 3) метод заохочення; 4) метод переконання; 5) методи контролю та нагляду. При чому, саме останні є відносно самостійними та відображають сутнісну сторону дозвільної системи в цій сфері.

Література

1. Кузьмишин В. Взаємозв'язок форм і методів адміністрування апеляційних судів. Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 26–27 січ. 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 62-64.

2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

3. Шуткевич А. О. Форми й методи діяльності органів публічної адміністрації щодо запобігання насильству в сім'ї. Південноукраїнський правничий часопис. 2013. № 3. С. 232-236.

4. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні:дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2017. 223с.

5. Андрущенко І. Г. Адміністративно-правові методи публічного регулювання злиття і поглинання фінансових установ. Право і суспільство. 2015. № 2. С. 136-140.

6. В Україні хочуть запровадити європейські стандарти в будівництві Мінрегіон розробив законопроект про впровадження європейської системи технічного регулювання в будівельній галузі. УНІАН. 2017. URL: https://economics.unian.ua/realestate/1793276-v-ukrajini-hochutzaprovaditievropeyski-standarti-v-budivnitstvi.html.

7. Лантух-Лященко А. Проектуванння транспортних споруд за Єврокодом. Автомобільні дороги. Науково-виробничий журнал. 2013. № 2 (232). С. 25-29.

8. Кривошеїн П.П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2017. 218 с.

9. Архітектурно-будівельний контроль. ДАБІ України. 2017. URL: https://dabi.gov.ua/napryamky-diyalnosti/arhitekturno-budivelnyj-kontrol/.

10. Сафонов Ю. М. Економіко-правові основи капітального будівництва : навч. Посібник. К. : Центр учбової літератури, 2014. 239 с.

Анотація

Лавренікова О. С. **Методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні.** – Стаття.

У статті сформовано поняття та наведено перелік методів реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. Вважається, що це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління галузою будівництва (в першу чергу, Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, в тому числі зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей в частині сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільного та комунального розвитку країни.

Ключові слова: адміністративна діяльність, будівництво, методи адміністрування, органи влади, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

Аннотация

Лавреникова А. С. **Методы реализации публичного администрирования строительства в Украине.** – Статья.

В статье сформировано понятие и приведен перечень методов реализации публичного администрирования строительства в Украине. Считается, что это нормативно зафиксированы административные средства, способы и приемы административной деятельности основных субъектных образований управления строительством (в первую очередь, Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины), имеющие своим волевым фактором должное упорядочения основных процедурных аспектов и защитных механизмов правомерного обеспечения осуществления строительных работ, в том числе изменения качественных характеристик земельных улучшений для непосредственного воплощения в жизнь своих функциональных обязанностей в части содействия промышленного, транспортного, жилищно-гражданского и коммунального развития страны.

Ключевые слова: административная деятельность, методы администрирования, органы власти, публичная администрация, публичное администрирование, строительство.

Annotation

Lavrenikova O. S. **Methods of realization of public administration of construction in Ukraine.** – Article.

The article formulates the concept and lists the methods of realization of public administration of construction in Ukraine. It is believed that these are normatively fixed administrative means, methods and techniques of administrative activity of public administration. In the first place, it is the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine. Their main concern is the proper organization of the main procedural aspects and protective mechanisms of lawful maintenance of construction works, including changes in the qualitative characteristics of land improvements to directly implement their functional capabilities in terms of promoting the industrial, transport, housing, civil and communal development of the country.

Key words: administrative activity, administrative methods, authorities, construction, public administration.

УДК 340.12

І. І. Мотиль
кандидат юридичних наук,
директор
Навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання
Національної академії внутрішніх справ

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Законодавство про права та свободи людини і громадянина в Україні відповідає високим міжнародно-правовим стандартам; закладена демократична концепція взаємовідносин людини і держави, при якій людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю; змінюються співвідношення і роль структурних елементів правового статусу громадянина, оскільки на перший план виходять не його обов'язки, а права і свободи. Разом з цим сучасному правовому статусу громадян України притаманна слабка соціально-правова захищеність, недостатня гарантованість прав і свобод, відсутність усіх необхідних забезпечуючих механізмів. В Україні гостро постає питання не тільки проголошення, а саме реальності здійснення та захисту прав людини та громадянина. Життя людини потребує реального втілення задекларованих прав і свобод, тобто створення правового механізму їх забезпечення, який має стати гарантією дієвості передбачених Конституцією прав, свобод та обов'язків.

Виклад основного матеріалу. Дієвість принципу верховенства права, проголошеного в ст. 8 Конституції України [1], визначається наявністю правових законів та пов'язаністю ними державної влади, здійсненням державної влади на основі розподілу її на законодавчу, виконавчу й судову, рівністю всіх суб'єктів права перед законом і судом, відповідальністю держави перед особою, а не тільки особи перед державою, визнанням людини, її життя й здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки. У руслі реалізації концептуальної ідеї верховенства права та міжнародних стандартів прав людини в Україні набуває значності та актуальності наповнення реальним змістом проголошених в Конституції України прав і свобод людини і громадянина, надання їм саме реального, а не удаваного, декларативного стану. Адже «реальність прав і свобод громадян», її сутність, розкривається через систему взаємопов'язаних матеріальних та процесуальних сторін механізму її забезпечення (реалізація, охорона, захист).

Актуалізує проблему й визначення ролі держави, її органів, зокрема – Національної поліції України у забезпеченні прав і свобод людини, меж їх втручання і відповідальності. Саме Національна поліція України, що є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [2], є найбільш наближеними до населення за обсягом компетенції. На їх діяльність поширюється вимога законності, що перебуває в межах верховенства права і полягає в недопущенні свавілля щодо людини. За типом правового регулювання Національна поліція зобов'язана дотримуватися забороняючого принципу: «заборонено все, що прямо не дозволено законом». Тому стають важливими процедури (процеси) здійснення приписів правових норм з охорони і захисту прав і свобод людини, що, в свою чергу, вимагає з'ясування особливостей професійної діяльності кожного з їх підрозділів у цих процесах. Перед Національною поліцією України постають відповідальні завдання в умовах орієнтації України на входження до Європейського Союзу, провідним з яких є підвищення авторитету та престижу їх працівників серед населення, перетворення на справжніх слуг народу, готових вчасно прийти на допомогу і в повному обсязі гарантувати захист прав і свобод громадянам України.

В умовах нашого сьогодення кожна людина все ясніше розуміє, що сутність і життєвість її прав і свобод полягає не стільки в їх декларативному проголошенні, скільки в тому, як забезпечується їх здійснення, які матеріальні, правові та інші гарантії надає держава та її органи для їх послідовної і всебічної реалізації. Серед цих гарантій важливу роль відіграють спеціальні правоохоронні засоби. Національна поліція України належить поряд з іншими правовими установами та правоохоронними органами до загальної системи гарантування Українською державою прав і свобод особи, доповнюючи і посилюючи її. Дієвість її діяльності в цьому напрямі обумовлюється наданими їй Конституцією України [1], Законом України «Про Національну поліцію» [2], іншими законодавчими актами широкими повноваженнями щодо забезпечення законності та дотримання прав і свобод людини, їх ініціативністю, авторитетом серед населення країни, доступністю для будь-кого.

В умовах розвитку демократії, додержання прав і свобод людини створення належної та ефективної національної системи судового захисту

© І. І. Мотиль, 2017

стає одним з головних завдань держави. Віднині головним змістом і спрямованістю діяльності нашої держави стають права і свободи людини та гарантії їх здійснення. Утвердження та забезпечення цих прав і свобод Конституція України покладає на державу як її головний обов'язок. Недарма, на відміну від існуючого раніше наголосу: «Людини для держави» Конституція України 1996 року проголосила «Держава для людини». Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3). Філософське розроблення проблем прав і свобод людини (з ліберально-гуманістичних позицій) пов'язане з іменем І. Канта. «Якщо існує наука, яка дійсно потрібна людині, – писав він, – то це та, якої навчаю я, – а конкретно та, яка належним чином показує людині її місце у світі – і котра навчає тому, ким треба бути, щоб бути людиною» [3, с. 306]. Саме, Конституція України та чинне законодавство закріплюють за державою в особі компетентних державних органів функцію захисту прав і свобод громадян України, яка гарантує кожному право звертатися за захистом своїх порушених прав.

Особливо важливу роль у дослідженні проблеми реалізації функції захисту прав людини і громадянина набуває визначення поняття «механізм». Його використовують у різних значеннях залежно від контексту дослідження. Вчені різних галузей наукових знань визначають поняття «механізм» як «внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище» [4, с. 91]. В юридичній літературі категорія «механізм» розглядається як інститут, що охоплює собою весь процес практичної реалізації окремих завдань, використання людиною і громадянином її прав, що надає цьому процесу системно-динамічний характер [5, с. 15-16]. В юридичному значенні поняття «механізм» широко використовується вітчизняними та зарубіжними авторами: «механізм держави» як «система державних організацій за допомогою яких забезпечується державне управління суспільством» [6, с. 63]; «сукупність взаємозв'язаних елементів, які характеризують певну систему, яка знаходиться в стані руху»; «система способів і факторів, що забезпечують необхідні умови поваги всіх основних прав і свобод людини, які є похідними від її гідності»; «механізм реалізації конституційних прав і свобод» та «механізм реалізації особистих конституційних прав»; «соціально-правовий механізм», як «реалізація права передбачає переведення можливості індивіда, зафіксовані в його правах і обов'язках, в реальну поведінку»; «механізм переведення прав і обов'язків особи в реальну поведінку»; «механізм зміцнення законності»; «сукупність факторів, які рухають сам процес, тобто виступають необхідними умовами переведення оду соціальних благ, що закріплені нормою права, в практичну життєдіяльність конкретної людини» [7, с. 278–279].

В цілому в юридичній літературі поняття «механізм» використовується як «механізм держави», тобто система державних органів, установ за допомогою яких реалізується державна влада, забезпечується державне управління суспільством. «Без механізму держави нема самої держави» слушно зауважив О.В. Зайчук [6, с. 63]. Механізм реалізації функції захисту прав людини і громадянина розкриває зміст своєї діяльності через категорії «механізм охорони», «механізм захисту». Зокрема, О.Ф. Скакун розрізняє «механізм охорони» і «механізм захисту»: «механізм охорони прав людини включає заходи, спрямовані на профілактику правопорушень, для утвердження правомірної поведінки», а «механізм захисту прав людини» включає заходи, що «ведуть до відновлення порушених прав неправомірними діями і відповідальності осіб, які здійснили ці правопорушення». Тому, «без можливості захисту прав охорона прав буде неповною. Захист – це найбільш дієва охорона» – робить справедливий висновок О.Ф. Скакун [8, с. 206]. «Механізм забезпечення» прав людини і громадянина, вважає А.Ю. Олійник, потребує «активної діяльності державних органів чи органів місцевого самоврядування, об'єднання громадян чи їх посадових та службових осіб для створення умов щодо реалізації прав, свобод та обов'язків (гарантування), а також для охорони, захисту і здійснення певних заходів щодо відновлення порушених прав, свобод, обов'язків» [9, с. 151].

«Механізм держави» вчені пропонують розглядати як «систему державних органів, установ, організацій, за допомогою яких реалізується державна влада, забезпечується державне управління суспільством Це «свого роду «скелет», «кістяк» держави, її опорна конструкція, без якої не можна досягти надійності у функціонуванні держави і її цільового впливу на політичні, економічні і соціальні процеси [6, с. 63]. Механізм держави включає в себе всю систему державних організацій, установ, організованих державою колективів людей, які забезпечують керівництво і безпосереднє здійснення функцій держави вважає В.В. Копейчиков [10, с. 30]. Він має наступні особливі властивості: по-перше, складається із людей, які займаються управлінською діяльністю; по-друге, державні органи, із яких складається механізм держави, знаходяться в ієрархічній підлеглості, взаємній залежності один від одного; по-третє, володіє обов'язковими для всіх владними повноваженнями; і, нарешті, механізм держави має організаційні і матеріальні знаряддям примусу

[10, с. 80]. Механізм держави має можливість охопити весь процес користування особою наданими правами і представити його в системно динамічному вигляді. Саме через механізм держави розкривається структура, послідовність, взаємозв'язок і взаємодія різноманітних факторів процесу реалізації функції захисту прав людини і громадянина, виявляється ефективність їх забезпечення різними суб'єктами.

Одним із головних завдань правоохоронної діяльності Національної поліції України є забезпечення прав і свобод та перш за все безпеки людей. Поліція поряд з іншими правоохоронними органами покликана привести в дію механізм правової охорони й захисту прав і свобод людини, її функції багатогранні: від створення безпечних умов реалізації прав і свобод людини в громадських місцях до захисту від злочинних порушень та посягань на права і свободи людини із застосуванням легальних примусових заходів.

Основу механізму захисту прав і свобод людини і громадянина становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги діяльності Національної поліції України, їх посадових осіб, громадян, які в сукупності забезпечують дотримання, реалізацію і захист прав та свобод громадян.

В теорії права розрізняють механізм правового регулювання, механізм реалізації прав і свобод та механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини. Крім механізму реалізації конституційних суб'єктивних прав і свобод, має значення механізм забезпечення реалізації цих прав. Такий механізм є складовою механізму реалізації суб'єктивних прав та свобод людини. Потреба у такому механізмі виникає тоді, коли реалізація конституційного суб'єктивного права не потребує втручання держави, її органів і посадових осіб у процес реалізації суб'єктивного права як обов'язкової сторони [5]. З боку держави вимагаються лише дії щодо гарантування прав та відтворення порушеного права. Зазначений механізм включає елементи, які сприяють створенню умов для здійснення свобод, охорону і захист їх від правопорушень, участь у відтворенні порушеного права людини.

Особливість механізму реалізації функції захисту прав людини і громадянина Національною поліцією України залежить від виконання ними своїх специфічних функцій, завдань, принципів в системі правоохоронних органів. Для неї правоохоронна та правозахисна діяльність лише частина їх багатофункціональної діяльності, пов'язаної з розв'язанням різноманітних завдань. Будучи складовою частиною виконавчо-розпорядчих органів держави, Національна поліція наділена державно-владними повноваженнями, необхідними для виконання покладених на них обов'язків і достатніми для вирішення свого гуманістичного призначення – захисту прав людини і громадянина відповідно до чинного законодавства і власної компетенції [2].

На думку О.В. Негодченка, механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності Національної поліції України складається з таких елементів: а) правові норми та нормативно-правові акти як форми їх вираження; б) індивідуально-правові документи; в) юридичні факти; г) правові відносини; д) суб'єктивні права і юридичні обов'язки; е) форми й методи організації здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [11, с. 211].

Гусарєв С.Д. відмічає, що феномен правового статусу особистості визначає співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище відносно інших суб'єктів і, залежно від індивідуальних або типових ознак, властивих суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження [12, с. 301].

Поняття «механізм захисту прав людини» частково співпадає з поняттям «механізм правового регулювання». Останній включає: норми права – офіційні правила з моделлю поведінки людей; юридичні факти, що приводять в дію норму права; правовідносини – конкретні моделі поведінки для суб'єктів на основі норм і юридичних фактів; акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у формі дотримання, виконання, використання права; акти застосування норм права; елементи правосвідомості і правової культури [11, с. 303].

Але механізм захисту прав людини, на відміну від механізму правового забезпечення, інтегрує все це в організації і діях поліцейських, виходить за рамки правого регулювання, і реалізується також в правовій охороні і захисті. Таким чином, в структурі механізмі забезпечення прав людини інтегруються: а) праворегулюючі, правоохоронні механізми; б) механізми вирішення конфліктів; в) ідентифікаційні, інформаційні, організаційні, акційні елементи, що з'єднуються для процедурно-правової регламентації поведінки і правового виховання осіб в цілях задоволення законних прав та інтересів людей. Це виявляється в діях громадян, їх участі в громадських об'єднаннях, правозахисних неурядових організаціях, виборах і інших різновидах впливів на органи державної влади і місцевого самоврядування.

Найважливішим елементом механізму забезпечення прав і свобод, який багато в чому визначає ефективність інших, є гарантування забезпечення прав і свобод, головне призначення якого полягає у створенні необхідних умов для негайного, ефективного та надійного захисту, охорони та надання

юридичної допомоги. На сьогодні назріла нагальна необхідність щодо подальшого дослідження гарантій забезпечення прав і свобод та пошуку шляхів підвищення їх ефективності.

Гарантії забезпечення прав і свобод людини як загальне поняття є основними способами, засобами, за допомогою яких кожній особі забезпечується ефективна охорона та захист прав людини.

Одним із видів правових гарантій є юридична відповідальність як специфічний юридичний засіб забезпечення реалізації, охорони й захисту прав і свобод людини та здійснення закріплених у законодавстві обов'язків.

Юридична відповідальність – це передбачене законом і застосоване органами держави примусове обмеження або позбавлення правопорушника певних благ. Вона завжди супроводжується моральним осудженням порушника закону. Розрізняють такі основні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, цивільна, адміністративна, кримінальна.

Юридична відповідальність застосовується лише за певних обставин, передбачених законом, які називаються підставою відповідальності. Такою підставою є факт вчинення правопорушення.

Юридична відповідальність на відміну від інших видів відповідальності (моральної, громадської, сімейної) застосовується лише до тих, хто вчинив правопорушення, тобто порушив норму права, закон, адже юридична відповідальність особи має індивідуальний характер (ст. 61 Конституції України). Правопорушення виражається у певних діях, частіше всього активних, хоч буває і в «пасивних». Правопорушення завжди виражається у поведінці, що суперечить юридичним нормам, тобто є протиправною. При цьому така поведінка завжди завдає комусь шкоди: іншим людям, організаціям, суспільству, державі. Власне кажучи, вона тому і забороняється правом, що викликає негативні соціальні наслідки [12].

Таким чином, якісне, ефективне виконання Національною поліцією завдання щодо забезпечення прав і свобод людини певною мірою залежить від наявності належного правового регулювання цієї діяльності за допомогою законів та інших нормативно-правових актів. Це правове регулювання має переслідувати таку мету:

– визначення кола суспільних відносин, які потребують забезпечення з боку Національної поліції України (у таких випадках у нормативних актах зазначаються зміст, сфери здійснення, перелік суб'єктів, що користуються тою чи іншою можливістю);

– чітке визначення повноважень (прав та обов'язків) різних служб Національної поліції та їх посадових осіб під час забезпечення реалізації прав і свобод громадян (необхідне чітке визначення прав та обов'язків поліцейських щодо громадян, державних органів та їх представників, громадських організацій, чітка правова регламентація запобіжних заходів, засобів переконання та примусу, підстав, умов, порядку їх застосування);

– закріплення видів та заходів відповідальності працівників Національної поліції за невиконання або неналежне виконання тих чи інших повноважень щодо забезпечення прав та свобод громадян (зміст цієї мети полягає у забезпеченні принципу законності в діяльності поліцейських).

Механізм організаційно-правового забезпечення Національною поліцією України прав і свобод людини – це єдине, цілісно і якісно самостійне явище правової системи, яке є комплексом взаємопов'язаних і взаємодіючих передумов, засобів та умов, які створюють належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод.

Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Велес, 2015. – 48 с.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII.
3. Зильбер А. С. Основания философии истории Ж.-Ж. Руссо и И. Канта / А. С. Зильбер // Молодой ученый. – 2015. – № 12. – С. 306-309.
4. Харченко Н. П. Механізм держави та його структура / Н. П. Харченко // Держава і право. – 2008. – Вип. 41. – С. 91–97.
5. Дія права: інтегративний аспект. монографія. / кол. автор. відпов. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Основа, 2010. – 411 с.
6. Теорія держави і права : академічний курс: підручник. / [О.В. Зайчук, А.П. Заєць, В.С. Журавський та ін.; відп. ред. О.В. Зайчук]; М-во освіти і науки України. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 685 с.
7. Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції / Н. П. Харченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2007. – № 2. – Т. 20 (59). – С. 278–284.
8. Скакун О. Ф. Теория государства и права : [учебник] / Скакун О. Ф. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2008. – 856 с.
9. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини : [моногр.] / А. Ю. Олійник. – К. : Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с.
10. Копейчиков В. В. Механизм советского государства / Копейчиков В. В. – М., 1968. – 215 с.
11. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини [Текст] / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ : Вид-во ДДУВС, 2003. – 444 с.
12. Гусарєв С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти : [монограф.] / С. Д. Гусарєв. – К. : Знання, 2005. – 375 с.

Анотація

Мотиль І. І. **Механізм захисту прав і свобод людини Національною поліцією України.** – Стаття.

У статті надано характеристику методологічних підходів наукового дослідження механізму захисту прав людини Національною поліцією України. На підставі аналізу механізму реалізації захисту прав людини, досліджено особливість діяльності працівників поліції, що спрямована на захист прав людини, а також проаналізовано та узагальнено теоретичні засади та основні напрями удосконалення цієї діяльності.

Ключові слова: механізм, права і свободи людини, Національна поліція України, забезпечення, захист.

Аннотация

Мотыль И. И. **Механизм защиты прав и свобод человека Национальной полицией Украины.** – Статья.

В статье охарактеризованы методологические подходы научного исследования механизма защиты прав человека Национальной полицией Украины. На основании анализа механизма реализации защиты прав человека, исследованы особенности деятельности сотрудников полиции, направленных на защиту прав человека, а также проанализированы и обобщены теоретические основы и основные направления совершенствования этой деятельности.

Ключевые слова: механизм, права и свободы человека, Национальная полиция Украины, обеспечение, защита.

Summary

Motyl I. I. **The mechanism of protection of human rights and freedoms by the National Police of Ukraine.** – Article.

The article provided methodological approaches characteristic of scientific research of the mechanism of human rights National Police of Ukraine. On the basis of the mechanism of realization of human rights investigated feature of police officers, aimed at protecting human rights, and analyzed and summarized theoretical principles and basic directions of improvement of this activity.

Key words: mechanism, rights and freedoms, National Police of Ukraine, provision, protection.

УДК 342.95:614.2

Г. В. Муляр
кандидат історичних наук,
доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ МЕДИЧНИМ ПРАЦІВНИКОМ ТА ПАЦІЄНТОМ

Актуальність теми. Швидкий розвиток в медицині визначає актуальність відносин між медичними працівниками та пацієнтами у сфері права, моралі та релігії. Проблематика моралі медичних працівників набула важливого значення з початкових етапів її виникнення та розвитку. Зазначена сфера відносин визначає предмет медичної етики, завдання якої вирішити етичні проблеми, що виникають під час медичної діяльності. За сучасних умов медична етика теж зазнала принципових змін. Поява нових відносин у сфері трансплантації, донорства, генетики, репродуктивних технологій ставить перед медициною нові етичні проблеми.

Відсутність юридичної відповідальності за порушення етичних норм позбавляє гарантій їх дотримання. Медичний працівник постійно зобов'язаний приймати рішення, що стосуються здоров'я, життя та прав особи. У такому разі важливим є застосування в медичній практиці не лише правових норм, але й етичних принципів, а також чітке визначення меж їх взаємодії. Завдяки прогресу медичної науки в медичній етиці виникають проблеми, пов'язані зі зміною людських цінностей. Вказане відображає актуальність етичних проблем, що виникають в медичній сфері та потребують детального вивчення і вирішення.

Право та етика тісно взаємопов'язані між собою в регулюванні правовідносин, що виникають у медичній сфері. Утім за сучасних умов такий взаємозв'язок викликає багато питань, адже система законодавства охорони здоров'я знаходиться на стадії реформування. Зокрема, медичне право в Україні поки-що лише формується як галузь права. Тому виникають труднощі у формуванні чіткого механізму законодавчого регулювання та у завершеності системи захисту прав пацієнтів і медичних працівників, заснованої на правових та етичних принципах.

Стан дослідження. Дослідженню правових та етичних засад у сфері охорони здоров'я загалом та у відносинах між медичним працівником і пацієнтом зокрема, у своїх працях приділяють увагу такі вчені, як З. С. Гладун, Б. О. Логвиненко, Р.А. Майданик, О.Г. Рогова, В.Н. Сапьоров, В. І. Теремецький та інші. Праці зазначених та інших авторів стали теоретичним підґрунтям цього дослідження, адже сталої наукової бази стосовно інституту етико-правової взаємодії між медичними працівниками та пацієнтами сьогодні в Україні не існує.

Метою дослідження є теоретичний аналіз принципів взаємодії правових та етичних норм під час регулювання правовідносин між медичними працівниками та пацієнтами, а також обґрунтування шляхів запровадження правового механізму регулювання медичної діяльності з дотриманням всіх принципів медичної етики.

Виклад основного матеріалу. Зародження медичної етики на першому етапі більшість науковців пов'язують з ім'ям Гіппократа (460–377 рр. до н.е.), який у своїй «клятві» сформулював обов'язки медичного працівника перед пацієнтом. Йдеться про ідею поваги до пацієнта, обов'язковість вимоги, щоб лікування не заподіювало йому шкоди і болю, не розголошення інформації щодо стану здоров'я пацієнта тощо [1].

Т. Бічамп і Дж. Чилдрес у своїй праці «Принципи біомедичної етики» (1994 р.) вперше визначили чотири основних принципи медичної етики: не нашкодити пацієнту, благодійність, повага до автономії пацієнта та принцип справедливості [2]. Вважаємо, що зазначені принципи й були покладені в основу відносин між лікарем та пацієнтом (особливо це стосувалось інформованої згоди хворого).

Відносини між медичними працівниками та пацієнтами ґрунтуються на двох рівнях: об'єктивному і суб'єктивному. Об'єктивний рівень полягає у регулюванні відносин за допомогою норм права (закони, міжнародні договори та інші нормативно-правові акти, за допомогою яких регулюються зазначені відносини).

З першого січня 2018 року в Україні впроваджується нова медична реформа, метою якої є наближення до світових стандартів у сфері медичного обслуговування та створення умов доступного лікування для кожного громадянина. Утім вітчизняне законодавство має ряд прогалин та колізій, в деяких нормативних актах відсутні визначення основних понять, залишаються поза увагою важливі питання, вирішення яких перекладається на медичних працівників. Тому слід виробити єдину концепцію реформування законодавства та систематизувати існуючу нормативну базу в єдиний Медичний кодекс України, в основу якого поклас-

© Г. В. Муляр, 2017

ти існуючі суспільні реалії та загальноприйняті норми моралі і етики у сфері медичної діяльності.

Слід погодитися з думкою Р.А. Майданика, що Медичний кодекс повинен містити сім основних груп етичних норм лікаря, покликаних регулювати відносини з питань: 1) лікарської етики та суспільства; 2) загальнолюдської та професійної етики і моралі у відносинах між лікарем та пацієнтом; 3) колегіальності лікарів і традицій медичного співтовариства; 4) наукових досліджень за участю лікаря; 5) застосування новітніх медичних технологій; 6) поінформованості лікаря; 7) поваги до професії лікаря [3].

27.09.2009 р. у м. Євпаторії Всеукраїнським з'їздом лікарських організацій та X з'їздом Всеукраїнського лікарського товариства був прийнятий та підписаний Етичний кодекс лікаря України. У п. 1.3 цього кодексу зазначається, що у разі порушення Кодексу до лікарів можуть бути застосовані санкції з боку етичних комісій або комітетів цих закладів і організацій. Крайньою формою громадського осуду за порушення фахових і загальнолюдських морально-етичних принципів визначено виключення лікаря з професійної асоціації, членом якої він є [4]. Однак такої міри відповідальності недостатньо для попередження недотримання медичними працівниками норм Кодексу. У медичному законодавстві слід визначити дисциплінарну відповідальність або накладення штрафних санкцій за недотримання норм Етичного кодексу.

Схожу позицію підтримує О.Г. Рогова, яка досліджувала процеси створення Етичних кодексів в медицині. Вчена вказує, що за сучасних умов етичні кодекси в медичних законодавствах існують у вигляді документів, які мають назву «кодекси», «настанови», «рекомендації», «формуляри» та розрізняються за юридичною чинністю. Слід погодитися з її думкою, що для реалізації норм етичного кодексу необхідно ухвалити його у встановленому законодавчому порядку, задля забезпечення нормативності його застосування всіма суб'єктами правовідносин та юридичної формалізації наслідків недотримання його норм [5].

Суб'єктивний рівень полягає у психологічному ставленні лікарів та пацієнтів один до одного. Поведінка пацієнта визначається в оцінці наданих йому медичних послуг. Критеріями оцінки є увага медичних працівників, доступність та ефективність лікування. Медичні працівника зобов'язані уникати суб'єктивної поведінки, адже це може суперечити їх рівню професійності.

Дотримуватись принципів медичної етики на суб'єктивному та об'єктивному рівні повинен кожен пацієнт. Це має бути не лише його правом, а й обов'язком. Якщо існує відповідальність за недотримання етичних норм лікарями, то необхідно встановлювати й відповідальність пацієнтів перед медичним персоналом. Незалежно від статусу та хвороби слід дотримуватись непорушності прав лікаря не лише особистих, а й професійних. Винятком можуть бути особи з психічними хворобами, та ті, які з інших причин не усвідомлюють своїх дій. Відповідальність пацієнтів може бути у вигляді штрафу або, наприклад, відшкодуванні моральної шкоди. Лише при повній взаємоповазі можна вести мову про доцільність розв'язання етичних проблем.

Об'єктом медичної етики у всі часи була особистість хворого. Лікування, як діяльність медичних працівників, базувалось на конкретних принципах медичної етики, тобто основних ідеях і фундаментальних поняттях, якими має керуватись медичний працівник у відносинах з пацієнтом. Їх можна розділити на загальні та основні. Основними у медичній етиці слід визнати такі принципи:

1. Принцип гуманізму – є основним, загальним принципом, на якому має базуватись вся медична діяльність. Він проявляється у формі максимальної турботи над пацієнтом.

2. Принцип автономії волі – відноситься як до пацієнта, так і до медичних працівників, адже вони наділені правом автономії рішень: лікар вирішує, яким чином слід проводити лікування, а пацієнт – самостійно обрати лікаря, медичний заклад. В основі автономії лежить принцип добровільності діяння.

3. Принцип інформованої згоди – є обов'язковим під час будь-якого медичного втручання. Медичний працівник зобов'язаний повідомити хворому про можливість медичного втручання, його можливі наслідки та ризики. Пацієнт має право погодитись або відмовитись від запропонованого варіанту лікування. Інформована згода пацієнта передбачає також дотримання ряду етичних норм: врахування психологічного стану пацієнта, рівень культури та освіченості, тактовність лікаря.

4. Принцип поваги та дотримання прав пацієнта – базується на основних правах пацієнта: право на життя, право на отримання кваліфікованої медичної допомоги та на гідне ставлення з боку медичного персоналу.

Окрім зазначених основних принципів, можна виокремити й загальні етичні принципи: принцип правдивості (полягає у наданні лікарем повної, об'єктивної інформації щодо стану його здоров'я); принцип справедливості (лікарі повинні надавати медичну допомогу незалежно від раси, кольору шкіри та віросповідання хворого); принцип нерозголошення інформації (медичні працівники зобов'язані не розголошувати інформацію щодо стану здоров'я пацієнта іншим особам, без наявної згоди самого пацієнта); принцип відповідальності (медичний працівник та пацієнт повинні відповідально відноситись до дотримання прав один одного).

В.Н. Сапьоров до медичної етики відносить не лише етику, якої повинні дотримуватись лікарі і медичний персонал, а й аспекти щодо нових медичних технологій (трансплантація органів, методи репродуктивних технологій, сурогатне материнство, генетичне медичне втручання тощо) [7].

З початку нашого століття медики та юристи значну увагу приділяють проблемам донорства органів та трансплантації. Розвиток донорства – одне із важливих завдань та потреб суспільства. Воно викликає безліч запитань та дискусій в етичній сфері, особливо це стосується вилучення органів від померлого. Розв'язання таких питань дозволить використовувати практику пересадки органів від померлого донора та інші види трансплантації, тим самим збільшиться кількість врятованих життів та лікування хворих. Пропонуємо розглянути випадки, в яких етичні проблеми між медичним працівником та потенційним донором можуть проявлятись найпоширеніше.

Насамперед це купівля-продаж донорських органів. Така діяльність забороняється міжнародними договорами та вітчизняним законодавством. У деяких країнах, органи та тканини можуть пересаджувати громадянам інших країн за певну плату. Утім поняття «донор» має значення «дар», добровільного пожертвування заради порятунку життя іншого. Органи та тканини людини прирівнюються до речей. Тому зазначена практика суперечить моральним принципам.

З правової та етичної точки зору дискусійним є питання дитячого донорства. Сьогодні тисячі людей щороку потребують пересадки органів, серед них – сотні дітей. Діти отримують органи від близьких родичів або від померлих дорослих. Однак від дорослого дитині можна зробити тільки пересадку печінки і нирок, але не серця. Також необхідно звернути увагу, що в Україні діє Інструкція щодо констатації смерті людини на підставі смерті мозку, в якій не врегульовується процес констатації смерті дитини, а питання дитячого донорства навіть і не розглядається. Це є суттєвою перешкодою розвитку дитячого донорства та порятунку життя дітей.

Не позбавлені уваги й етичні питання щодо евтаназії. З історії відомо, що згідно з Кримінальним кодексом Радянської Росії 1922 р. дозволялося умертвіння хворого зі співчуття. Невдовзі таку правову норму було скасовано. Евтаназія широко застосовувалася у фашистській Німеччині як «знищення невиліковних», найчастіше вона застосовувалася для масового вбивства у концтаборах євреїв, які внаслідок невиліковних хвороб не могли працювати. Після Другої світової війни евтаназія була легалізована тільки у 1977 р., коли у США було ухвалено перший у світі закон «Про право людини на смерть», згідно з яким було дозволено здійснення пасивної евтаназії [8].

В Україні евтаназія заборонена законодавством. Можливо тому, що суспільство ще не готове до впровадження такої практики.

В Україні також розділилися думки щодо клонування людини. Одні вважають, що клонування органів та тканин є порятунком для хворих, які потребують трансплантації, а також для сімей, які не мають дітей, інші – навпаки стверджують, що така практика суперечить положенню щодо визнання людини найвищою цінністю кожної держави, поваги до її гідності та індивідуальності. В Україні діє Закон «Про заборону репродуктивного клонування людини» від 14.12.2004 р., де вказано, що виходячи з принципів поваги до людини, визнання цінності особистості, необхідності захисту прав і свобод людини та враховуючи недостатню дослідженість біологічних та соціальних наслідків клонування людини забороняється [9].

Ні філософи, ні юристи поки ще не дійшли до єдиного умовиводу що є початком життя людини, навіть відсутнє визначення поняття «початок життя». У результаті цього складно визначитися не лише з етичним, а й правовим ставленням до ембріону людини. Ряд етичних проблем у медичній практиці викликає переривання вагітності. Невизначена позиція ембріону у праві не означає позбавлення його морального статусу. Лікарі по-різному висловлюють своє ставлення до зазначеної практики як з медичної, так і з етичної сторін. Одні зазначають, що перервана вагітність – це волевиявлення самої пацієнтки. Зокрема, таке волевиявлення повинно відповідати медичним показникам, на основі яких мають враховуватись інтереси як жінки, так і ембріону. З точки зору медичної етики, необхідність переривання вагітності повинна ґрунтуватись виключно на інформованому добровільному виборі. У Великобританії жінки, які вирішили перервати вагітність мають право на донорство своїх тканин та тканин ембріону. За англійським законом жінка може приймати таке рішення без згоди батька. Вона отримує документ, в яких забороняється розголошувати конфіденційну інформацію третім особам [10].

Задля розв'язання проблемних питань у вищезазначеній медичній діяльності необхідно знайти можливий компроміс між нормами законів, етичними принципами та новими перспективами у розвитку медицини.

Розвинуті країни використовують різні форми для законодавчого закріплення прав пацієнтів, а також дотримання етичних вимог. З 1983 року у Франції діє Національний комітет по етиці в області наук про життя та здоров'я, до завдань якого входить забезпечення відповідного контролю за дотриманням етичних норм поведінки лікарів щодо пацієнтів, колег і суспільства загалом. Право пацієнтів на участь в регулюванні системою охорони здоров'я Франції забезпечується участю

представників громадських об'єднань в роботі органів управління та медичних закладах [11].

В Ізраїлі в Міністерстві охорони здоров'я функціонує спеціальне бюро з розгляду скарг пацієнтів до персоналу державних медичних закладів, а в кожному медичному закладі, згідно з Законом про захист пацієнтів передбачається створення трьох комісій: перевірочна – працює зі скаргами пацієнтів та їх родичів; контролю якості – її висновки є конфіденційними та не підлягають розголошення, але повинні фіксуватись в медичних документах хворого пацієнта; етична – до складу якої входять юристи, психологи, громадські діячі та лікарі [12].

У 1947 році у Парижі за рішенням ряду представників медичних організацій було створено Всесвітню медичну асоціацію (ВМА), для якої медична етика є одним з основних напрямів діяльності. Всесвітня медична асоціація є міжнародною організацією, яка представляє лікарів усього світу та розробляє міжнародні медичні норми всього світу. Наразі до її учасників входить більше ста країн, в тому числі й Україна [13].

У 1949 році у Лондоні на третій Генеральній асамблеї ВМА було прийнято Міжнародний кодекс медичної етики, який включав три основних розділи: загальні обов'язки лікарів, їх обов'язки щодо пацієнта та відносини між медичними працівниками. Положення кодексу передбачали завжди підтримувати найвищі професійні стандарти, діяти виключно в інтересах пацієнта та завжди пам'ятати про свій обов'язок зберегти людське життя, поважати своїх пацієнтів та колег, бути з ними чесними [14].

Одним з найбільш активних учасників Всесвітньої медичної асоціації стала Американська медична асоціація, яка у 1847 році прийняла Кодекс медичної етики. В основу кодексу покладено уявлення експертів щодо того, як мають вести себе медичні працівники в тій чи іншій ситуації. Всі ситуації розділені на дев'ять блоків. В Кодексі міститься дев'ять основних медичних етичних принципів. Після його перегляду у 2001 році, останній принцип доповнено змістом «лікар повинен сприяти доступу до медицини для всіх людей без винятків», що означає, що медичний працівник повинен враховувати інтереси всього суспільства, а не окремого індивіда [15].

Висновки. Сучасна медична етика – це співпраця та довіра між медичним працівником та пацієнтом, що ґрунтується на повазі та дотриманні прав один одного. Тим більш, вона є основою сучасного медичного законодавства. Проблеми медичної етики потребують уваги всіх учасників суспільних відносин, адже у медичній практиці приймаються рішення соціально-важливі і стосуються кожного громадянина. За допомогою нових технологій виникають нові людські цінності, що потребують не лише правового регулювання, а й дотримання етичних норм. Наприклад, у випадку клонування або сурогатного материнства, коли у дитини може бути біологічна та соціальна мати або батько. Водночас швидко розвивається і сфера платних медичних послуг, за допомогою яких можна на замовлення створити нове життя. Які наслідки для майбутнього покоління може мати така практика, залишається поки що лише здогадуватись.

Доцільно сконцентрувати увагу на створенні чіткого правового механізму регулювання медичної діяльності з дотримання всіх принципів медичної етики. Таке реформування можливе в декілька етапів та за спільних зусиль держави і суспільства. По-перше, необхідна систематизація медичного законодавства, виокремлення медичного права як самостійної галузі та вивчення її на всіх рівнях підготовки юридичних професій, а також вивчення студентами-медиками етичних цінностей та гуманізація навчального процесу. По-друге, слід надати Етичному кодексу лікаря більшого значення та прийняти в установленому порядку, задля гарантування державою дотримання медичними працівниками етичних норм та принципів медичними працівниками. По-третє, має бути інформування населення. Зокрема, в медичних закладах слід розмістити буклети, листівки з інформацією про етичні норми. Також повинна функціонувати гаряча лінія для повідомлень про порушення або недотримання медичними працівниками своїх етичних обов'язків. По-четверте, варто запровадити Інтернет курси для підвищення рівня знань практикуючих медичних працівників, з використанням конкретних прикладів. Отже, необхідно комплексно сприяти вдосконаленню знань лікарів та розширенню навичок медичного персоналу, щоб забезпечити підвищення рівня медичного обслуговування та сприяти вирішенню проблем етичного характеру, які виникають між пацієнтом та медичним працівником.

Література

1. Панько О.М. Етико-деонтологічні домінанти в офтальмології, Запорізький медичний журнал. 2014. № 1 (82). С. 45–47.

2. Сапьоров В.Н. Історія розвитку медичної етики. Здравоохранение РФ. 2012 № 3: С. 53–55.

3. Майданик Р.А. Законодавство України у сфері охорони здоров'я. Медичне право. 2013. № 2 (12). С. 63–74.

4. Етичний кодекс лікаря. 2009. URL: http://www.apteka.ua/article/17132

5. Рогова О.Г. «Застосування етичних кодексів в медицині», Вісник Академії адвокатури України. 2012. № 2(24). С. 30–38.

6. Сапьоров В.Н. Биоэтика или медицинская (врачебная) этика? Основные принципы медицинской этики. Клиническая медицина. 2012. № 8. С. 69–72.

7. Тимощук О. Наслідки евтаназії, або чи узаконять добровільну смерть в Україні? Дзеркало тижня. 2013.

URL: https://dt.ua/family/naslidki-evtanaziyi-abo-chi-uzakonyat-dobrovilnu-smert-v-ukrayini-_.html

8. Про заборону репродуктивного клонування людини: Закон України від 14.12.2004. Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2231-15

9. Abortion Act 1967. London. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/215147/dh_132849.pdf

10. Tsyganova O.A., Svetlichnaya T.G. Formation of patient rights protection systems in foreign countries. Northern State Medical University, Ecology of a person. 2013: P. 39–45.

11. Patient's Rights Act. 1996. URL: http://www.iracm.com/wp-content/uploads/2013/01/loi-sur-les-brevets-1996-anglais-3539.pdf

12. WMA marks its 70th anniversary on medical ethics day. URL: https://www.wma.net/news-post/wma-marks-its-70th-anniversary-on-medical-ethics-day/

13. WMA. International Code of Medical Ethics. URL: https://www.wma.net/policies-post/wma-international-code-of-medical-ethics/

14. AMA's Code of Medical Ethics. URL: https://www.amaassn.org/sites/default/files/media-browser/principles-of-medical-ethics.pdf

Анотація

Муляр Г. В. **Етичні та правові принципи взаємовідносин між медичним працівником та пацієнтом.** – Стаття.

Сучасне суспільство має особливість – відповідати етичним принципам і водночас розвивати високий інтелектуальний потенціал нації. Без чіткого огляду основних принципів медичної етики неможливо гарантувати захист прав кожного учасника суспільства, який набуває статусу пацієнта. Зроблено висновок, що більшість пацієнтів залишаються незадоволені ставленням лікаря під час надання медичних послуг. Зазначені результати дослідження є наслідком відсутності єдиної системи медичного законодавства, недостатньої обізнаності населення, а також недостатньої підготовки лікарів-практиків. Вказані умови негативно впливають на ефективність медичної практики з дотриманням етичних норм та принципів, що є важливим показником належного надання медичних послуг.

Ключові слова: медична етика, етичні принципи, медичне право, біоетика, пацієнт, лікар, юридична відповідальність.

Аннотация

Муляр Г. В. **Этические и правовые принципы взаимоотношений между медицинским работником и пациентом.** – Статья.

Современное общество имеет особенность – соответствовать этическим принципам и одновременно развивать высокий интеллектуальный потенциал нации. Без четкого обзора основных принципов медицинской этики невозможно гарантировать защиту прав каждого участника общества, который приобретает статус пациента. Сделан вывод, что большинство пациентов остаются недовольны отношением врача при оказании медицинских услуг. Указанные результаты исследования являются следствием отсутствия единой системы медицинского законодательства, недостаточной осведомленности населения, а также недостаточной подготовки врачей-практиков. Указанные условия негативно влияют на эффективность медицинской практики с соблюдением этических норм и принципов, что являются важным показателем надлежащего оказания медицинских услуг.

Ключевые слова: медицинская этика, этические принципы, медицинское право, биоэтика, пациент, врач, юридическая ответственность.

Annotation

Mulyar G. V. **Ethical and legal principles of the relationship between the medical worker and the patient.** – Article.

Modern society has a special feature to meet ethical principles and at the same time to develop the high intellectual potential of the nation. Without a clear overview of the basic principles of medical ethics, it is impossible to guarantee the protection of the rights of every participant of the society that acquires the status of a patient. According to the study, most patients remain dissatisfied with the attitude of a physician while providing medical services. The indicated findings of the research are the result of the absence of a unified system of medical legislation, the lack of awareness of the population, as well as insufficient training of healthcare practitioners. All these conditions adversely affect the performance of medical practices, with ethical standards and principles, which is an important indicator of the proper provision of medical services.

Key words: medical ethics, ethical principles, medical law, bioethics, a patient, healthcare practitioner, legal liability.

УДК 342.9

О. В. Новіков
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ БАГАТОРІВНЕВОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні відзначається необхідністю суттєвих реформ системи публічного управління, зокрема на регіональному рівні, однією з найбільших вад якої в Україні є високий рівень поширення та сприйняття корупції. Одним із напрямків ефективного впливу на поточний стан протидії корупції у публічному управлінні є проведення системних реформ публічного управління регіональним розвитком та безпосередньо системи відносин центр – регіон. Очевидно, що активна фаза цього процесу вже розпочалася і перші позитивні кроки вже зроблено, хоча й з величезним суспільним напруженням. Разом з тим, про конкретні успіхи у протидії корупції в Україні говорити поки що занадто рано, адже основна частина завдання ще попереду. У цьому відношенні важливо визначити, як співвідносяться рівень корупції в державі та ступінь децентралізації публічної влади.

Фактично, управлінська криза, з якою зіткнулася Україна, великою мірою зумовлена складністю трансформаційних процесів від радянської системи управління до сучасних європейських моделей публічного управління. Особливо гостро дана проблема постала з ратифікацією Угоди про асоціацію України з ЄС, яка передбачає конкретні зобов'язання нашої держави щодо адаптації публічного управління до європейських стандартів. Однак апогеєм кризових проявів у системі публічного управління в Україні стали внутрішні процеси, зумовлені об'єктивними недоліками системи публічного управління регіональним розвитком, що стало каталізатором адміністративних реформ, запровадження децентралізації публічного управління. Найтяжчою вадою в системі публічного управління в Україні була і досі залишається корупція. Тому ефективна протидія корупції в системі публічного управління регіональним розвитком залишається першочерговим завданням. А відтак формування моделі багаторівневого територіального управління в Україні, яка застосовується в Європейському Союзі, має відбуватися з урахуванням антикорупційних механізмів публічного управління регіональним розвитком в Україні.

Аналіз останній наукових досліджень і публікацій показує, що основні теоретичні проблеми та ґрунтовний аналіз проблем багаторівневого управління у своїх працях досліджували такі вчені, як О. Ю. Бобровська, О. Л. Валевський, М. С. Капінос, О. С. Киричук, Ю. Г. Королюк, О. Я. Красівський, П. В. Когут, О. Г. Кучабський, О. М. Макаренко, В. В. Мамонова, О. В. Молодцов, О. Ю. Мороз, В. В. Решота, Б. М. Шевчук, В. І. Ярощук та інші науковці. Проблему корупції в публічному управлінні досліджували С. М. Алфьоров, Г. М. Буряк, А. В. Волошина, В. Д. Гвоздецький, Г. М. С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, О. Я. Прохоренко, І. О. Ревак, С. М. Серьогін, Р. М. Турчак, Г. О. Усатий, М. І. Флейчук та інші вчені. Так, теоретико-методологічні засади територіального управління досліджуються на високому науковому рівні доктором наук з державного управління В. В. Мамоновою та О. В. Молодцовим, однак питання протидії корупції та формування багаторівневого територіального розвитку розглядаються лише дотично, а тому зазначена тема статті є актуальною і недостатньо розробленою в науці публічного управління.

До **невирішеної раніше частини поставленої загальної проблеми** боротьби з корупцією в публічному управлінні регіональним розвитком в умовах формування багаторівневого територіального управління є недостатнє теоретико-методологічне розроблення, а також відсутність системного аналізу можливих взаємовпливів та залежностей процесів децентралізації в управлінні регіональним розвитком та подоланням і запобіганням корупції на регіональному рівні публічного управління.

Метою статті є проаналізувати сучасний стан реформування публічного управління регіональним розвитком в умовах формування багаторівневого територіального управління; визначити основні теоретико-методологічні засади протидії корупції в системі багаторівневого територіального управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку публічного управління регіональним розвитком України позначається нагальною потребою ефективних реформ у цій сфері. Одним із найболючіших каталізаторів соціального невдоволення державною політикою є високий ступінь корупції на регіональному та місцевому рівні, що має певні причини та негативні наслідки. В Україні назріла необхідність формування багаторівневого територіального управління, що має супроводжуватися глибоким науковим аналізом на засадах методологічного та теоретичного обґрун-

© О. В. Новіков, 2017

тування з урахуванням європейського досвіду, антикорупційної політики та відповідних механізмів протидії корупції в публічному управлінні регіональним розвитком.

Конституція України визначає основи територіального устрою держави. Так, стаття 132 Основного Закону гласить, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1]. Систему адміністративно-територіального устрою складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133 Конституції). Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, визначений законами України. Відтак, система публічного управління будувалася виходячи з системи адміністративно-територіального устрою держави. Запровадження децентралізації передбачає системні зміни у державні управлінні, що супроводжується процесами укрупнення територіальних громад, зміну функцій в управлінні на рівні району та області, зокрема запроваджується новий підхід до територіального поділу, зокрема виділяється мікрорегіон, регіон та макрорегіон в системі публічного управління регіональним розвитком в Україні. Так, згідно з положеннями чинного законодавства макрорегіон – частина території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку; регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя; мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку [2].

Теоретичними засадами регіонального управління є «загальнонаукові та специфічні методи і форми наукового пізнання у галузі публічного управління, що дозволяють обґрунтувати сучасні технології регіонального управління» [3, с. 369]. Об'єктом регіонального управління є територіальна соціально-економічна система, її функціонування та розвиток. Суб'єктами, що здійснюють управлінський вплив на об'єкти регіонального управління, виступають, відповідно, органи публічного управління – місцеві державні адміністрації, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Однак елементи керівної підсистеми можуть бути і елементами керованої (об'єктом управління), що призводить до парадоксальної ситуації. Крім того, сучасна система публічного управління регіональним розвитком характеризується ще й тим, що один об'єкт управляється одночасно декількома суб'єктами різних підвідомчості та рівня. Система публічного управління регіональним розвитком є ієрархізованою багаторівневою системою з горизонтальними (суб'єкт-суб'єктними, об'єкт-об'єктними) та вертикальними (суб'єкт-об'єктними) зв'язками.

Як зазначалося вище, у науці публічного управління використовуються як загальнонаукові та і галузеві (специфічні) методи наукового дослідження. У свою чергу, під поняттям методу наукового дослідження розуміють сукупність пізнавальних правил та прийомів, що реалізуються у вигляді взаємопов'язаних операцій, призначених для одержання нових наукових знань [4, с. 61]. Незважаючи на те, що методологія публічного управління, яка «являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів» [5, с. 30], перебуває у стадії формування, дослідниками розроблено низку методів, які можна застосувати до формування багаторівневого територіального управління в Україні як наукової проблеми. Звичайно, обов'язковим є попередній аналіз з використанням методів класифікації, декомпозиції, встановлення прямих та зворотних зв'язків, індукції, дедукції тощо, з наступним синтезом, що полягає в узагальненні, формулюванні відповідних висновків щодо протидії корупції в умовах формування багаторівневого територіального управління.

Важливо також наголосити, що формування багаторівневого територіального управління в Україні передбачає розв'язання низки проблем методологічного характеру як на макрорегіональному, так і на мікрорегіональному рівнях, зокрема: запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади як діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян, надання державних послуг; розбудова раціонального адміністративного устрою; децентралізація влади; організація на нових засадах державної служби; формування несприйняття та нетерпимості до корупції на усіх рівнях її прояву тощо.

Незаперечним є також той факт, що реформування системи публічного управління має сприяти формуванню та утвердженню в Україні громадянського суспільства. Тому багаторівневе територіальне управління має бути сформоване на засадах прозорості, верховенства права, неухильного дотримання прав і свобод людини, громадського контролю за діяльністю влади в особі її представників. Водночас громадянське суспільство також має бути відповідальним, а тому необхідно сприяти формуванню свідомої, критичної суспільної позиції як в межах територіальної громади, так і на рівні об'єднань громад чи навіть регіонів.

Механізми адміністративної реформи в Україні, що забезпечують її реалізацію, полягають у: створенні відповідної правової бази, яка регламентує діяльність з публічного управління регіональним розвитком в Україні; формуванні відповідних інститутів, структур та інструментів публічного управління; кадровому забезпеченні реформованої системи; формуванні відповідних фінансово-економічних підстав для впровадження реформи; науковому забезпеченні системи публічного управління із застосуванням відповідних механізмів моніторингу управління.

Протидія корупції – це діяльність у сфері публічного управління з метою зменшення можливостей для корумпованості суспільних відносин. Оскільки протидія корупції в публічному управлінні є виразом антикорупційної політики держави, то ефективність протидії корупції визначається багатьма факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, зокрема: наявність політичної волі держави щодо протидії корупції; вибір напрямів протидії корупції; стан антикорупційного законодавства; наявність сильної незалежної судової влади та компетентних правоохоронних органів; стан економіки; ступінь корумпованості; наявність науково обґрунтованих програм протидії найбільш небезпечним та найбільш поширеним корупційним проявам; рівень розвитку демократичних інститутів суспільства тощо.

У науковій літературі протидію корупції розуміють у вузькому та широкому значенні [6, с. 17; 7, с. 38]. Так, А. Яфонкін зазначає, що у вузькому розумінні протидія корупції – це система заходів політичного, ідеологічного, правового, організаційно-управлінського, соціально-психологічного та іншого характеру, що спрямовані на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дії та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у скоєнні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Для досягнення цієї мети необхідно, як вважає автор, створити умови соціальної престижності та вигідності правомірної поведінки державних службовці, з одного боку, а з іншого – можливості для зловживання владою або службовим становищем потрібно звести до мінімуму. А. Яфонкін також наголошує на невідворотності відповідальності винних осіб за вчинення корупційних діянь та настання для них таких негативних наслідків, як неврахування строку державної служби при нарахуванні пенсійного забезпечення, відсутність кар'єрного зростання, відсутність права користування різними соціальними фондами, позбавлення можливості в майбутньому обіймати посаду публічного службовця тощо. У широкому розумінні протидія корупції – це будь-яка правомірна діяльність, яка сприяє зменшенню можливостей для таких дій, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави [7, с. 39].

Виходячи з наведеного, протидія корупції в умовах формування багаторівневого територіального управління має забезпечуватися застосуванням методів: правового регулювання, кадрового забезпечення, функціонального обстеження, адміністративного впливу, децентралізації тощо.

Згідно із загальним визначенням, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [8, с. 7]. Основною метою децентралізації у публічному управлінні можна назвати підвищення ефективності управлінської діяльності центральних органів влади через розвантаження останніх завдяки передачі частини повноважень на регіональний та місцевий рівні управління, що дає можливості для більшої концентрації зусиль та ресурсів, відповідно, на завданнях загальнопублічного значення.

Виходячи з позицій науки публічного управління, можна виділити кілька видів децентралізації публічного управління. Зокрема, залежно від рівня управління, виділяють регіональну та муніципальну децентралізацію; за сферою управління виділяють фінансову (бюджетну, фіскальну) адміністративну, економічну децентралізацію. Науковці також виділяють політичну, функціональну та предметну децентралізацію, яка може бути запровадженою як у вертикальному, так і горизонтальному векторах розмежування владних повноважень [9, с. 15].

Звичайно, зв'язок рівня демократизації суспільства та ступеня децентралізації управління очевидний, оскільки ефективне управління як на муніципальному, так і на регіональному рівнях можливе у політично зрілому, громадянському, побудованому на засадах демократії, суспільстві, яке в Україні, наприклад, саме зараз активно формується. В свою чергу, формування громадянського суспільства та стабільних демократичних процедур – це паралельні синергетичні процеси.

Цікава залежність прослідковується також у зв'язку ступеня децентралізації та рівня заможно-

сті як окремих регіонів, так і суспільства в цілому, а саме: чим багатше суспільство, тим децентралізація (читай – економічна, фінансова, політична свобода) вища, адже передача повноважень на регіональний чи муніципальний рівні управління супроводжується передачею необхідних та достатніх для ефективного управління регіоном ресурсів. І навпаки, практика показує, що бідні держави тяжіють до вищої централізації управління, що зумовлено здебільшого недостатністю розподілюваних ресурсів, особливо в умовах нерівномірності регіонального розвитку. Проте процес централізованого перерозподілу фінансових ресурсів згори, як правило, супроводжується зловживаннями корупційного характеру, що суттєво гальмує прогресивні реформи у публічному управлінні.

Подібну позицію займає Я. Брюкнер, який вказує на те, що усі позитивні наслідки процесів децентралізації нівелюються такими характерними для країн, що перебувають на перехідному етапі становлення демократії та ринкової економіки, явищами як корупція та ухилення від податків [10]. Так само на незначному впливі децентралізації влади на корупцію в управлінні на регіональному та місцевому рівні наголошує Е. Сечкінер, яка стверджує, що у країнах, що розвиваються із децентралізацією корупція не зменшується, а на прикладі Туреччини автор вказує на незначне зростання корупції за десятирічний період [11].

Водночас, аналіз європейського досвіду управління регіонами показує, що «регіони із значними повноваженнями розвиваються краще, ніж інші, а країни з високим ступенем децентралізації є економічно більш успішними ніж централізовані держави» [12, с. 154]. Як справедливо зазначає А. С. Матвієнко, децентралізацію не слід розглядати як інструмент вирішення усіх проблем, але вона має суттєвий позитивний вплив на зміцнення територіальної цілісності країни, боротьбу із корупцією, економічний розвиток, ефективність діяльності органів державної влади та зниження рівня бідності [13, с. 14].

Тим не менше, крім зазначених вище переваг, як показує досвід країн Європейського Союзу, децентралізація публічного управління регіональним розвитком може також призвести до: підвищення ефективності публічного управління на центральному рівні; поліпшення якості діяльності управлінців регіонального та муніципального рівня; підвищенню ефективності використання доступних ресурсів та їх примноження; зменшення загального рівня корупції, оскільки на центральному рівні буде менше можливостей та передумов для розкрадання бюджетних коштів, а на регіональному та муніципальному рівнях громадськість буде більш зацікавлена в ефективному контролі за використанням зароблених громадою коштів, адже саме від цього безпосередньо, а не від рішення чиновника на центральному рівні, залежатиме саме їхній добробут тощо.

Попри зазначені вище переваги децентралізація публічного управління за умов формування багаторівневого територіального управління несе також низку ризиків. Зокрема, є загрози щодо: ускладнення координації та цілей та перспективи розвитку окремих регіонів на тлі національного розвитку; порушення монолітності політики держави через неузгодженість перспектив розвитку окремих регіонів; монополізація регіонального управління місцевою фінансово-олігархічною елітою через створення та стабілізацію корупційних зв'язків з представниками управління територіальними громадами в межах регіону, оскільки вплив центральної влади за умов децентралізації буде обмеженим тощо. А тому, слід передбачити створення передумов, необхідних для ефективної децентралізації управління в Україні, зокрема: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне та ефективне виборче законодавство; ефективне адміністративне судочинство та ін. [9, с. 20-21]; а також суттєве зниження рівня корупції в органах регіональної влади та місцевого самоврядування.

Формування багаторівневого територіального управління передбачає створення більш самодостатніх в управлінському та фінансово-економічному відношенні утворень різного рівня (регіон, макрорегіон та мікрорегіон), заснованих на ініціативному та активному впливі громади на процес управління. Функціональне зміщення держави у цьому процесі від власне управління до регулювання (створення умов та правил) багаторівневого управління створюватиме умови, за яких така ознака корупції в публічному управлінні України як системність втратить сприятливе середовище для свого існування. На підтримку цієї тези зазначимо, що багаторівневе територіальне управління європейського зразка передбачає створення мережі акторів системи управління, поєднаних системними горизонтальними зв'язками, а корупційна діяльність в горизонтальних відносинах, побудованих на засадах конкуренції за інвестиційний ресурс (людський, фінансовий, економічний, політичний тощо), є вкрай небажаною для самої системи мережевого управління, а тому за підтримки загальнодержавної системи протидії корупції на високому рівні публічного управління не буде передумов для розвитку наскрізних вертикальних корупційних ланцюгів. Водночас вкрай актуальним виглядає саме регуляторна діяльність держави, зокрема на регіональному рівні, в системі багаторівневого територіального управління. Наділення інституту державних представництв (префектів) функцією нагляду за діяльністю органів територіального управління має включати, на

нашу думку, також і антикорупційну складову. Префект як представник держави в межах певної території, який перебуває там постійно і відслідковує діяльність місцевих органів управління постійно, матиме водночас і достатньо можливостей для систематичного нагляду, і забагато корупційних ризиків, зумовлених потенційною можливістю налагодження корупційних зв'язків з місцевою управлінською елітою, що створить умови для формування замкнутого корупційного кола в межах відповідної території. З метою запобігання зазначеним ризикам, пропонуємо закріпити законодавчо систему постійної ротації осіб, що перебувають на посаді префектів (урядників, державних представників тощо). Водночас діяльність органів територіального управління зробити максимально публічною та підзвітною в першу чергу громаді. Усі закупівлі потрібно проводити на відкритих тендерах з негайним опублікуванням результатів, регулярними звітами про витрати, періодичними фінансовими та управлінськими аудитами. З одного боку, така система дасть багато інструментів для контролю і впливу громадськості на суб'єкт управління, а з іншого – буде можливим вести постійний аналіз та його фіксацію електронними засобами. Тож в умовах ротації префектів буде можливим доволі легко від слідкувати історію будь-якого управлінця відповідної території, тобто буде можливим постійний контролінг як збоку громадськості, так і з боку держави через префектів. Вважаємо, що роль префекта в цій системі має носити переважно технічний характер – нагляд та реакція на можливе перевищення повноважень органами територіального управління відповідного рівня. При чому реагування на зловживання владою суб'єктами територіального управління відповідного рівня має бути обов'язком, а не правом префекта. Представник держави на певній території – це публічний службовець високого рівня, що передбачає відповідний контроль його доходів та витрат). За умови повноцінної діяльності Національного антикорупційного бюро України, належного кадрового відбору та матеріального забезпечення, корупційні прояви в системі нагляду за управлінською діяльністю відповідних територіальних органів будуть мінімальними.

Дослідники багаторівневого територіального управління виправдано апелюють до європейського досвіду врядування. Так, О. Киричук зазначає, що в Україні багаторівневе управління можливе на наднаціональному, національному та регіональному та місцевому рівнях [14]. Автор також вважає, що результатом багаторівневого управління має стати збільшення кількості суб'єктів управління відповідно до розширення сфер державної політики за рахунок урядових та неурядових учасників. Однак, на наше переконання, багаторівневе територіальне управління не повинне збільшувати кількість суб'єктів управління, а навпаки – через дерегуляцію, децентралізацію та функціональну оптимізацію органів управління потрібно спрощувати систему управління, робити процес територіального управління прозорим і таким, який легко піддається контролю громадянського суспільства. Лише за таких умов рівень корупції можна мінімізувати.

У західній науковій думці мережеве багаторівневе урядування розуміється як перехід від концепції надання управлінських послуг державою до держави як регулятора задля сталого розвитку та соціальної справедливості [15]. Яскравим прикладом успішного багаторівневого урядування є Швейцарія – країна з багаторівневим державним, демократичним, управлінським і культурним устроєм та низьким рівнем корупції. Багаторівневе управління в Швейцарії будується на принципах ефективності і продуктивності, відповідальності, прозорості, участі громадськості у прийнятті рішень, рівності [9, с. 207].

Традиційно близьким для України вважають досвід Польщі щодо розвитку держави та євроінтеграції. Зокрема, О. Савка, вивчаючи польський досвід проведення адміністративної реформи, виділяє три елементи реформування публічного управління в Польщі [16, с. 397], зокрема: 1) зміна територіального поділу, який спрямовувався на організацію держави та територіальну адаптацію до виконуваних функцій, а також створення умов як для відновлення місцевих зв'язків, так і регіонального розвитку та територіальної реінтеграції держави; 2) реформа структури та принципів управління в адміністраціях, що означало відхід від централізованої системи управління на користь децентралізації та політичної підзвітності органів місцевого самоврядування, обраного місцевою громадою. В результаті отримали більшу прозорість системи цивільного управління і контролю за державними витратами, організованої на злитті організаційних і адміністративних органів, зміцненні позицій загальної відповідальності; 3) передача влади на місця (децентралізація), яка дозволила перенести відповідальність за управління державними справами, передавши основні питання в руки місцевих органів влади. Завершенням реструктуризації в політичному та адміністративному житті держави стало зосередження державної підтримки тільки на стратегічних питаннях. Як наслідок, адміністративна реформа в Польщі не тільки змінила адміністративний поділ країни, а й призвела до перебудови адміністративного апарату та більш ефективного поділу компетенції та відповідальності. Зрештою, було створено умови для конкурентного розвитку регіонів. Наразі, Польща входить до числа держав-членів ЄС з найнижчим рівнем корупції.

Урядом України була розроблена та затверджена відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» на засадах децентралізації [17]. На думку авторів зазначеної Концепції, децентралізація організації влади має запобігти корпоратизації органів місцевого самоврядування, закритості і непрозорості їх діяльності, а також сприяти зменшенню рівня корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги. Загалом, Концепція спрямована на оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою України, фактично реорганізацію інституту державних адміністрацій у державні представництва з контрольно-наглядовими та координаційними, а не виконавчими функціями. Тож державні представництва здійснюватимуть нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі і щодо проявів корупції. Передбачається, що такий нагляд буде здійснюватися через звернення до суду, а тому задля запобігання корупції потрібно забезпечити реалізацію принципу верховенства права, викорінити корупції у судовій системі, тобто забезпечити умови для дотримання законності.

Початком реалізації адміністративної реформи в Україні можна вважати створення нормативно-правової бази, яка слугувала би підґрунтям та правилами подальших кроків у втіленні реформ. Нещодавно проголосовані і попередньо схвалені Верховною Радою України зміни до Конституції України щодо децентралізації влади [18] передбачають створення відповідних конституційних засад для формування багаторівневого територіального управління в Україні. Разом з тим, про реальну якість такої реформи ми зможемо судити лише після прийняття відповідних законів України, якими власне і буде визначатися обсяг повноважень новостворених інституцій управління територіальним розвитком України, зокрема інституту державних представництв.

Висновки. З огляду на вище зазначене, можна зробити висновок, що сучасний стан формування багаторівневого територіального управління характеризується нагальною потребою адекватної децентралізації та дерегуляції розвитку регіонів з урахуванням загальнодержавних інтересів та особливих потреб окремих територій України. Важливе місце у цьому процесі відіграє протидія корупції як фактору, здатному нівелювати позитивні здобутки адміністративної реформи. Ратифікація Угоди про асоціацію з ЄС відкриває для України великі можливості для потужного розвитку через проведення ефективних реформ, однією із цілей яких є запобігання та протидія корупції в публічному управлінні регіональним розвитком України. Децентралізація та протидія корупції в публічному управлінні регіональним розвитком процеси пов'язані, однак їхні взаємні впливи вивчені недостатньо.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996, № 254к/96-ВР // Офіційний Вісник України від 01.10.2010, № 72/1 (Спеціальний випуск), стор. 15, стаття 2598
2. Про засади регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
3. Енциклопедія публічного управління : довідк. вид. У 8 т. Т. 5. Територіальне управління. – Харків, 2011. – 408 с.
4. Методологія публічного управління [Текст] : словник-довідник / уклад. В. Д. Бакуменко [та ін.] ; ред. В. І. Луговий [та ін.] ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування. – К. : Видавництво НАДУ, 2004. – 195 с.
5. Методологія публічного управління як галузі науки [Текст] : наук. розробка / [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : [НАДУ], 2010. – 31 с.
6. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції [Текст] : автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.08 / Микола Іванович Мельник ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 31 с.
7. Яфонкін А. В. Протидія корупції: поняття, зміст та напрями / А. В. Яфонкін // Фінансове право : щокв. наук.-юрид. журн. – Ірпінь, 2009. – 3. – С. 38–42.
8. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
10. Brueckner, Jan K. Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effect of Local Corruption and Tax Evasion / Jan K. Brueckner // Annals of Economics, and Finance. – 2000. – № 1. – P. 1–18.
11. Seçkiner, Ezgi. An examination of the relationship between decentralization and Corruption. – Electronic Resource. Access mode : https://www.academia.edu/1761100/an_examination_of_the_relationship_between_decentralization_and_corruption.
12. Іжа М. М. Показник децентралізацій них процесів у країнах Європи / М. М. Іжа // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. Вип. 112/2010. Серія: Політологія. – Севастополь, 2010. –– С. 152-155
13. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / А.С. Матвієнко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 20 с.
14. Киричук О. Багаторівневе («мережеве») управління в Європейському Союзі: нові виклики для України / О. Киричук // Демократичне врядування : Наук. вісник. – 2009. Вип. 3 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Kuruchuk.pdf

15. Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability [Text] / R. A. W. Rhodes. – Buckingham and Philadelphia : Open University Press, 1997. – 235 p.

16. Савка О. В. Адміністративно–територіальна реформа Польщі: революція регіонального управління) / О. В. Савка // Гілея: науковий вісник. – 2014. – Вип. 87. – С. 394-98.

17. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. –– Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

18. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848.

Анотація

Новіков О. В. **Протидія корупції в умовах формування багаторівневого територіального публічного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект.** – Стаття.

У статті проведено аналіз теоретико-методологічних засад протидії корупції в управлінні регіональним розвитком в умовах формування багаторівневого територіального публічного управління в Україні. Використовуючи загальнонаукові та галузеві методи дослідження, автор досліджує теоретичні основи взаємодії та залежність рівня корупції та рівня публічного управління. На підставі проведеного аналізу та вивчення зарубіжного досвіду зроблено висновки та авторські пропозиції.

Ключові слова: багаторівневе територіальне управління, децентралізація, регіональний розвиток, державне управління, протидія корупції.

Аннотация

Новиков А. В. **Противодействие коррупции в условиях формирования многоуровневого территориального публичного управления в Украине: теоретико-методологический аспект.** – Статья.

В статье проведен анализ теоретико-методологических основ противодействия коррупции в управлении региональным развитием в условиях формирования многоуровневого территориального управления в Украине. Используя общенаучные и отраслевые методы исследования, автор исследует теоретические основы взаимодействия и зависимости уровня коррупции и уровня государственного управления. На основании проведенного анализа и изучения зарубежного опыта сделаны выводы и авторские предложения.

Ключевые слова: многоуровневое территориальное управление, децентрализация, региональное развитие, государственное управление, противодействие коррупции.

Summary

Novikov O. V. **Counteraction to corruption in the conditions of formation of multilevel territorial public administration in Ukraine: theoretical and methodological aspect.** – Article.

The article contains analysis of theoretic and methodological grounds for counteraction to corruption in regional development administration at the conditions of multilevel territorial administration developing in Ukraine. Using general scientific as well as specialized branch scientific methods of research, the author studies theoretical grounds of interaction and interdependence of corruption level and level of public administration. The conclusions and author's proposals have been done on the basis of accomplished analysis and foreign experience study.

Key words: multilevel territorial administration, decentralization, regional development, public administration, counteraction to corruption.

УДК 342.9

Р. С. Осипчук
аспірант
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Політичні та суспільні перетворення, що відбулися в Україні внаслідок революційних подій 2014 року, зумовили подальше оновлення антикорупційного законодавства та запровадження спеціалізованих антикорупційних інституцій, які мали стати рушійною силою для досягнення стратегічної мети – подолання корупції як системного явища, що загрожує національній безпеці.

Чільне місце в системі новостворених органів посідає НАБУ як державний правоохоронний орган нової формації, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Необхідність створення такого спеціалізованого правоохоронного органу з боротьби проти корупції передбачено також міжнародними договорами ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями Україні з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та Групи держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО), а також визначено Національною антикорупційною стратегією на 2011-2015 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011.

Узагальнення міжнародного досвіду створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних органів вказує на низку переваг і недоліків від створення окремого антикорупційного органу.

До позитивів, зокрема, належить:

1) можливість досягнення високого ступеню спеціалізації та професіоналізму;

2) можливість позбавлення можливості неправомірних впливів (зокрема корупційних) на такий орган завдяки високій автономності його діяльності;

3) високий рівень громадської довіри;

4) нова інституція має можливість почати все з чистого аркуша паперу, що дуже складно у випадку з існуючими правоохоронними органами через корупцію тощо.

Найбільшими недоліками вважаються:

1) підвищені адміністративні витрати;

2) наявність ізольованості та певних бар'єрів у взаємодії з іншими правоохоронними органами;

3) зниження авторитету інших органів, що не належать до структури антикорупційного агентства.

Однак створення спеціалізованого антикорупційного органу є доцільним і виправданим у тих країнах, де корупція є настільки поширеною, що чинну систему правоохоронних органів неможливо адаптувати для впровадження необхідних антикорупційних реформ [1].

Водночас інституційна незалежність та операційна спроможності цього правоохоронного органу багато у чому залежать від здатності ефективно запобігати та протидіяти зовнішнім та внутрішнім чинникам, передусім політичного та корупційного характеру, які можуть послабити його антикорупційний потенціал, знищити репутацію органу та дискредитувати саму ідею створення спеціалізованих антикорупційних інституцій.

Для визначення оптимальної моделі системи організаційно-управлінських заходів, які здатні убезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування, є доцільним дослідити особливості адміністративно-правового статусу НАБУ, який надасть розуміння місця НАБУ в системі органів державної влади, його завдань та обсягу повноважень.

Досліджуючи наукові погляди щодо розуміння поняття «адміністративно-правовий статус», варто зазначити, що серед науковців немає єдиної позиції щодо його визначення. Так, В. Б. Авер'янов зазначав, що головною складовою змісту правового статусу кожного органу є компетенція (права і обов'язки), яка доповнюється такими важливими елементами. як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [2, с. 247]. Аналогічна позиція міститься у підручнику «Адміністративне право України», де адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначається через такі елементи як функції, завдання, компетенція [3, с. 82-94].

О.М. Бандурка елементами адміністративно-правового статусу визначає адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [4, с. 97].

На багатозначність та багатоелементність категорії адміністративно-правовий статус звертає увагу Н.В. Гречанюк, на думку якого адміністра-

© Р. С. Осипчук, 2017

тивно-правовий статус складається з таких основних елементів як завдання і цілі, компетенція, повноваження, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності органу [5, с. 62].

С. А. Подоляка наголошує, що адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури є у першу чергу сукупністю прав та обов'язків цих суб'єктів та похідних від них елементів таких як компетенція, відповідальність, роль у механізмі антикорупційної діяльності тощо [6].

С. Л. Курило вважає, що під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ і місцевих органів влади як суб'єктів взаємодії слід розуміти їхнє положення (становище) у системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини, зокрема, ті, що складаються безпосередньо під час їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [7].

Доктринальні підходи щодо визначення складових адміністративно-правового статусу були уточненні у рамках дисертаційних досліджень адміністративно-правових статусів органів державної влади.

Зокрема, О. О. Бригінець зазначає, що компоненти адміністративно-правового статусу державної податкової служби України слід визначити наступним чином:

1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції здійснення цього органу державної влади.

2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість.

3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно: прав та обов'язків, які пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також право видавати певні акти: підвідомчість, правове закріплення об'єктів, предметів. справ, на які поширюються владні повноваження [8, с. 16].

С. Р. Павелків, пропонує розглядати адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства як зовнішній вираз діяльності органів публічної адміністрації у даній сфері, який, в свою чергу, складається з певних блоків, елементів, зокрема: цільового блоку (принципи, мета, завдання та функції органів публічної адміністрації) та компетенційного блоку (права, обов'язки, відповідальність даних органів) [9, с. 12].

О. В. Ткаченко, вважає, що під адміністративно-правовим статусом правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням слід розуміти сукупність законодавчо визначених елементів, які характеризують положення відповідного органу державної влади у відповідній системі. До таких елементів слід віднести: завдання правоохоронних органів у сфері протидії корупційним правопорушенням; повноваження; гарантії їх діяльності [10, с. 43-44].

Зауважимо, що в останні роки адміністративно-правовий статус НАБУ був предметом досліджень у низці наукових робіт дисертаційного та монографічного рівня.

О. В. Скомаров та Н.О. Рибалка у монографічному дослідженні «Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти» до основних елементів адміністративно-правового статусу відносять: завдання та цілі, повноваження та компетенцію, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності органу.

При цьому особливістю адміністративно-правового статусу НАБУ вони визначають те, що даний правоохоронний орган не входить до жодної з гілок влади, має основним завданням протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці [11, с. 38, 44].

В. Г. Козленко у рамках дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» доходить висновку, що НАБУ є державним органом зі спеціальним статусом та не вписується в стандартну модель поділу влади на три гілки. Національне бюро не наділено повноваженнями з прийняття законів та здійснення правосуддя. Хоча воно і не є суб'єктом законодавчої ініціативи, його роль у розробці підзаконних нормативно-правових актів є беззаперечною. Найближчим часом слід очікувати ряд пропозицій з оновлення нормативно-правової бази у сфері запобігання корупції, що буде ініціюватися саме НАБУ.

Крім того, цей правоохоронний орган сприяє відправленню правосудця, здійснюючи свої повноваження. Не може НАБУ бути віднесеним до органів державної виконавчої влади, оскільки створюється Президентом України, який не є органом виконавчої влади за чинною Конституцією. Досліджуваний орган є підзвітним законодавчій та виконавчій владі, а також Президенту, а підконтрольним – Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, що не характерно для органів виконавчої влади. Все це дозволяє віднести НАБУ до органів зі спеціальним статусом [12, с. 15].

За результатами опрацювання теоретичних джерел та аналізу законодавства, ми поділяємо дослідницьку позицію щодо виділення наступних ознак правоохоронного органу:

1. Правоохоронний орган уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Як правило, це спеціальний закон, присвячений завданням організації та діяльності цього органу.

2. Правоохоронний орган здійснює свою діяльність із додержанням встановлених законом правил та процедур. Порушення цих правил працівниками правоохоронних органів тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність.

3. Правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Названі заходи відрізняються один від одного залежно від компетенції органу та тяжкості вчиненого правопорушення.

4. Законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання названих рішень становить самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність [13, с. 145-150, с. 149].

Визначені особливості адміністративно-правового статусу НАБУ дозволяють сформулювати оптимальні параметри моделі системи організаційно-управлінських заходів, які здатні убезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування.

Оскільки НАБУ є сучасним державним органом нової формації, орієнтованим на інноваційне втілення в управлінську сферу кращих світових практик, мобільність та гнучкість рішень та дій якого не обтяжуються бюрократичним тягарем багаторічного функціонування та тотальною зарегульованністю управлінських процесів, зазначена модель має відповідати прогресивним тенденціям та міжнародним стандартам у сфері антикорупційного менеджменту.

Ключовими елементами такої моделі мають бути системність та взаємна інтегрованість антикорупційних заходів та заходів внутрішнього контролю, які забезпечують інституційну незалежність та операційну спроможність НАБУ. Як флагман антикорупційного руху НАБУ має впроваджувати нові підходи та поширювати свій позитивний досвід у сфері запобігання та протидії корупції серед органів публічної влади та у суспільстві.

Література

1. Спеціалізовані інституції у боротьбі проти корупції: огляд моделей [Електронний ресурс] / Організація економічного співробітництва і розвитку ; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії ; OECD, 2007. – С. 18, 19. – Режим доступу : http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf.
2. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Видавничий Дім «Ін-Ю-ре», 2002. – 668 с.
3. Адміністративне право України: [підруч.] І за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.
4. Адміністративне право України : підручник / [Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Гуменюк В. А. та ін.] ; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 480 с.
5. Гречанюк Н. В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9-1. С. 62–64.
6. Подоляка С. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 160–165. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_29.pdf.
7. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку / С. Л. Курило // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 523–526 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12kcltgp.pdf
8. Британець О.О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.О. Бригінець. – Ірпінь, 2011. – 22 с.
9. Павелків С.Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 І С.Р. Павелків. – К., 2013. – 22 с.
10. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові заходи протидії корупції і органах внутрішніх справ. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2008. – С. 43-44.
11. Скомаров О.В., Рибалка Н.О. Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти. Монографія. – К.: «Видавничий дім «Артек», 2017. – 209 с.
12. Козленко В. Г. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжрегіональна академія управління персоналом, Київ, 2016. – С. 15.
13. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності // Загуменна Ю.О. Право і безпека № 3 (35), 2010, С. 145-150.

Анотація

Осипчук Р. С. **Особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України.** – Стаття.

В статті надано аналіз особливостей адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. За результатами опрацювання теоре-

тичних джерел та аналізу законодавства, підтримано дослідницьку позицію щодо виділення наступних ознак правоохоронного органу: правоохоронний орган уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Як правило, це спеціальний закон, присвячений завданням організації та діяльності цього органу; правоохоронний орган здійснює свою діяльність із додержанням встановлених законом правил та процедур. Порушення цих правил працівниками правоохоронних органів тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність; правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Названі заходи відрізняються один від одного залежно від компетенції органу та тяжкості вчиненого правопорушення; законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання названих рішень становить самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність.

Зроблено висновок, що визначені особливості адміністративно-правового статусу НАБУ дозволяють сформулювати оптимальні параметри моделі системи організаційно-управлінських заходів, які здатні убезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування. Оскільки НАБУ є сучасним державним органом нової формації, орієнтованим на інноваційне втілення в управлінську сферу кращих світових практик, мобільність та гнучкість рішень та дій якого не обтяжуються бюрократичним тягарем багаторічного функціонування та тотальною зарегульованністю управлінських процесів, зазначена модель має відповідати прогресивним тенденціям та міжнародним стандартам у сфері антикорупційного менеджменту.

Вказано, що ключовими елементами такої моделі мають бути системність та взаємна інтегрованість антикорупційних заходів та заходів внутрішнього контролю, які забезпечують інституційну незалежність та операційну спроможність НАБУ. Як флагман антикорупційного руху НАБУ має впроваджувати нові підходи та поширювати свій позитивний досвід у сфері запобігання та протидії корупції серед органів публічної влади та у суспільстві.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, правовий статус, спеціалізований правоохоронний орган.

Аннотация

Осипчук Р. С. **Особенности административно-правового статуса Национального антикоррупционного бюро Украины.** – Статья.

В статье дан анализ особенностей административно-правового статуса Национального антикоррупционного бюро Украины. По результатам обработки теоретических источников и анализа законодательства, поддержано исследовательскую позицию относительно выделения следующих признаков правоохранительного органа: правоохранительный орган уполномочивается законом для осуществления правоохранительной деятельности. Как правило, это специальный закон, посвященный задачам организации и деятельности этого органа; правоохранительный орган осуществляет свою деятельность с соблюдением установленных законом правил и процедур. Нарушение этих правил работниками правоохранительных органов влечет за собой дисциплинарную, административную, материальную или уголовную ответственность; правоохранительные органы в своей деятельности имеют право применять меры государственного принуждения к лицам, совершившим правонарушения. Названные меры отличаются друг от друга в зависимости от компетенции органа и тяжести совершенного правонарушения; законные и обоснованные решения, принятые государственными органами, обязательны для исполнения должностными лицами и гражданами. Невыполнение указанных решений составляет самостоятельное правонарушение, влечет за собой дополнительную ответственность.

Сделан вывод, что определенные особенности административно-правового статуса НАБУ позволяют сформулировать оптимальные параметры модели системы организационно-управленческих мероприятий, которые способны обезопасить орган от коррупционных угроз, а также гарантировать его нормальную работу. Поскольку НАБУ является современным государственным органом новой формации, ориентированным на инновационное воплощение в управленческую сферу лучших мировых практик, мобильность и гибкость решений и действий которого тяготятся бюрократическим бременем многолетнего функционирования и тотальной зарегульованнистю управленческих процессов, указанная модель должна соответствовать прогрессивным тенденциям и международным стандартам в сфере антикоррупционного управления.

Указано, что ключевыми элементами такой модели должны быть системность и взаимная интегрированность антикоррупционных мероприятий и внутреннего контроля, которые обеспечивают институциональную независимость и операционную способность НАБУ. Как флагман антикоррупционного движения НАБУ имеет внедрять новые подходы и распространять свой положительный опыт в сфере предотвращения и противодействия коррупции среди органов публичной власти и в обществе.

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, правовой статус, специализированный правоохранительный орган.

Summary

Osipchuk R. S. **Features of the administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.** – Article.

The article provides an analysis of the features of the administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. Based on the results of elaboration of theoretical sources and analysis of the legislation, the research position on the selection of the following features of the law enforcement body is supported: the law enforcement body is authorized by law to carry out law enforcement activities. As a rule, this is a special law devoted to the tasks of the organization and activity of this body; the law enforcement body carries out its activities in compliance with the rules and procedures established by law. Violation of these rules by law enforcement officers entails disciplinary, administrative, material or criminal liability; law enforcement agencies in their activities have the right to apply measures of state coercion to persons who have committed offenses. These measures differ from each other depending on the competence of the body and the severity of the offense; lawful and reasonable decisions made by state bodies are binding on officials and citizens. Failure to comply with these decisions is an independent offense, which entails additional liability.

It is concluded that certain features of the administrative and legal status of NABU allow to formulate the

optimal parameters of the model of the system of organizational and managerial measures that can protect the body from corruption threats, as well as guarantee its proper functioning. As NABU is a modern state body of new formation, focused on innovative implementation in the management sphere of the best world practices, mobility and flexibility of decisions and actions of which are not burdened by bureaucratic burden of long-term functioning and total regulation of management processes. anti-corruption management.

It is stated that the key elements of such a model should be the systemic and mutual integration of anti-corruption and internal control measures, which ensure the institutional independence and operational capacity of NABU. As the flagship of the anti-corruption movement, NABU should implement new approaches and disseminate its positive experience in preventing and combating corruption among public authorities and society.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, legal status, specialized law enforcement body.

УДК 342.95-056.24

В. А. Пастушенко
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Оскільки характерною рисою адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є те, що їх посадові обов'язки є первинними, а права вторинними, виникає необхідність їх наукового аналізу, оскільки місцеві державні адміністраційї виконують функції держави у сфері благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Адміністративні права кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин, мають власні характерні ознаки, що не схожі з іншими суб'єктами права. Для того щоб визначити адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні та виявити їх характерні ознаки, нам необхідно проаналізувати чинне законодавство в цій сфері та вичленити окремі категорії що характеризують саме цього суб'єкта права.

Саме ця сфера регулювання правових відносин, має важливе значення для кожного громадянина в нашій державі. Інтереси людини, що проживає на певній територіальні одиниці країни тим чи іншим способом ці кається з місцевим правовим устроєм держави.

Крім того, права місцевих державних адміністрацій є складовим елементом їх адміністративно-правового статусу. Це об'єктивно зумовлює на дослідження цього ключового важливого елементу.

Отже, сукупне вирішення проблем, що виникають у сфері визначення адміністративних прав діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні є вкрай необхідним етапом становлення вітчизняної державності.

Стан дослідження. Важливим підґрунтям для розляду теми адміністративних прав місцевих державних адміністрацій в Україні стали праці таких українських і зарубіжних учених, як Є. Ахромкіна, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, О. Бандурки, І. Бачила, Ю. Битяка, Л. Воронової, А. Дєгтяра, Т. Закупель, І. Ібрагімової, Ю. Козлова, А. Коренєва, М. Лесечка, О. Литвиненко, Я. Малика, В. Олуйка, Н. Нижник, І. Розпутенка, Г. Ситника, О. Сушинського, В. Тертички, В. Троня, А. Урсула, А. Чемериса, С. Чукут, В. Цвєткова, Л. Юзькова та ін.

Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права, теорії природного права та діючого законодавства виявити і узагальнити об'єктивну природу адміністративних прав місцевих державних адміністрацій в Україні.

Виклад основних положень. Згідно із академічним тлумачним словником української мови, «право» – це система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, зумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь [1, с. 506].

Розглядаючи нашу проблематику, слід звернути увагу на таку категорію як права людини – це права індивіда та обов`язки держави. Кожна держава несе відповідальність за забезпечення однакового ставлення до всіх людей незалежно від кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших поглядів, національності та соціального походження, майнового статусу, народження та інших ознак. Влада також відповідальна за надання соціального захисту, навчання, роботи, медичних послуг, а також доступу до науки і культури, свободи слова, свободи віросповідання, свободи асоціацій та права на участь у керуванні країною. Людська гідність і рівність – це ключові цінності прав людини [2].

Однак, власні права мають не тільки люли, але й інші суб'єкти публічно-правових відносин, зокрема в нашому випадку – це місцеві державні адміністрації. Для визначення прав цих державних органів, необхідно визначити їх суб'єктивні права та ознайомитися з їх змістом.

Теорія держави і права трактує суб'єктивне право як гарантовану правом і законом міру можливої або дозволеної поведінки особи, яка належить суб'єкту незалежно від того, перебуває він у правових відносинах з іншими суб'єктами чи ні [3, с. 206]; це передбачена нормами права міра можливої поведінки учасника правовідносин. Іншими словами, це міра поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб [4].

Таким чином, права місцевих державних адміністрацій – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних з різними галузями правового регулювання. Тобто мова йде про правомірну поведінку місцевих державних адміністрацій у тій чи іншій ситуації під час виконання своїх повноважень.

© В. А. Пастушенко, 2017

Дещо зазначимо про правову поведінку – це соціальна поведінка особи (дія або бездіяльність) свідомо вольового характеру, яка є врегульованою нормами права і спричиняє юридичні наслідки, а правомірна поведінка – це суспільно корисна правова поведінка особи (дія або бездіяльність), яка відповідає розпорядженням юридичних норм й охороняється державою [151]. Відповідно до цього, законодавчо дозволена поведінка органів місцевих державних адміністрацій в Україні – це суспільно корисна правова поведінка, що відповідає законодавчо прописаним нормам та охороняється на державному рівні.

Ознаками правомірної поведінки є: 1) вона є суспільно корисною соціальною поведінкою, забезпечує організованість і гармонійність громадського життя, стійкий правопорядок, є найважливішим чинником вирішення завдань і функцій держави й суспільства, задоволення інтересів суб'єктів права; 2) втілена в юридичну форму – відповідає нормам і принципам права; 3) має свідомо вольовий характер, який виражається зовні у вигляді дії або бездіяльності, здійснюється у формах реалізації норм права – додержання, виконання, використання (громадянами), правозастосування (посадовими особами), спричиняє юридичні наслідки – юридичні акти, юридичні вчинки; 4) гарантується, охороняється державою [5].

Таким чином, органи місцевих державних адміністрацій в Україні зобов'язані реалізовувати загальнодержавну політику, дотримуючись вимог держави та потреб суспільства, що проживає на конкретній територіальній одиниці.

Відповідно до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для реалізації таких повноважень місцеві державні адміністрації мають право: 1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямах, визначених статтею 16 Закону; 2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; 3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності; 4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку; 5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [6].

Таким чином, законодавець надав органам місцевих державних адміністрації обмежене коло прав, що в цілому дозволяє забезпечити головні завдання цього органу.

Крім того, оскільки для посадових осіб місцевих державних адміністрацій характерні основні, загальні права державних службовців, ми ознайомимось з ними детальніше.

В Законі «Про державну службу» визначено, що державний службовець має право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе й шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; чітке визначення посадових обов'язків; належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій; оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього закону; отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [7].

В Законі також прописано, що державні службовці реалізують й інші права, визначені в поло-

женнях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах [7].

Тобто державні службовці міцевих державних адміністрацій, мають загальні права, які встановлені чинним законодавством про державну службу. Однак вони мають ще й спеціальні права, які передбачають нормативно-правові акти, які регулюють конкретну сферу їхньої діяльності.

Вищенаведене дає можливість сформулювати такі висновки щодо адміністративних прав місцевих державних адміністрацій в Україні:

1) органи місцевих державних адміністрацій в Україні зобов'язані реалізовувати загальнодержавну політику, дотримуючись вимог держави та потреб суспільства, що проживає на конкретній територіальній одиниці;

2) права місцевих державних адміністрацій призначені для виконання посадовими особами цього органу своїх зобов'язань, щодо благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

3) державні службовці міцевих державних адміністрацій, мають загальні права, які встановлені чинним законодавством про державну службу. Однак вони мають ще й спеціальні права, які передбачають нормативно-правові акти, які регулюють конкретну сферу їхньої діяльності

4) місцеві державні адміністрації є носіями суб'єктивного адміністративного права, їх права встановлені окремо в чинному законодавстві України.

Отже, адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних з реалізацією загальнодержавної політики, щодо благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Література

1. Білодід І. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ. *Наукова думка.* 1970-1980. Т. 7. 1976. 724 с.

2. Права – це те, чим наділений кожен, і вони в усіх рівні, включаючи людей з інвалідністю. Газета «Наш День»: веб-сайт. 2016. URI: http://nday.te.ua/prava-tse-te-chym-nadilenyj-kozhen-i-vony-v-usih-rivni-vklyuchayuchy-lyudej-z-invalidnistyu/

3. Скакун О. Теорія держави і права: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Вид. стер. Харків. Консум. 2008. 655 с.

4. Ведєрніков Ю., Папірна А. Теорія держави і права: навч. посібник. Київ. *Знання.* 2008. 333 с.

5. Суб'єктивне право і суб'єктивний обов'язок як основний юридичний зміст правовідносин. UKRREFERAT. 2016. URL: http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=27922&pg=4

6. Про місцеві державні адміністрації. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190 Голос України від 12.05.1999

7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.

Анотація

Пастушенко В. А. **Адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні.** – Стаття.

В статті визначено, що адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних з реалізацією загальнодержавної політики, щодо благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Верховна Рада України, місцева державна адміністрація, нормативно-правовий акт, обов'язки, органи публічної адміністрації, поняття, права.

Аннотация

Пастушенко В. А. **Административные права местных государственных администраций в Украине.** – Статья.

В статье определено, что административные права местных государственных администраций в Украине – это прописаны административными нормами правила дозволенного поведения для выполнения местными органами государственной исполнительной власти и их должностными лицами своих полномочий, связанных с реализацией общегосударственной политики, по благоустройству территориальных единиц страны и обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан.

Ключевые слова: административно-правовой статус, Верховная Рада Украины, местная государственная администрация, нормативно-правовой акт, обязанности, органы публичной администрации, понятие, права.

Summary

Pastushenko V. A. **Administrative rights of local state administrations in Ukraine.** – Article.

The article defines that the administrative rights of local state administrations in Ukraine are the rules of authorised behaviour prescribed by administrative norms for the fulfillments by the local bodies of state executive power and their officials of their powers related to the implementation of the national policy on the improvement of territorial units of the country and the protection of rights., freedoms and legitimate interests of citizens.

Key words: administrative-legal status, Verkhovna Rada of Ukraine, local state administration, normative-legal act, duties, public administration bodies, concepts, rights.

УДК 342.9

В. А. Писанець
здобувач кафедри конституційного, адміністративного права
та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Постановка проблеми. Проблема підвищення внутрішніх антикорупційних механізмів органів правопорядку була актуальною завжди. Це пов'язано з тим, що специфіка функціональної моделі будь-якого правоохоронного органу яскраво відрізняється від інших видів публічної служби. Широкі повноваження, адміністративний ресурс, право застосування примусу може являтися суттєвим ризиком реалізації правомочностей у власних цілях, шляхом незаконного впливу на права, свободи та інтереси інших осіб.

Створення умов для ефективної, фахової та доброчесної служби в правоохоронних органах дозволяє мінімізувати самі причини виникнення корупції та перевищення влади. Незважаючи на те, що на теренах ЄС, інститут доброчесності вже давно функціонує в правовому режимі національних законодавств, в Україні на законодавчому рівні поняття доброчесної публічної служби було нещодавно офіційно задекларовано в Антикорупційній стратегії на 2014-2017 роки, зокрема, перебачено за мету створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду. Саме такі положення стали системним поштовхом до впровадження інструментів перевірки на доброчесність в системі публічної служби.

Очевидно, що інструмент доброчесності в управлінні правоохоронних органів – не тільки сукупність адміністративних засобів – це «нова філософія» боротьби з корупцією, завданням якої є створення механізму несприйняття та попередження проявів корупції, у всіх її формах. З'ясування механізму адміністративно-правового забезпечення доброчесності правоохоронних органів потребує багатогранного підходу у розумінні феномену «доброчесність» як теоретико-правової категорії.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні підходів до визначення змісту, ознак адміністративних процедур забезпечення доброчесності як основоположної засади формування належної поведінки публічних осіб.

Виклад основного матеріалу. Законодавством встановлено низку положень, що за змістом є обмеженнями та заборонами певних видів поведінки посадових осіб, а за своїм призначенням це – засоби запобігання корупції. Необхідно такі положення знати, розуміти та дотримуватись у своїй повсякденній діяльності. Крім того, законодавство встановлює низку вимог та процедур, спрямованих на запобігання корупції. Усі ці інструменти становлять комплекс антикорупційних механізмів на шляху вчинення корупційних правопорушень.

Тут передусім маємо вести мову про позитивну відповідальність не тільки посадових осіб, а й усіх суб'єктів правовідносин.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством в цілому. З одного боку це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції.

Починаючи з часу набуття незалежності для України найголовнішим питанням розвитку держави було викорінення корупції. В рамках підписання Україною Асоціації із ЄС, Верховною Радою України було прийнято низку нормативно-правових актів, було запроваджено реформи у правоохоронній системі, а також створення спеціальних органів задля подолання корупції.

Група держав проти корупції (GRECO) визначає, що корупція в Україні є систематичним явищем, яке існує в усіх секторах та на всіх рівнях державного управління, в тому числі у правоохоронних органах, прокуратурі та судовій владі, а також у місцевій владі. В Україні процвітає як дрібна, так і елітарна корупція. У своєму звіті про Україну Freedom House наголошує, що «корупція є характерною рисою українських політичних, економічних та соціальних систем, хоча Євромайдан й продемонстрував готовність громадян докласти реальних зусиль, щоб побороти проблему» та що «політична і судова системи вважаються найкорумпованішими в країні» [1, с. 31].

Протягом тривалого часу суспільство потребувало докорінних змін у державній антико-

© В. А. Писанець, 2017

рупційній політиці. Одним із системних інструментів реалізації антикорупційної політики є передусім розробка та впровадження дієвих адміністративних процедур, що передбачають забезпечення стану доброчесності в системі правоохоронних органів.

Сформульоване нами розуміння профілактичних процедур доброчесності як сукупність інформаційно-довідкових, навчальних, тренінгових заходів, що спрямовані на всебічне поінформування працівника правоохоронного органу про етичні стандарти поведінки доброчесності виступають алгоритмом прийняття рішень та вчинків, що спрямовані на уникнення протиправної поведінки.

На нашу думку аналіз питання інструментарію забезпечення доброчесності слід розпочати з розуміння категорії «адміністративна процедура». Одним із напрямків реформування в нашій державі є впровадження певних адміністративних процедур, які притаманні кожній правоохоронній діяльності.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, в тому числі адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом (застосовується однакова процедура), а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

Таким чином, адміністративна процедура – визначений законодавством порядок здійснення сукупності процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта.

Із числа правоохоронних органів, що відносяться до центральних органів виконавчої влади визначено Міністерство внутрішніх справ. Складовою Міністерства – є Національна поліція України.

На думку С. О. Шатрави, адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції являє собою цілісну систему взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, існування яких забезпечує реалізацію антикорупційної політики держави, а саме [2, с. 30]: 1) нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права (матеріальні та процесуальні); 2) суб'єкти запобігання корупції в органах Національної поліції; 3) адміністративно-правові відносини у сфері запобігання корупції в органах Національної поліції; 4) адміністративно-правовий інструментарій тощо.

Незрозумілим є принцип, яким керувався законодавець, закріплюючи перевірки на доброчесність саме щодо цих трьох категорій, адже необхідною є боротьба з корупцією у всіх сферах суспільного життя та публічної служби. Антикорупційною стратегією задекларовано потребу створення доброчесної публічної служби в цілому. [3, с. 12]. Не повністю конкретизованими та чіткими залишаються механізми використання результатів таких перевірок та вид відповідальності, що може бути застосовано до особи, щодо якої проводилась перевірка доброчесності. У свою чергу, неподання, несвоєчасне подання анкети прокурором без поважних причин або подання анкети, у якій прокурор не підтверджує вказані у ній відомості, свідчить про невиконання ним обов'язку, передбаченого ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», та є підставою для притягнення його до відповідальності відповідно до вимог чинного законодавства. Твердження, викладені в анкеті, перевіряються у випадку надходження до підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури інформації про їх недостовірність (у тому числі неповноту) шляхом проведення службового розслідування [3, с. 13-14].

Вищесказане дозволяє зробити висновки, що інструментом забезпечення доброчесності у правоохоронних органах є здійснення перевірок, наприклад, шляхом заповнення анкет, декларацій, таємні перевірки тощо. Перелік є невичерпний, що породжує проблеми, оскільки, на нашу думку, тут повинно мати місце законодавче підґрунтя з визначенням правових засад організації перевірки, порядку її проведення, суб'єктів, уповноважених на проведення перевірки, а також оформлення її результатів і правових наслідків. Досліджуючи систему правоохоронних органів можна сказати, що жоден не має ідеальну модель проведення перевірок на доброчесність. Переважно виникає одна й та сама проблема – це відсутність чіткого єдиного механізму проведення, який був би закріплений на законодавчому рівні. Так, перевірки на доброчесність, їх результати не повинні завершуватись лише притягненням до відповідальності осіб, стосовно яких проводилась перевірка, необхідно опрацьовувати, аналізувати та розробляти заходи для зменшення корупційних проявів, що неможливо без вдосконалення законодавства.

Окремим питанням постає поняття «спеціальна перевірка», яку запроваджено з метою підвищення якості відбору кандидатів на зайняття по-

сад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [4]. Спеціальній перевірці підлягають відомості про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення, про застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення, достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, стан здоров'я кандидата, освіту, наявність у кандидата наукового ступеня, вченого звання. До проведення спеціальної перевірки залучаються Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України та інші органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Під час спеціальної перевірки також встановлюється наявність або відсутність кандидата на посаду в Єдиному державному реєстрі осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Таким чином, можемо класифікувати інструменти (адміністративні процедури) забезпечення доброчесності в правоохоронних органах за наступними критеріями:

1) За часом проведення: постійні, періодичні, єдиноразові;

2) За колом осіб: загальні, групові, індивідуальні;

3) За юридичними наслідками: правовстановлюючі, правоприпиняючі, без юридичних наслідків;

4) За характером впливу: превентивні, мотиваційні, дисциплінарні.

5) За підставами здійснення: нормативно визначені, за повідомленнями від інститутів громадянського суспільства (громадян) та організацій, за результатами здійснення оперативно-розшукових дій.

6) За юрисдикційною приналежністю суб'єктів, що здійснюють адміністративні процедури: зовнішні, внутрішні;

7) За характером повноважень: здійснюються органами державної влади (їх посадовими особами), інститутами громадянського суспільства.

До числа загальних інструментів (адміністративних процедур) забезпечення доброчесності в правоохоронних органах відносимо:

1) Сукупність процедурних дій спрямованих на якісний кваліфікаційний відбір кандидатів на посади до правоохоронних органів, як передумова дотримання принципу доброчесності у подальшій роботі;

2) Проведення спеціальних перевірок;

3) Електронне декларування, заповнення анкет;

4) Перевірки на доброчесність (відкриті та таємні);

5) Моніторинг способу життя;

6) Службове розслідування.

Отже, інструменти (адміністративні процедури) забезпечення доброчесності в правоохоронних органах – це визначений законодавством порядок здійснення сукупності процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом (інститутом громадянського суспільства), і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта, метою якого є забезпечити базові етико-правові засади правоохоронної діяльності, що визначає межі та спосіб поведінки працівників правоохоронних органів для належного захисту прав, свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, утвердження авторитету служби у правоохоронних органах.

Література

1. Національна система доброчесності в Україні. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

2. Шатрава, С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С. О. Шатрава; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2017. – 40 с.,

3. Семків Т. Впровадження інституту перевірок на доброчесність в законодавство України. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2017. № 2. С. 11-16.

4. Запобігання корупції в органах державної влади шляхом проведення спеціальної перевірки: Роз'яснення Мін'юсту України; від 19.07.2012. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0028323-12.

Анотація

Писанець В. А. **Адміністративні процедури забезпечення доброчесності в правоохоронних органах.** – Стаття.

У статті запропоновано загальний підхід до визначення категорії «доброчесність» як системи морально-етичних якостей особи, що трансформується у поведінкому модель в результаті свідомої, розумово-психологічної діяльності та відображає суб'єктивне відношення до суспільних цінностей. Доброчесність у формальному розумінні законодавства про державну службу є виміром способу, форми поведінкової діяльності публічної особи при здійсненні ним своїх повноважень. Доброчесність у широкому розумінні розглядається як самостійне соціально-правове явище та характеристика правової дійсності, що може існувати у трьох системах: 1) індивідуальній – доброчесність державного службовця, працівника правоохоронного органу; 2) інституційній – вимір доброчесності в окремій публічній сфері, підданій корупційному впливу чи конфлікту інтересів; 3) надінституційний (антикорупційна системи держави) – механізм міжсистемної комунікації, що забезпечує несприйняття та подолання недоброчесних проявів на всіх рівнях.

Ключові слова: доброчесність, професійність, адміністративні процедури, публічні цінності, антикорупційне законодавство, публічна сфера.

Аннотация

Писанец В. А. **Административные процедуры обеспечения добропорядочности в правоохранительных органах.** – Статья.

В статье предложен общий подход к определению категории «добродетель» как системы морально-этических качеств лица, трансформируется в поведенческие модели в результате сознательной, умственно-психологической деятельности и отражает субъективное отношение к общественным ценностям. Добродетель в формальном смысле законодательства о государственной службе является измерением способа, формы поведенческой деятельности публичного лица при осуществлении им своих полномочий. Добродетель в широком смысле рассматривается как самостоятельное социально-правовое явление и характеристика правовой действительности, может существовать в трех системах: 1) индивидуальной – добродетель государственного служащего, работника правоохранительного органа; 2) институциональной – измерение добродетели в отдельной публичной сфере, подверженной коррупционном влияния или конфликта интересов; 3) надинституционный (антикоррупционная системы государства) – механизм межсистемной коммуникации, обеспечивает неприятие и преодоление нечестных проявлений на всех уровнях.

Ключевые слова: добродетель, профессионализм, административные процедуры, публичные ценности, антикоррупционное законодательство, публичная сфера.

Summary

Pysanets V. A. **Administrative procedures to ensure integrity in law enforcement agencies.** – Article.

In this article is proposed the general approach to defining the category of “professional integrity” as a system of moral and ethical qualities of a person, which is transformed into a behavioral model as a result of conscious, mental-psychological activity and reflects a subjective attitude towards social values.Integrity in the formal understanding of the public service law is a measurement of the manner, form of behavioral activity of a public officer in the exercise of his or her powers. Integrity in the broad sense as an independent socio-legal phenomenon and a characteristic of legal reality that can exist in three systems: 1) individual – the integrity of a public servant or law enforcement officer; 2) institutional – a measure of integrity in a particular public sphere exposed to corruption or a conflict of interest; 3) supra-institutional (anti-corruption system of the state) – a mechanism of inter-system communication that ensures the rejection and elimination of malicious manifestations at all levels.

Key words: integrity, professionalism, ethical rules of conduct, public values, anti-corruption legislation, public sphere.

УДК 342.565.4/342.924

І. М. Погрібніченко
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНДИВІДУАЛЬНИХ (АДМІНІСТРАТИВНИХ) АКТІВ: ЗАКОНОДАВЧІ РЕАЛІЇ

Актуальність теми. Адміністративне право України як наука та галузь законодавства охоплює значну кількість правових інститутів, особливості яких по відношенню до правових інститутів інших галузей права надають йому певної специфіки, завдяки якій воно і займає провідне місце у правовій системі України. Одним з таких правових інститутів є інститут індивідуального акта управління або, як його почали називати останнім часом, адміністративного акта [1, с. 61; 2, с. 64].

Згідно з слоником української мови одним зі значень «природа» є сукупність основних якостей, властивостей чого-небудь; суть, сутність [3]. Відповідно, дане дослідження спрямоване на розкриття сутнісної сторони аналізованого об'єкта наукових пошуків.

Стан дослідження. Зазначена проблематика не є новою. Досить значене коло науковців звертали свої наукові пошуки до визначення окремих особливостей індивідуальних (адміністративних) актів. Зокрема, це М. Вилегжаніна, В. Галунько, І. Гриценко, О. Мандюк, В. Мухін, О. Петришин, О. Правоторова, М. Семененко, О. Скакун, В. Тимощук, А. Школик, та ін. Однак, у площині заявленої проблематики їх наукові пошуки були обумовлені дослідженням окремих його особливостей, що пояснює актуальність даного дослідження.

Виклад основних положень. Існування в суспільстві різних видів правових норм, що регулюють суспільні відносини, зумовлює відображення їх у нормативно-правових актах [4, с. 281]. Відповідно до ст. 8 Конституції України, яка має вищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на її основі та повинні їй відповідати [5]. Але сьогодні в Україні відсутній закон, який би законодавчо закріплював характеристики, види і місце нормативно-правових актів у системі законодавства держави. Офіційне визначення цього поняття присутнє у Кодексі адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV як «акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування» та у підзаконному акті – наказі Міністерства юстиції України як «офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування» [4, с. 285-286; 6]. Неодноразово трактування даної категорії здійснювалось в порядку судового тлумачення у різних судових рішеннях.

У 2008 році була спроба законодавчо визначити види нормативно-правових актів, систему та ієрархію нормативно-правових актів, встановити порядок їх прийняття (видання), набрання ними чинності, застосування, обліку, єдині норми до нормопроектувальної техніки, а також визначити способи вирішення колізій нормативно-правових актів. Такий Проект Закону України мав відповідну назву – «Про нормативно-правові акти» та складався із восьми глав і 77 статей [7]. Однак, через два роки Верховною Радою України його було відхилено та знято з розгляду.

Розробники Проекту пропонували під нормативно-правовим актом розуміти офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [8].

Зазначене корелюється із положеннями загальної теорії держави і права, де нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженими на це суб'єктами нормотворчості у визначеній формі та за встановленою процедурою, спрямований на встановлення, зміну або скасування норм права [9]; письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру [10, с. 47]; офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Або інакше: акт правотворчості, який містить юридичні норми; рішення правотворчого органу, спрямоване на встановлення, зміну або скасування дії норм права [11].

Тобто автори зазначеного вище проекту не додали суттєві правки в понятійно-сутнісну будову аналізованої категорії.

© І. М. Погрібніченко, 2017

У той же час, науковою спільнотою досить активно наголошується, що нормативно-правовий акт слід відрізняти від індивідуального (адміністративного), що є завершальним етапом правозастосування [10, с. 48].

Уточнимо, проблема індивідуальних адміністративних актів не втрачає своєї актуальності вже більше століття, про що свідчать і значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам цього питання, і юридична практика, адже через індивідуальні адміністративні акти, передусім, реалізується компетенція всіх адміністративних органів, а також виникають, змінюються і припиняються права та обов'язки приватних осіб у публічно-правовій сфері [12, с. 10].

В нормативно-правових документах останніх років поняття «адміністративний акт» уперше було використано в Постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» і визначено як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [13]. Поняття адміністративного акта було певним чином уточнено в проекті закону «Про адміністративні послуги» [14], але згодом вилучено із тексту закону, який було прийнято Верховною Радою України. Відповідно до положення цього варіанта законопроекту, адміністративний акт – це рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи [15, с. 177].

Аналізований вище Проект Закону вміщував роз'яснення й щодо означеної категорії, зокрема передбачалось, що індивідуально-правовий акт, – акт, що містить лише індивідуально-конкретні або індивідуально-правозастосовні приписи [8]. У офіційно закріпленому розумінні даного терміну (у Кодексі адміністративного судочинства України) це рішення суб'єкта владних повноважень, видане (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, що стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [16].

Тлумачення терміна «правовий акт індивідуальної дії» здійснив і Вищий адміністративний суд України в Постанові від 15.01.2009 у справі № К-1647/07. Так, у Постанові зазначено, що правовий акт індивідуальної дії – це виданий суб'єктом владних повноважень документ, прийнятий з метою реалізації положень нормативно-правового акта (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому він адресований [17; 18, с. 74].

З доктринальної точки зору, аналізований термін здебільшого характеризується єдністю наукової думки в сутнісному значенні, варіюються лиш окремі його особливості.

Зокрема, як приклад, А. Школик під індивідуальним адміністративним актом пропонує розуміти:

– рішення адміністративного органу (тобто, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування або іншого уповноваженого державою суб'єкта);

– рішення, спрямоване на не підпорядкованих адміністративному органу осіб, тобто, рішення зовнішньої дії;

– рішення, що спричиняє набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків приватними особами;

– рішення, котре стосується конкретної особи (конкретних осіб) або ж врегульовує конкретні правовідносини;

– рішення з назвою, яка визначається законодавчими актами і може бути відмінною, але у всіх випадках має відповідати законові [15, с. 177].

З позиції В. Мухіна індивідуальні акти можна конкретизувати як правові акти, спрямовані на врегулювання конкретних ситуацій, які вимагають юридичного вирішення й адресовані персонально визначеним суб'єктам. За допомогою індивідуальних правових актів відбувається встановлення, зміна або припинення юридичних прав і обов'язків учасників суспільних відносин в індивідуальному порядку [19, с. 21].

Тобто, логічним буде висновок, що це акт, що вміщує конкретний державний владний припис, прийнятий компетентним публічним органом у результаті вирішення індивідуальної юридичної справи [10, с. 48].

Відповідно, адміністративному актові як правовому притаманні такі ознаки: він виражає волю суб'єкта, який його прийняв; приймається уповноваженим органом державної виконавчої влади або на виконання делегованих повноважень виконавчої влади; відбиває специфіку компетенції органу публічного управління; створює юридичні наслідки; приймається у фіксованій формі. Особливими ознаками адміністративних актів є правозастосовний характер, персоніфікованість застосування, наявність припису (або констатації) про виконання конкретної дії, однократність застосування, припинення дії після реалізації фактом його виконання [18, с. 74].

Додамо також, що індивідуальні правові акти органічно доповнюють нормативні правові акти. Коли йдеться про доповнення нормативних актів,

не мається на увазі створення нових норм права за допомогою індивідуальних актів. Доповнення здійснюється у двох формах: а) додатково до нормативного акту і на його основі приймається індивідуальний правовий акт; б) доповнення шляхом правозастосовної конкретизації [19, с. 20].

Як бачимо, принципова значущість зазначеного інституту пояснюється кількома факторами. Так, з одного боку, індивідуальний акт управління є різновидом правових форм управління. З іншого – найбільш поширеним способом реалізації повноважень суб'єктів публічного управління, без видання якого не може бути вирішена жодна більш-менш важлива справа в сфері публічного управління [2, с. 64].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого у науково-доктринальному аспекті юридична природа індивідуальних (адміністративних) актів здебільшого розкрита. Чого не можна сказати про законодавчу доктрину. Відсутність спеціалізованого закону затрудняє правильне та однозначне розуміння їх онтологічної, гносеологічної та й загалом процедурних аспектів існування й застосування.

Узагальнено, під індивідуальним актом слід розуміти виданий суб'єктом публічної адміністрації акт зовнішньої дії, спрямований на виконання окремих вказівок законів чи підзаконних нормативно-правових актів, а результатом якого є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи у конкретному полі правових зв'язків.

Література

1. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К., 2003. 496 с.
2. Гриценко І. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2007. Вип. 74-76. С. 64-66.
3. Тлумачення, значення слова «природа». Академічний тлумачний словник (1970–1980) в означеннях: в 11 томах. Том 8, 1977. URL: http://sum.in.ua/s/pryroda
4. Вилегжаніна М. Нормативно-правовий акт як особливий вид документа. *Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського*. 2010. Вип. 27. С. 281-287.
5. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254-к : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с.
6. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативних актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. *Міністерство юстиції України*. URL: http://www.minjust.gov.ua/0/4989
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 року № 1343-1. *Верховна рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511= 31416&pf35401=115247
8. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 року № 1343-1. *Верховна рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31416&pf35401=115245
9. Петришин О. В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Х.: Право, 2014. 368 с.
10. Галунько В., Правоторова О. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник: Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
12. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.
13. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 54. Ст. 1871.
14. Про адміністративні послуги : проект закону від 09.11.2011 № 9435. *ЛігаЗакон*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF7A300G.html
15. Школик А. Скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. *Вісник Львівського університету*. Сер. : Юридична. 2013. Вип. 58. С. 176-181.
16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153. / 153-154 /
17. Постанова Вищого адміністративного суду України від 15.01.2009 у справі № К-1647/07. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/ Review/3136121.
18. Семененко М. О. Акти індивідуальної дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування як предмет оскарження в адміністративних судах. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2016. Вип. 1(3). С. 73-76.
19. Мухін В. В. Роль індивідуальних правових актів у регулюванні суспільних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5. С. 19-21.

Аннотація

Погрібніченко І. М. **Юридична природа індивідуальних (адміністративних) актів: законодавчі реалії.** – Стаття.

Стаття присвячена аналізу юридичної природи індивідуальних (адміністративних) актів, а точніше – спрямована на розкриття сутнісної сторони аналізованого об'єкта наукових пошуків у науковій та законодавчій доктрині. Зазначена проблематика не є новою. Досить значене коло науковців звертали свої наукові пошуки до визначення окремих особливостей індивідуальних (адміністративних) актів. Однак, у площині заявленої проблематики їх наукові пошуки були обумовлені дослідженням окремих його особливостей, що пояснює актуальність даного дослідження. Автор дійшов висновку, згідно якого в доктринальному аспекті юридична природа індивідуальних (ад-

міністративних) актів здебільшого розкрита. Чого не можна сказати про законодавчу доктрину. Відсутність спеціалізованого закону затрудняє правильне та однозначне розуміння їх онтологічної, гносеологічної та й загалом процедурних аспектів існування й застосування. Визначено, що під індивідуальним актом слід розуміти виданий суб'єктом публічної адміністрації акт зовнішньої дії, спрямований на виконання окремих вказівок законів чи підзаконних нормативно-правових актів, а результатом якого є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи у конкретному полі правових зв'язків.

Ключові слова: адміністративний акт, акт, індивідуальний акт, нормативно-правовий акт, ознаки, сутність, юридична природа.

Аннотация

Погрибниченко И. М. **Юридическая природа индивидуальных (административных) актов: законодательные реалии.** – Статья.

Статья посвящена анализу юридической природы индивидуальных (административных) актов, а точнее – направлена на раскрытие сущностной стороны рассматриваемого объекта научных изысканий в научной и законодательной доктрине. Указанная проблематика не нова. Достаточно наченное круг ученых обращали свои научные поиски к определению отдельных особенностей индивидуальных (административных) актов. Однако, в плоскости заявленной проблематики их научные поиски были обусловлены исследованием отдельных его особенностей, объясняет актуальность данного исследования. Автор пришел к выводу, согласно которому в доктринальном аспекте юридическая природа индивидуальных (административных) актов основном раскрыта. Чего нельзя сказать о законодательной доктрину. Отсутствие специализированного закона затрудняет правильное и однозначное понимание их онтологической, гносеологической и вообще процедурных аспектов существования и применения. Определено, что под индивидуальным актом следует понимать выданный субъектом публичной администрации акт внешнего воздействия, направленный на выполнение отдельных указаний законов или подзаконных нормативно-правовых актов, а результатом которого является приобретение, изменение или прекращение прав и обязанностей индивидуализированной личности в конкретном поле правовых связей.

Ключевые слова: административный акт, акт, индивидуальный акт, нормативно-правовой акт, признаки, сущность, юридическая природа.

Summary

Pogribnichenko I. M. **Legal nature of individual (administrative) acts: legislative realities.** – Article.

The article devoted to analysis of legal nature individual (administrative) acts, and more specifically – to discover the essential aspect of the analyzed object of scientific research. These issues are not new. A rather large number of scientists turned their scientific researches to identifying particular features of individual (administrative) acts. However, in the field of claimed problems, their scientific research was caused by the study of its individual features, which explains the relevance of this study. The author concludes that in the doctrinal aspect the legal nature of individual (administrative) acts is mostly disclosed. What cannot be said about their official interpretation. Determined that an individual act should be understood as an act of external action issued by a subject of public administration, aimed at executing certain instructions of laws or by-laws, which results in the acquisition, change or termination of the rights and duties of an individual in a particular field legal relations.

Key words: act, administrative act, individual act, legal nature, nature, regulatory act, signs.

УДК 342.922

В. Г. Торчинюк
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАГАЛЬНІ ТА ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ПРАВОСУДДЯ

Постановка питання. Реалізація державної політики загалом та в окремих сферах буття держави та суспільства зокрема не є хаотичним, безсистемним процесом, а об'єктивуєтеся у злагодженому механізмі, котрий має власну внутрішню структуру й функціонує у відповідності до певному порядку. З цього приводу вітчизняними ученими наголошується, що «реалізація державної політики як загалом, так і в окремих її напрямах, має відбуватися на відповідних правових засадах, що є неодмінною вимогою для кожної держави, яка позиціонує себе як правову. Адже в основі ідеї правової держави, окрім іншого, лежить теза про необхідність повного підкорення влади праву» [1, с. 154]. Таке підкорення влади праву у межах питання формування, реалізація та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя означає, що відповідальний за здійснення цієї політики суб'єкт повинен повсякчас діяти, безальтернативно керуючись адміністративно-правовими засадами та принципами. При цьому, звісно, особливого значення набуває питання принципів кадрової політики у системі правосуддя, адже вони є засадничими ідеями, які визначають зміст та перспективи формування, реалізації та забезпечення відповідної політики в Україні.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Принципам права традиційно приділяється досить широка увага українських теоретиків права та юристів-адміністративістів, серед яких В. Б. Авер'янов, С. А. Антонюк, Л. Л. Богачова, В. А. Бондаренко, К. В. Горобець, М. В. Джафарова, А. А. Коваленко, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, О. С. Олійник, С. П. Погребняк, О. В. Старчук, В. М. Тертишник, О. О. Уварова, Н. М. Шульгач та інші провідні науковці. Поряд із тим, слід констатувати, що по сьогоднішній день у наявній науковій літературі відсутні комплексні наукові дослідження актуальної системи принципів кадрової політики у системі правосуддя, що пов'язано із тим, що й сам феномен кадрової політики у цій системі ще є малодослідженим явищем.

Відтак, **метою** цієї наукової статті є виявлення та систематизація основних і галузевих засадничих ідей кадрової політики у системі правосуддя. При цьому досягнення поставленої мети буде здійснюватися шляхом виконання наступних завдань: 1) сформулювати визначення поняття «принципи кадрової політики в системі правосуддя», з огляду на сутність принципів права; 2) виявити структурні елементи та окреслити актуальну систему принципів кадрової політики в системі правосуддя; 3) детально проаналізувати основоположні ідеї, що охоплені системою принципів кадрової політики в системі правосуддя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Погоджуючись із тим, що «принципами права» є «вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які складають моральну та організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування права» [2, с. 23], можемо дійти висновку, що принципи кадрової політики в системі правосуддя є цілісною системою основоположних (принципових) ідей функціонування судових органів, корпусу суддів, а також органів, які формують і реалізують кадрову політику в системі правосуддя, так і окремі напрями кадрового процесу у відповідній системі.

Зважаючи на пропоноване визначення поняття «принципи кадрової політики в системі правосуддя», можемо дійти висновку, що ці принципи складають собою певну систему основоположних ідей, якою охоплено: 1) загальноправові принципи; 2) галузеві принципи – адміністративно-правові принципи. Ці групи принципів слід проаналізувати більш детально.

1. Загальноправові принципи кадрової політики в системі правосуддя. Такими принципами є засадничі ідеї, на яких комплексним чином вибудовується правова система держави, а так само – усі процеси у державі та суспільстві, що мають правове значення. Звісно, реалізація кадрової політики у системі правосуддя уповноваженими на це суб'єктами адміністративного права не є виключенням з вказаного правила. З огляду на це, доходимо висновку, що загальноправові принципи кадрової політики у системі правосуддя складають собою певну підсистему засадничих ідей, якою охоплено:

1) принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина. Формування, реалізація та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя має відбуватись з належним усвідомленням того, що у цих процесах не можуть порушуватись права та свободи людини і громадянина. Ця вимога стосується як обов'язковості непорушності людських прав кандидатів на посаду судді, суддів, суддів у відставці, так і всіх інших людей, на котрих у тій чи іншій мірі може здійснюватися неправомірний вплив під час здійснення розглядуваної політики;

© В. Г. Торчинюк, 2017

2) принцип верховенства права. Ця засаднича ідея є продовженням попереднього принципу й повсякчас вимагає, щоби формування, реалізація та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя здійснювались у відповідності до комплексу адміністративно-правових засад, з використанням (у межах нормативного способу) комплексу нормативно передбачених інструментів, без порушення прав, законних інтересів і свобод кандидатів на посаду суддів, суддів, суддів у відставці та інших осіб;

3) принцип законності. Цей принцип означає, що відповідна політика має здійснюватися з неухильним дотриманням правила, встановленого у ч. 2 ст. 19 Конституції України, у відповідності до якого «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Цей принцип також закономірним чином знаходить свій безпосередній вияв у комплексі адміністративно-правових засад кадрової політики;

4) принцип відкритості та гласності (прозорості). Цей принцип вимагає, щоби у практичній дійсності формування, реалізація та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя не відбувалось у т. зв. «закритому режимі». При цьому «закритість» здійснення тих чи інших кадрових процедур під час здійснення такої політики має бути вичерпно мотивованим принципом людиноцентризму (захисту персональних даних кандидатів на посаду суддів, суддів, суддів у відставці), захистом публічних інтересів, які можуть порушити дотриманням прозорості розглядуваної політики;

2. Галузеві принципи кадрової політики в системі правосуддя. Групою таких принципів є адміністративно-правові принципи, тобто принципи, що врегульовані адміністративним законодавством й обов'язково застосовуються в адміністративно-правових відносинах. Приймаючи до уваги ч. 2 ст. 2 Кодекса адміністративного судочинства України, доходимо думки, що основними галузевими принципами кадрової політики у системі правосуддя є:

1) принцип використання повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Цей принцип означає, що суб'єкт реалізації кадрової політики у системі правосуддя, керуючись принципом законності, також приймає до уваги мету свого створення, функціонування та реалізує свої повноваження, не зловживаючи можливостями щодо їх здійснювання. У такому разі, реалізація кадрової політики не може прямо чи опосередковано шкодити ідеї незалежності суду та судді, приносити відповідальному за реалізацію політики суб'єкту публічної адміністрації переваги (вигоди), які не передбачаються метою реалізації відповідних повноважень і провокують корумпованість системи правосуддя;

2) принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів публічної служби щодо формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Ця засаднича ідея випливає з принципу законності та є логічним продовженням попереднього галузевого принципу, вимагаючи від: а) нормотворця належним чином урегульовувати повноваження суб'єктів формування та реалізації кадрової політики у системі правосуддя; б) повноважних суб'єктів публічної адміністрації діяти виключно у межах норм, які урегульовують їх компетенцію, не підміняти своєю діяльністю діяльність інших суб'єктів публічної адміністрації тощо;

3) принцип безсторонності (неупередженості) під час формування, забезпечення та реалізації кадрової політики у системі правосуддя. Цей принцип означає, що кандидати на посаду судді, а також судді, судді у відставці повинні зазнавати такого впливу суб'єктів формування та реалізації відповідної політики, який би не свідчив про те, що суб'єкт здійснення такої політики є несправедливим, упередженим;

4) принцип добросовісності під час формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Під час формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя повноважний суб'єкт, діючи неупереджено, повинен виконувати свої повноваження правомірним чином у їх формальному вияві, а також в їх сутнісному, суб'єктивному значенні. Це серед іншого означає, що повноважні суб'єкти не повинні зловживати своїми правами та обов'язками, не спричиняти шкоду незалежності суду та суддів, не привносити у систему правосуддя корупційної культури тощо;

5) принцип пропорційності формування, забезпечення та реалізації кадрової політики у системі правосуддя. Цей принцип означає дотримання повноважними суб'єктами найбільш можливого балансу між будь-якими несприятливими наслідками формування, реалізації та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя для прав, свобод та законних інтересів особи, законних інтересів суспільства та держави, а також між метою і завданнями, на досягнення яких спрямовані дії та рішення щодо формування, реалізації та забезпечення кадрової політики у відповідній системі;

6) принцип взаємодії з громадськістю на засадах партнерства під час формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Цей принцип тісно пов'язаний з загально правовим принципом відкритості та гласності (прозорості). Слід визнати, що для сучасного адміністративного права України розглядуваний принцип є одним з визначальних для того, щоби

відрізняти концепцію державного управління від прогресивної (для розбудови правової держави) концепції публічного адміністрування. Наприклад, видатний український юрист-адміністративіст В. Б. Авер'янов наголошував на тому, що «запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації – одна з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян» [3, с. 186]. Цілком закономірно, що у процесі трансформації адміністративного права відбулось й переосмислення участі громадськості у формуванні, здійсненні та забезпеченні кадрової політики у системі правосуддя, яка є об'єктом адміністративно-правового регулювання;

7) принцип публічного контролю над процесами формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Приймаючи до уваги сутність контролю та принципу контролю [4, с. 75], вбачаємо закономірність у тому, що розглядуваний принцип у контексті питання, що нами досліджується, має два основних вияви:

а) принцип інституційного контролю над процесами формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Цей принцип передбачає існування особливої системи суб'єктів публічної адміністрації, повноважних здійснювати контроль, як елемент державного управління. При цьому, зважаючи на той факт, що судова влада та процеси у ній мають корегуватись ідеєю про самостійний суд, цілком закономірним є те, що відповідний інституційний контроль здійснюється суб'єктами суддівського публічного адміністрування, а саме органами суддівського самоврядування, Національною школою суддів України, Вищою радою правосуддя та Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;

б) принцип демократичного контролю над процесами формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Цей принцип передбачає залучення громадськості до контролювання та нагляду за здійсненням кадрової політики у відповідній системі;

8) принцип ефективності формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Зважаючи на загальну сутність поняття «ефективність» та принципу ефективності, доходимо думки, що розглядуваний принцип вимагає, щоб у практичній дійсності мало місце ефективне формування, здійснення та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя, тобто, витрати на кадрову політику повинні виправдовуватись закономірним ефектом об'єктивації кадрової політики. Наприклад, витрати на добір і призначення кандидатів на посаду суддів повинні виправдовуватись тією роллю, яку судді виконують у суспільстві та державі, потребою у нових кадрах системи правосуддя, а також виправдовуватись якістю таких нових кадрів;

9) принцип науковості та системності формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Цей принцип, приймаючи до уваги сутність науковості та системності, дозволяє кадровій політиці бути науково обґрунтованою, актуальною, узгодженою та ефективною. Справа у тому, що кадрова політика, як вже нами було з'ясовано, становить собою досить складний соціально-правовий феномен, цілком закономірно, що й формування, здійснення та забезпечення цієї політики є надзвичайно складними комплексами дій, що реалізуються повноважними суб'єктами та, як нами було встановлено – також і громадськістю. Зазначене обумовлює те, що відповідні процеси повинні здійснюватися виключно з огляду на наявну актуальну наукову думку про кадрову політику загалом та у системі правосуддя, зокрема. Поряд із тим, приймачі до уваги той факт, що адміністративне право ще перебуває на етапі свого розвитку (у напрямку європеїзації, вибудовування на європейській концепції публічного адміністрування), на сьогоднішній день слід констатувати те, що наука адміністративного права не спроможна у повній мірі задовольнити потребу в належному застосуванні принципу науковості. Зокрема, свідченням цього є принцип демократичного контролю над процесами формування, забезпечення та реалізації кадрової політики у системі правосуддя, сутність якого, на що вже зверталась увага, ще залишається проблемним питанням для юристів-адміністративістів, чим користуються недобросовісні громадяни, використовуючи такі умови з протиправною метою.

Кореляція науковості системністю у межах питання, що нами аналізується, передбачає вимогу такого характеру: формування та здійснення досліджуваної кадрової політики має бути комплексно узгодженим (взаємопов'язаним) з метою цієї політики, з актуальними та обґрунтованими прогресивними науковими теоріями щодо формування та здійснення кадрової політики, мати субординаційний характер і порядок здійснення. Тобто, недостатньо того, щоби кадрова політика у системі правосуддя об'єктивувалась у практичній дійсності у відповідності до тих чи інших наукових теорій юристів-адміністративістів. Необхідним у цьому сенсі також є й те, що практично усі процеси у формуванні та здійсненні цієї політики мають вибудовуватись на прогресивних наукових думках українських і зарубіжних правників, фахівців у галузі публічного адміністрування, а також учених-економістів;

10) принцип професіоналізму та компетентності діяльності повноважних суб'єктів щодо формування, забезпечення та реалізації кадрової політики в системі правосуддя. Сутність адміні-

стративно-правової компетентності, професійної компетентності, професійності дозволяє розуміти відповідну засадничу ідею в якості вимоги, згідно якої формування, забезпечення та реалізація кадрової політики у системі правосуддя повинна здійснюватися лише повноважними та компетентними суб'єктами публічного адміністрування, а у безпосередньому контексті – повноважними посадовими особами цих суб'єктів публічного адміністрування, котрі вважаються об'єктивно професіоналами у здійсненні завдань і функцій у конкретному аспекті формування, здійснення та забезпечення такої кадрової політики.

Висновки. Викладене дає комплексне наукове бачення того, яким саме є правове підґрунтя в Україні для формування, здійснення та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя, що відповідає парадигмі розвитку нашої держави в якості дійсно правової держави. З огляду на викладене, можемо дійти висновку, що кадрова політика у розглядуваній системі може здійснюватися належним чином (бути ефективною, не призводячи до порушення гарантії незалежності суду та суддів), якщо адміністративно-правові засади цієї політики будуть ґрунтуватись на загальноправових і спеціальних галузевих принципах формування, здійснення та забезпечення такої політики. Це пояснюється тим, що лише врахування усіх розглянутих принципів права уможливлює (в контексті зазначеної кадрової політики): 1) непорушність гарантії незалежності суду і суддів, прав кандидатів на посаду судді, суддів, суддів у відставці, інших осіб; 2) захист інтересів держави, зміцнення правопорядку у державі та зростання авторитету держави загалом і професійної публічної служби зокрема; 3) збалансовану діяльність усіх суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на формування, здійснення та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя; 4) здійснення суддями повноцінного суддівського самоврядування; 5) досягнення високих показників запобігання корупції (та інших зловживань) у системі правосуддя.

Література

1. Муравйов К. В. До проблеми визначення поняття «правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань». Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 29, ч. 2. Т. 4/2. С. 154–157.

2. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 22–28.

3. Авер'янов В. Б. Необхідність врахування євроінтеграційних вимог на становлення нової української адміністративно-правової доктрини. Правова держава. 2010. Вип. 21. С. 183–191.

4. Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. Київ: МАУП, 2007. 136 с.

Анотація

Торчинюк В. Г. **Загальні та галузеві принципи кадрової політики у системі правосуддя.** – Стаття.

У статті вперше формулюється актуальна наукова думка про комплекс засадничих ідей (принципів) кадрової політики у системі правосуддя України. Автором пропонується власне визначення поняття «принципи кадрової політики в системі правосуддя», з огляду на яке, окреслюється система цих принципів. До групи загальноправових принципів кадрової політики в системі правосуддя віднесено: принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип законності; принцип відкритості та гласності (прозорості). До групи галузевих принципів кадрової політики в системі правосуддя автор відносить: принцип використання повноваження з метою, з якою це повноваження надано; принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів публічної служби щодо формування, забезпечення та реалізації кадрової політики; принцип безсторонності (неупередженості) під час формування, забезпечення та реалізації кадрової політики; принцип добросовісності під час формування, забезпечення та реалізації кадрової політики; принцип пропорційності формування, забезпечення та реалізації кадрової політики і т. д. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження та окреслюється соціально-правовий ефект належного впровадження виявлених принципів у практиці формування, реалізації та забезпечення кадрової політики у системі правосуддя України.

Ключові слова: кадрова політика, правосуддя, принципи права, система правосуддя, судова реформа.

Аннотация

Торчинюк В. Г. **Общие и отраслевые принципы кадровой политики в системе правосудия.** – Статья.

В статье впервые формулируется актуальная научная мысль о комплексе основных идей (принципов) кадровой политики в системе правосудия Украины. Автором предлагается собственное определение понятия «принципы кадровой политики в системе правосудия», учитывая которое, определяется система этих принципов. В группу общеправовых принципов кадровой политики в системе правосудия отнесены: принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип законности; принцип открытости и гласности (прозрачности). К группе отраслевых принципов кадровой политики в системе правосудия автор относит: принцип использования полномочия с целью, с которой это полномочие предоставлено; принцип четкого разграничения полномочий и взаимодействия органов публичной службы по формированию, обеспечению и реализации кадровой политики; принцип беспристрастности (непредвзятости) при формировании, обеспечении и реализации кадровой политики; принцип добросовестности при формировании, обеспечении и реализации кадровой политики; принцип пропорциональности формирования, обеспечения и реализации кадровой политики и т. д. В выводах к статье обобщаются результаты исследования и определяется социально-правовой эффект надлежащего внедрения выявленных принципов в практике формирования, реализации и обеспечения кадровой политики в системе правосудия Украины.

Ключевые слова: кадровая политика, правосудие, принципы права, система правосудия, судебная реформа.

Summary

***Torchynyuk V. G.* General and branch principles of personnel policy in the justice system.** – Article.

The article is the first to formulate an actual scientific idea about the complex of fundamental ideas (principles) of personnel policy in the justice system of Ukraine. The author offers his own definition of the concept "principles of personnel policy in the justice system", considering which, the system of these principles is outlined. The group of General legal principles of personnel policy in the justice system includes: the principle of priority of human and civil rights and freedoms; the principle of legality; the principle of openness and transparency. To group of branch principles of personnel policy in the justice system include: the principle of using the powers with the purpose for which this power is granted; the principle of strict delimitation of powers and interaction of bodies of public service on the formation, provision and implementation of personnel policies; the principle of impartiality (impartiality) in the formation, support and implementation of personnel policies; the principle of good faith in the formation, support and implementation of personnel policies; the principle of proportionality of the formation, support and implementation of HR policy etc. The conclusions of the article summarize the results of the research and outline the social and legal effect of proper implementation of the discovered principles in the practice of forming, implementing, and ensuring personnel policy in the justice system of Ukraine.

Key words: human resource policies, judicial reform, justice system, justice, principles of law.

УДК 342.9

О. М. Радченко
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ПРАВОВІ РЕЖИМИ СПРАВЛЯННЯ МИТНИХ ПЛАТЕЖІВ

Постановка проблеми. Однією зі складових частин доходної частини державного бюджету України є митні платежі. Митні платежі виступають регулятором участі держави в системі зовнішньоекономічних зв'язків. Від того, наскільки детально чинне законодавство закріпить правовий механізм їх сплати та інші питання, пов'язані із цією сплатою, залежить не тільки формування публічних грошових фондів держави, але і виконання видаткових зобов'язань держави перед суспільством, суть яких полягає в гарантованому державою фінансуванні певних сфер суспільного життя.

У зв'язку із цим важливого значення набуває питання про співвідношення понять «сплата», «утримання» і «стягнення» митних платежів як джерела поповнення державного бюджету України.

Мета статті – дослідити державну митну політику та фінансову діяльність держави.

Виклад основного матеріалу. Питання митних платежів у науці фінансового права досліджували Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, О.О. Дмитрик, Є.В. Додін, Л.М. Касьяненко, Б.А. Кормич, Ю.О. Костенко, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев, А.О. Монаєнко, В.Я. Настюк, О.П. Орлюк, О.В. Покатаєва, О.В. Солдатенко, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Н.Я. Якимчук та ін.

Під сплатою слід розуміти суму, що вноситься як плата за що-небудь. Платити (сплачувати) – значить віддавати гроші у відшкодування чого-небудь, внести плату у відшкодування чого-небудь (наприклад, за грошовими зобов'язаннями); заплатити.

Відповідно до Митного кодексу України до митних платежів належать такі непрямі податки (ПДВ та акцизний податок) [2], у зв'язку із чим вважаємо за можливе розглянути характеристику поняття «сплата митних платежів» безпосередньо з позиції сплати податку, тим більше, що дане поняття в науці вже отримало розробку.

Сплата податку є одним з елементів податкового обов'язку. Податковий кодекс України не дає визначення поняття сплати, проте визначає, що сплата податків та зборів здійснюється безпосередньо платником податків у грошовій формі, у національній валюті України, крім випадків, передбачених ПК України або законами з питань митної справи. Сплачувати податки та збори можна як у готівковій, так і в безготівковій формі.

М.П. Кучерявенко деталізовано досліджував сутність сплати податків і зборів на теоретичному рівні. Під сплатою податків і зборів він пропонує розуміти сукупність дій платника податків щодо фактичного внесення сум податку, які підлягають сплаті, до відповідного бюджету або цільового фонду [1, с. 230].

Сплата податку здійснюється у строки, визначені статтею 57 Податкового кодексу України. Обов'язок зі сплати податкових зобов'язань вважається виконаним тоді, коли кошти зараховані до відповідного бюджету. У зв'язку із цим на строк сплати податкових зобов'язань впливають також строки операційного дня та операційного часу банку [3].

На нашу думку, сплата митних платежів – це вчинення платником митних платежів дій, спрямованих на виконання обов'язку, що виник у зв'язку з переміщенням ним товарів через митний кордон. Сплата в даному випадку є відшкодуванням грошового боргу перед митним органом, державою. Відмітна особливість сплати полягає в її добровільному виконанні, тобто платник митних платежів свідомо, а головне – добровільно, сплачує свій борг із митних платежів.

Відповідно до ст. 291 Митного кодексу України обов'язок із сплати митних платежів вважається виконаним (митні платежі вважаються сплаченими) [2]:

1) у разі здійснення особою, відповідальною за сплату митних платежів, розпорядження про використання коштів авансових платежів:

– під час здійснення митного оформлення товарів – із моменту закінчення митного оформлення;

– якщо сплата не пов'язана зі здійсненням митного оформлення товарів – із моменту списання коштів з авансового рахунку при перерахуванні їх до державного бюджету;

2) у разі сплати коштів безпосередньо до державного бюджету у випадках, визначених законодавством України, – з моменту:

– списання коштів з рахунку платника податків у банку;

– внесення готівкових коштів у касу банку;

3) із моменту сплати банком, іншою організацією відповідно до наданої гарантії (забезпечення сплати митних платежів) коштів до державного бюджету в рахунок сплати митних платежів;

4) із моменту списання коштів, що перебували у грошовій заставі, з відповідного рахунку митни-

© О. М. Радченко, 2017

ці при перерахуванні цих коштів до державного бюджету в рахунок сплати митних платежів;

5) із моменту настання інших обставин, визначених Податковим кодексом України.

Слід зазначити, що добровільне і своєчасне виконання ним обов'язків зі сплати митних платежів відіграє найважливішу роль у всьому механізмі стягнення митних платежів. По-перше, це сприяє своєчасному і повному надходженню коштів до державного бюджету України; по-друге, полегшує роботу митних органів, які звільняються від необхідності здійснення примусових заходів щодо стягнення боргу зі сплати митних платежів.

Викладене дозволяє сформулювати визначення сплати митних платежів як сукупності дій суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, спрямованих на добровільне і своєчасне виконання обов'язку зі сплати відповідних митних платежів, що в нього виник у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон держави.

У випадку несплати або неповної сплати митних платежів дані обставини служать підставою для застосування примусових заходів щодо стягнення заборгованості зі сплати митних платежів.

Так, відповідно до ст. 303 Митного кодексу України в разі несплати або неповної сплати митних платежів у встановлений строк такі платежі стягуються в порядку та строки, визначені Податковим кодексом України [2].

Розділ 2 Податкового кодексу України встановлює порядок стягнення заборгованості з податків, зборів і погашення податкового боргу [3].

На нашу думку, під стягненням слід розуміти дії, спрямовані на те, щоб змусити сплатити, покарати, притягнути до юридичної відповідальності. Стягнення завжди пов'язане з примусом. Виходячи із цього, примус є одним із елементів примусового стягнення.

Слід зазначити, що в рамках питання про примусове стягнення митних платежів примус є важливим інструментом, за допомогою якого уповноважені органи держави – митні органи – впливають на недобросовісних платників (неплатників) митних платежів із метою забезпечення виконання останніми грошових зобов'язань, що виникли у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон. Примус є необхідним елементом у механізмі правового регулювання.

У ст. 458 Митного кодексу України зазначено, що порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій із товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на митні органи цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність [2].

Відповідно до ст. 461 Митного кодексу України за порушення митних правил можуть бути накладені такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) конфіскація товарів, транспортних засобів комерційного призначення – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону), а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів, – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу [2].

Отже, за порушення митних правил Митним кодексом України передбачено застосування адміністративно-правового примусу у вигляді відповідних заходів, визначених у ст. 461 цього Кодексу.

Проте в митній сфері можуть застосовуватись і заходи фінансово-правового впливу у вигляді фінансових санкцій – пені (правопоновлююча санкція) та штрафів. Так, зокрема, відповідно до ст. 302 Митного кодексу України після закінчення встановлених цим Кодексом та Податковим кодексом України строків сплати митних платежів на суму податкового боргу нараховується пеня в розмірі та порядку, визначених Податковим кодексом України.

У разі направлення гаранту претензій щодо сплати митних платежів відповідно до Податкового кодексу України пеня нараховується на строк, що не перевищує трьох місяців із дня, наступного за днем закінчення строку виконання зобов'язань, забезпечених гарантією.

Під час здійснення перевезень за процедурою МДП нарахування пені призупиняється на строк до трьох місяців із дня отримання претензії гарантійним об'єднанням і поновлюється, якщо після закінчення цього строку претензія залишається неврегульованою.

Пеня сплачується незалежно від застосування інших заходів відповідальності за порушення

вимог законодавства України, визначених Митним кодексом, Податковим кодексом України та іншими законами України. Пеня нараховується платником податків самостійно та сплачується одночасно зі сплатою митних платежів. Сплата, стягнення та повернення пені здійснюються за правилами, встановленими законом для сплати, стягнення та повернення митних платежів.

Отже, пеня, що нараховується на суму податкового боргу в разі порушення: строків сплати митних платежів; умов митних режимів, що передбачають умовне звільнення від оподаткування; умов цільового використання товарів, які були ввезені на митну територію України з використанням податкових пільг.

Штрафи як фінансові санкції щодо сплати митних платежів: за несвоєчасне подання митної декларації для здійснення митного оформлення товарів (стаття 120 Податкового кодексу України); за заниження сум податкових зобов'язань, виявлене контролюючим органом (стаття 123 Податкового кодексу України); за порушення правил сплати або перерахування податку (стаття 126 Податкового кодексу України) [3].

Можна сформулювати такі характерні ознаки примусового стягнення митних платежів:

1) являє собою дії примусового характеру уповноважених органів держави – митних органів із застосуванням відповідних фінансових санкцій у вигляді пені та/або штрафу;

2) спрямоване на забезпечення надходження до державного бюджету України коштів, які не були сплачені добровільно;

3) є превентивним механізмом у боротьбі з недобросовісними платниками митних платежів.

Можливість застосування цих заходів уповноваженими органами держави, а також їх неминучість відносно неплатників або неналежних платників митних платежів служить інструментом впливу як безпосередньо на боржника, так і на суспільство в цілому.

У рамках примусового стягнення примус виступає як інструмент впливу на несумлінного платника (неплатника митних платежів) і застосовується в разі неспівпадіння державної волі і волі зобов'язаного суб'єкта.

На підставі викладеного можна сформулювати таке визначення примусового стягнення митних платежів: це різновид фінансово-правового примусу, яке представляє собою вид державного примусу, що складається в діях уповноважених чинним законодавством України митних органів щодо застосування примусових заходів у вигляді фінансових санкцій (штрафу та/або пені) до особи, яка добровільно і своєчасно не виконала покладений на неї обов'язок зі сплати митних платежів.

У рамках митного оподаткування проводиться також утримання митних платежів, яке необхідно розглядати у співвідношенні з поняттям «стягнення митних платежів».

Аналіз статей Податкового кодексу України (наприклад, ст. 127, ст. 168) показав, що термін «утримання» використовується законодавцем як спосіб отримання уповноваженими органами держави грошових коштів від їх платника.

Так, наприклад, відповідно до п. 168.4 ст. 168 цього Кодексу, який визначає порядок сплати (перерахування) податку до бюджету, податок, утриманий з доходів резидентів та нерезидентів, зараховується до бюджету згідно з Бюджетним кодексом України [3].

Мито – це обов'язковий платіж, що утримується митними органами від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон. ПДВ, акцизний податок або мито утримуються митними органами під час саме добровільної сплати митних платежів відповідними суб'єктами ЗЕД, але це зовсім не означає, що вони примусово стягуються. Митні платежі, незалежно від виду, перш за все, можуть бути сплачені платником добровільно, а завдання митного органу лише їх отримувати. Тобто митні органи утримують відповідні платежі, коли суб'єкти ЗЕД їх сплачують добровільно.

Виходячи з викладеного, можна сформулювати висновок про те, що терміни «утримання» і «стягнення» не є синонімами. Отже, справляння митних платежів являє собою більш широке поняття, яке включає в себе як утримання митними органами грошових коштів від платника митних платежів в разі їх добровільної сплати, так і стягнення, тобто застосування примусових заходів у разі несплати або неповної сплати платником грошових коштів. Стягнення ж – це не добровільне (як у випадку сплати), а примусове виконання обов'язку зі сплати митних платежів із застосуванням відповідних фінансових санкцій, що виникла при переміщенні особою товарів через митний кордон.

Справляння податків розглядається нами як повсякденна організована, виконавчо-розпорядча діяльність відповідних суб'єктів владних повноважень зі збирання (утримання) податків, а також діяльність із притягнення порушників податкового законодавства до відповідальності і застосування до них відповідних заходів впливу. Характеристика застосовна не тільки до податків, але і до митних платежів.

Справляння митних платежів – це встановлений податковим та митним законодавством порядок добровільної сплати і стягнення цих платежів, а стягнення – це примусове стягнення платежу з його платника. Дані визначення дозволяють зробити висновок про те, що справляння може здійснюватися із застосуванням примусових заходів у разі невиконання або неналежного виконання

обов'язку зі сплати податку та утримання без застосування примусових заходів, тобто отримання коштів від платника податків у процесі добровільного виконання ним грошового зобов'язання.

Таким чином, на підставі викладеного можна сформулювати таке визначення: справляння митних платежів – це дії митних органів держави, що спрямовані на отримання грошових коштів від суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності (в разі їх добровільної сплати), а також застосування примусових заходів щодо стягнення заборгованості в разі неналежного виконання суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності обов'язку з їх сплати.

Досліджуючи співвідношення понять «сплата» і «стягнення», слід звернути увагу ще на один критерій, який відрізняє їх один від одного.

Сплата митних платежів включає в себе здійснення дій із погашення боргу з боку їх платника, а під час стягнення такі дії виходять безпосередньо від митного органу і полягають у застосуванні до платника митних платежів примусових заходів для їх сплати. Таким чином, сплата та стягнення митних платежів відрізняються за суб'єктом, який безпосередньо здійснює дії, що спрямовані на погашення боргу зі сплати митних платежів.

Висновок. Терміни «сплата», «справляння» і «стягнення», що використовуються в чинному законодавстві України, мають як загальні, так і відмінні риси. Загальна мета цих процесів – забезпечення своєчасного і повного надходження митних платежів до державного бюджету України. Незалежно від того, сплачені митні платежі добровільно або стягнуті примусово, мета єдина – поповнення централізованого публічного грошового фонду.

Відмінність даних понять проявляється під час розгляду питання про те, як був виконаний обов'язок зі сплати митних платежів: добровільно або примусово, а також з урахуванням того, від кого безпосередньо виходила ініціатива зі сплати (від платника або від уповноваженого митного органу держави).

Таким чином, терміни «сплата», «справляння» і «стягнення» митних платежів тісно взаємопов'язані. Із викладеного стає зрозуміло, що справляння – найбільш широке поняття, яке включає в себе як отримання митними органами митних платежів у разі їх добровільної сплати (тобто добровільне виконання обов'язку із їх сплати), так і примусове стягнення (можливість застосування примусових заходів у випадку невиконання обов'язку зі сплати митних платежів добровільно).

Література

1. Кучерявенко М.П. Податкове право : підручник. Харків : Право, 2013. С. 230.

2. Митний кодекс України : Закон від 13.03.2012 № 4495-VI. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/page.

3. Податковий кодекс України : Закон від 02.12.2010 № 2755-VI URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/.

Анотація

Радченко О. М. **Правові режими справляння митних платежів.** – Стаття.

У статті автор визначив сплату митних платежів як сукупність дій суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, спрямованих на добровільне і своєчасне виконання обов'язку зі сплати відповідних митних платежів, що в нього виник у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон держави.

Примусове стягнення митних платежів визначається різновидом фінансово-правового примусу, що складається в діях уповноважених чинним законодавством України митних органів стосовно застосування примусових заходів у вигляді фінансових санкцій (штрафу та/або пені) до особи, яка добровільно і своєчасно не виконала покладений на неї обов'язок зі сплати митних платежів.

Справляння митних платежів є діями митних органів держави, що спрямовані на отримання грошових коштів від суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності (в разі їх добровільної сплати), а також застосування примусових заходів щодо стягнення заборгованості в разі невиконання або неналежного виконання суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності обов'язку з їх сплати.

Ключові слова: митні платежі, мито, акцизний податок, податок на додану вартість, державний бюджет, надходження, видатки, зовнішньоекономічна діяльність, тариф, сплата.

Аннотация

Радченко О. Н. **Правовые режимы взимания таможенных платежей.** – Статья.

В статье автор определил уплату таможенных платежей как совокупность действий субъекта внешнеэкономической деятельности, направленных на добровольное и своевременное исполнение обязанности по уплате соответствующих таможенных платежей, что у него возник в связи с перемещением товаров через таможенную границу государства.

Принудительное взыскание таможенных платежей определяется разновидностью финансово-правового принуждения, состоящего в действиях уполномоченных действующим законодательством Украины таможенных органов по применению принудительных мер в виде финансовых санкций (штрафа и / или пени) к лицу, добровольно и своевременно не выполнившему возложенные на него обязательства по уплате таможенных платежей.

Взимания таможенных платежей являются действиями таможенных органов государства, направленными на получение денежных средств от субъекта внешнеэкономической деятельности (в случае их добровольной уплаты), а также применение принудительных мер по взысканию задолженности в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения субъектом внешнеэкономической деятельности обязанности в связи с их уплатой.

Ключевые слова: таможенные платежи, пошлины, акцизный налог, налог на добавленную стоимость, государственный бюджет, поступления, расходы, внешнеэкономическая деятельность, тариф, оплата.

Summary

Radchenko O. M. **The legal regimes of collecting customs payments.** – Article.

The author defines the payment of customs duties as a set of actions of the entity engaged in foreign economic activities aimed at voluntary and timely fulfillment of the obligation to pay the relevant customs duties, which arose due to the movement of goods across the customs frontier.

Enforced collection of customs payments is a kind of financial and legal coercion, which includes the actions of the customs authorities empowered by the current legislation of Ukraine regarding the application of coercive measures in the form of financial sanctions (money penalty and / or fines) to a person who hasn't fulfill the obligations voluntarily and in a timely manner.

The collection of customs payments are the actions of the customs authorities of the state focused on obtaining funds from an entity of foreign economic activity (in case of their voluntary payment) as well as the application of coercive measures to recover debts in case of non-performance or improper performance of the obligations by the entity of foreign economic activity.

Penalty is accrued on the amount of tax debt in case of violation of the terms of payment of customs duties; conditions of customs regimes that provide for conditional exemption from taxation; conditions of targeted use of goods imported into the customs territory of Ukraine with the use of tax benefits.

Penalties are used as financial sanctions for the payment of customs duties: for late submission of a customs declaration for customs clearance of goods; for understatement of tax liabilities identified by the supervisory authority; for violation of the rules of payment or transfer of tax.

Key words: customs payments, customs duties, excise tax, value added tax, state budget, revenues, expenditures, foreign economic activity, tariff, payment.

УДК 342.95

К. С. Рогозіннікова
провідний фахівець кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Університету державної фіскальної служби України

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Постановка проблеми. Податкові правовідносини виступають важливим елементом правового регулювання сфери оподаткування. Саме за їх допомогою отримує практичну реалізацію регулююча функція норм податкового права, та стає можливим застосування примусових засобів з метою їх правової охорони та захисту. За справедливим твердженням С. Алексєєва в механізмі правового регулювання правовідносини виконують три основні функції: по-перше, окреслюють коло осіб, на яких у той чи інший момент поширюється дія конкретних юридичних норм; по-друге, закріплюють конкретну поведінку, якої мають або можуть дотримуватись особи; по-третє, служать умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і правових обов'язків [1, с. 256], серед яких особливого значення в умовах зміни характеру взаємовідносин держави та фізичних і юридичних осіб, набувають засоби саме адміністративного права в силу оперативності застосування, і в той ж час необхідності дослідження та встановлення усіх обставин справи, можливості застосування як судового, так і адміністративного способів оскарження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання податкових правовідносин є одним із найактуальніших в науці податкового та фінансового права, однак так і не знайшло остаточного вирішення. В той же час існує ряд напрацювань, що складаються методологічну основу подальших розвідок у названому напрямі. Мова йде про праці: А. Бризгаліна, М. Весельського, Л. Воронової, В. Казакова, Л. Касьяненко, М. Кучерявенка І. Кучерова, В. Марченка, І. Пасічної, І. Самсіна, Н. Хатнюк, В. Яговкиної. Серед праць присвячених взаємовідносинам адміністративного права та податкових правовідносин варто вказати на праці А. Беспалової, М. Медведєва, І. Скорохода, В. Теремецького.

Названі напрацювання стають значним підґрунтям у дослідженні податкових відносин як предмету адміністративно-правової охорони.

Очевидно, що застосування лише адміністративно-правових засобів охорони податкових правовідносин недостатньо, державою встановлено і ряд інших галузевих запобіжників (кримінальна відповідальність, податковий примус тощо).

Відповідно, **метою** нашого дослідження є виявлення тих елементів та видів податкових правовідносин, що можливо та доцільно охороняти саме за допомогою засобів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Не зважаючи на наявність чисельних досліджень, присвячених сутності податкових правовідносин, серед вчених і досі немає єдності щодо змісту та обсягу їх поняття. Так ряд вчених визначає податкові правовідносини як такі, що регулюються нормами податкового [2, с. 336; 3, с. 194-195; 4, с. 14; 5, с. 87; 6, с. 168], або фінансового права [7, с. 17].

Однак, В. Теремецький справедливо зауважує, що, по-перше, низка податкових відносин взагалі не потребує правової регламентації (при здійсненні організаційної, підготовчої, інформаційної, аналітичної, масово-роз'яснювальної та іншої діяльності державних органів), а, по-друге, податкові відносини регулюються податковим законодавством України, яке включає в себе комплекс (систему, сукупність) норм різних галузей права [8, с. 116].

У найновіших дослідження податкових правовідносин зазначається про їх урегульованість правом без вказівки на галузеву належність правових норм [9, с. 65; 10], що дає підстави визнати комплексний характер правового регулювання податкових правовідносин декількома галузями права.

Наступним дискусійним питанням є визначення обсягу поняття податкових правовідносин. Так, низка вчених до нього включають правовідносини щодо встановлення, введення і стягування податків і зборів в процесі здійснення податкового контролю, оскарження актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб і притягнення до відповідальності за вчинення податкових правопорушень [11, с. 3–6; 12, с. 23; 5, с. 87; 13, с. 130; 12, с. 10].

Такий підхід викликає заперечення в частині включення до обсягу досліджуваного поняття тих суспільних відносин, що пов'язані з установленням та введенням податків. Н. Хатнюк зазначає, що процедура установлення податків, тобто прийняття законів, які встановлюють певний обов'язковий платіж і в такий спосіб регулюють відносини у сфері оподаткування, нічим не відрізняється від процедури прийняття інших законів, відповідно відсутні підстави відносити їх до системи податкових правовідносин [14, с. 167]. І. Пасічна також заперечує проти віднесення до предмету податково-правового регулювання відносин

© К. С. Рогозіннікова, 2017

з приводу встановлення податків та вказує, що ці відносини передують податковим та є іншими за змістом [15, с. 41].

Не зважаючи на те, що ряд питань щодо встановлення місцевих податків і зборів віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування (ст. 3 та ст. 10 Податкового кодексу України (далі – ПК України) [16], ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування Україні» [17]) і, відповідно, приймаються за процедурами відмінними від прийняття законів, загалом погоджуємось із пропозиціями дослідниць щодо виключення з обсягу поняття податкових правовідносин тієї частини, що пов'язана із встановленням та введенням податків і зборів. Однак зазначимо, що саме засобами адміністративного права здійснюється охорона відносин, пов'язаних із встановленням місцевими радами визначених у статті 11 ПК України місцевих податків і зборів.

І. Пасічник наводиться авторське визначення податкових правовідносин з урахуванням заперечення проти включення в його обсяг відносин пов'язаних із встановленням та введеням податків і зборів, однак із розширеним переліком відносин, пов'язаних зі справлянням податків: обчислення й сплати податків і зборів, обліку платників податків і зборів, подання податкової звітності, здійснення податкового контролю, притягнення до відповідальності за порушення податкового законодавства, а також оскарження рішень і дій (бездіяльності) контролюючих органів та їх посадових осіб [15, с. 40].

Однак і даний підхід знаходить критику у літературі [14, с. 167; 12, с. 23; 18, с. 22]. Так, І. Самсін вказує, що оскільки оскарження рішень, дій і бездіяльності податкового органу як суб'єкта владних повноважень здійснюється за правилами адміністративного судочинства, ці правовідносини не можна вважати суто податковими. Так само й процедура притягнення осіб до відповідальності за порушення податкового законодавства поєднує використання податкових норм, інституту примусового виконання судових рішень, законодавства про адміністративні правопорушення, кримінального, кримінально-виконавчого законодавства тощо [18, с. 22]. Схожу думку висловлює і В. Теремецький: «податкові правовідносини – це управлінські відносини у сфері справляння податків і зборів, які за певних обставин (наприклад, при розгляді вищим податковим органом скарг на акти податкових органів, дії або бездіяльність його посадових осіб, а також при здійсненні провадження за фактами виявлених під час проведення податкового контролю адміністративних порушень податкового законодавства) можуть набувати адміністративного характеру» [8, с. 124–125].

Погоджуючись із аргументами, висловленими І. Самсіним та В. Теремецьким вкажемо, що оскарження рішень контролюючих органів та притягнення осіб до відповідальності за порушення податкового законодавства є скоріш засобами правової охорони податкових відносин, а відносини, що виникають у зв'язку із їх застосуванням є похідними відносно відносин справляння податків і зборів.

Для вирішення дослідженої неузгодженості та комплексного розгляду сфери оподаткування як предмету дії права І. Кучеров пропонує розрізняти основні податкові правовідносини та похідні від них. До основних вчений відносить відносини щодо встановлення і стягування податків і зборів, а до похідних – відносини, пов'язані з введенням (встановленням) податків і зборів; відносини, що виникають в процесі здійснення податкового контролю; відносини, що виникають в процесі оскарження актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб; відносини, що виникають в процесі притягнення до відповідальності за вчинення податкових правопорушень [5, с. 87].

Також пропонують розглядати податкові відносини у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні податкові правовідносини – це різновид суспільних правовідносин, які мають владний характер, виникають на підставі правових норм та здійснюються свідомо і цілеспрямовано їх учасниками, що наділені суб'єктивними правами та юридичними обов'язками. У вузькому значенні податкові правовідносини – це відносини, які виникають, розвиваються й припиняються у сфері податкової діяльності держави та є юридичним взаємозв'язком суб'єктів податкових правовідносин, одним з яких завжди є держава у вигляді уповноважених податкових органів, що мають періодичний характер та врегульовані нормами податкового права, за порушення яких настає відповідальність [10, с. 369].

Загалом погоджуючись із запропонованим підходом зазначимо про недоцільність застосування терміну «податкова діяльність», враховуючи його невизначеність та обмежену вживаність у юридичній літературі. Більш доцільним для позначення характеру діяльності, що становитиме зміст податкових правовідносин у вузькому розумінні, є застосування терміну «справляння податків і зборів», який у фаховій літературі розглядається як більш широкий порівняно із законодавчо встановленим терміном «адміністрування податків, зборів, платежів» [19, с. 37; 20, с. 141] в силу того, що включає не лише владну діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення виконання платниками податків податкового обов'язку, однак і відносини, пов'язані з належним виконанням платниками податків податкових зобов'язань [21, с. 56].

У науці фінансового та податкового права подається розширений дефініцнс терміну «справляння

податків і зборів». Так, М. Весельський визначає механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) як сукупність засобів спрямованих на внесення належних сум обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів [21, с. 56]. Вважають і, що відносини щодо справляння податків проявляються при обчисленні й сплаті конкретних видів податкових платежів. При цьому до цієї ж групи зараховуються і відносини з приводу здійснення податкового контролю з боку відповідних державних органів, у тому числі відносини, пов'язані з відповідальністю за вчинення податкових деліктів (злочинів і правопорушень) [13, с. 118-119]. І. Самсін розуміє поняття справляння податків більш вузько, відмежовуючи від нього відносини, пов'язані із здійсненням податкового контролю [18, с. 145].

Дійсно, контрольні провадження в теорії адміністративного права [22] визнаються видом адміністративних проваджень та частиною адміністративного процесу [23], що дає підстави розмежувати відносини податкового контролю на ті, що регулюються нормами адміністративного права та такі, що є суто податковими.

Л. Касьяненко до обсягу поняття «справляння податків» також включено стягнення податків. Основною відмінністю стягнення є те, що воно передбачає застосування примусових засобів зі сторони держави, в той час як справляння – загальнообов'язкова (а не примусова) модель внесення платежу до бюджету. Стягнення податку має місце тоді, коли у встановленому законом порядку він не сплачується, або сплачується неналежним чином [24]. Стягнення податків включено до механізму справляння податків у широкому розумінні і В. Марченко, яким до названого механізму також віднесено повернення платникові надмірно сплачених сум податків, відстрочення та розстрочення податкового зобов'язання, податкову заставу та інші засоби забезпечення податкових зобов'язань [20, с. 140].

Наведені визначення орієнтують на необхідність розмежування заходів податкового та адміністративного примусу, а також інших засобів адміністративно-правової охорони податкових відносин.

Відповідно, пропонуємо включати до обсягу поняття «справляння податків» відносини щодо обчислення, нарахування та сплатив податків, в тому числі подання податкової звітності, стягнення податків, застосування заходів податкового примусу, повернення платникові надмірно сплачених сум податків, відстрочення та розстрочення податкового зобов'язання, відносини податкового контролю в частині реалізації матеріальних норм податкового права.

Такі відносини забезпечені засобами податково-правового регулювання. Нормами ж адміністративного права створено організаційно-управлінські передумови для належної реалізації відносин справляння податків, як-то: утворення органів публічної адміністрації, відповідальних за формування та реалізацію державної політики у сфері оподаткування, визначення їх компетенції, встановлення адміністративних процедур реалізації суб'єктивних та прав та юридичних обов'язків платників податків, визначення видів та процедур надання адміністративних послуг у сфері оподаткування.

Корисним у визначені меж адміністративно-правової охорони податкових правовідносин стане вивчення видів відповідних відносин. Так, В. Теремецький вказує на владно-майновий та організаційний характер податкових правовідносин [8, с. 123]. Є. Шаптала також акцентує увагу на складеному характері податкових відносин, зазначаючи, що до організаційних відносин у податковій сфері належать відносини, пов'язані з адмініструванням податків і зборів [25, с. 18].

Такий підхід є більш виправданим у термінологічному сенсі порівняно із пропозицією І. Кучерова щодо поділу податкових відносин на основні та похідні і дає підстави конкретизації тих відносин, що стають об'єктом адміністративно-правової охорони – організаційні відносини

Зміст правовідносин утворюють суб'єктивні прав та юридичні обов'язки їх учасників. Належна реалізації названих елементів змісту податкових правовідносин передбачає кореспондування прав та обов'язків: якщо в одного з учасників наявне суб'єктивне право, в іншого учасника повинен бути покладений обов'язок та правомочності його реалізації. Причому необхідно звернути увагу на те, що суб'єктивні права та юридичні обов'язки контролюючих органів зливаються у конструкцію «правообов'язок» як наявність адміністративного зобов'язання реалізовувати надані законом права у сфері оподаткування. Питання суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників податкових правовідносин досить детально висвітлені в літературі [25; 26; 27], тому зазначимо лише про їх особливості як об'єкта адміністративно-правової охорони.

У літературі наголошується на юридичному та фактичному змісті правовідносин. Юридичний зміст визначає модель можливої та належної поведінки, а фактичний – реальну поведінку учасників правовідносин, яка не завжди відповідатиме визначеній законодавством моделі. Одним із завдань адміністративно-правової охорони є забезпечення відповідності фактичного змісту податкових правовідносин їх юридичній моделі, в тому числі забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав та запобігання їх зловживання та належному виконанню юридичних обов'язків як платниками податків, так і контролюючими органами.

Наведені теоретичні умовиводи на даний час не узгоджуються із діючим законодавством в частині застосування відповідальності до платників податків, однак їх практичне застосування дозволить чітко розмежувати види протиправних діянь за які настає адміністративна та фінансова відповідальність.

Висновки. Податкові відносини як предмет адміністративно-правової охорони складає владно організаційна частина податкових відносин, змістом якої є організація виконання платниками податків податкових та інших обов'язків у сфері оподаткування. Враховуючи триєдину структуру податкового обов'язку та отримані висновки щодо адміністративно-правової охорони саме організаційної частини податкових правовідносин, засобами адміністративного права може і повинно забезпечуватись: порядок виконання своїх обов'язків учасниками податкових правовідносин, в тому числі дотримання строків взяття на облік, обов'язок декларування сум податків і зборів, та своєчасність подання відповідних декларацій. Засоби податкового примусу будуть найбільш ефективними у випадку неповного обчислення та несвоєчасної та неповної сплати суми податку та збору. Зазначимо, що виконання обов'язків контролюючими органами, так само як і належна реалізація їх прав забезпечуються виключно формами та методами адміністративно-правової охорони.

Література

1. Алексеев С. С. Собрание починений. В 10-ти т. Т. 3. Москва: Статут, 2010. 781 с.
2. Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Карасева М. В. Москва: Юристъ, 2004. 576 с.
3. Крохина Ю. А. Налоговое право России: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2004. 720 с.
4. Смирных С. Е. Проблемы гарантий, пределов осуществления и защиты субъективных прав налогоплательщиков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2006. 203 с.
5. Кучеров И. И. Налоговое право России: курс лекций. Москва: ЮрИнфоР, 2001. 360 с.
6. Муравйов К. В. Теоретико-правові основи формування системи податкових правовідносин в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 168–172.
7. Барашян Л. Р. Институт налоговой ответственности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2007. 28 с.
8. Теремецький В. І. Сутність та ознаки податкових правовідносин в аспекті сучасного податкового права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2012. № 1. С. 115–126.
9. Сахно Д. С. Зловживання правом у податкових правовідносинах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. 248 с.
10. Баїк О. Сутність та ознаки податкових правовідносин в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. Вип. 855. С. 367–373.
11. Казаков В. В. Проблемы понятия и содержания налоговых правоотношений в теории налогового права. *Труды академии управления МВД России*. 2009. № 4. С. 3–7.
12. Яговкина В. А. Налоговое правоотношение (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. 184 с.
13. Налоги и налоговое право: учебное пособие / под ред. А. В. Брызгалина; Берник В.Р., Брызгалин А.В., Головкин А.Н., Гринемаер Е.А., и др.; Москва: Аналитика-Пресс, 1997. 600 с.
14. Хатнюк Н. Місце податкових правовідносин у фінансовому праві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 165–170.
15. Пасічна І. О. Поняття та сутність податкових правовідносин. *Юридична наука*. 2015. № 3. С. 36–42.
16. Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 (дата звернення 11.02.2017).
17. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97 (дата звернення 11.02.2017).
18. Самсін І. Л. Податкові правовідносини як різновид фінансово-правових. *Фінансове право*. 2013. № 2. С. 21–24.
19. Селіванов А. Адміністрування податків: нові проблеми в адміністративному і фінансовому праві України. *Право України*. 2002. № 2. С. 34–38.
20. Марченко В. Б. Поняття та зміст відносин щодо справляння податків (обов'язкових платежів). *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 138–142.
21. Весельський М. Поняття і механізм справляння податків. *Право України*. 1999. № 6. С. 54–57.
22. Гаращук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання. *Вісник Академії правових наук України. Право*. 2004. № 1(36). С. 86–94.
23. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 206 с.
24. Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 232 с.
25. Шаптала Є. Ю. Стимули у податково-правовому регулюванні: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. Ірпінь, 2019. 232 с.
26. Гетманцев Д. О. До питання про податковий обов'язок платника податку. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 134–137.
27. Смирных Е. М. Субъективные права налогоплательщиков в теории и на практике: монография. Москва: Волтерс Клувер, 2009. 152 с.

Анотація

Рогозіннікова К. С. **Поняття та сутність податкових відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони.** – Стаття.

У статті проведено аналіз податкових відносин з точки зору можливості здійснення їх правової охорони засобами адміністративного права. Доведено, що об'єктом адміністративно-правової охорони може виступати лише владно-організаційна частина податкових відносин, змістом якої є організація виконання платниками податків податкових та інших обов'язків у сфері оподаткування. У структурі податкових відно-

син об'єктом адміністративно-правової охорони названо належну, тобто таку, що виключає зловживання, реалізацію суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків як платниками податків, так і контролюючими органами.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, податкові відносини, об'єкт, зміст правовідносин.

Аннотация

Рогозинникова К. С. **Понятие и сущность налоговых отношений как объекта административно-правовой охраны.** – Статья.

В статье проведен анализ налоговых отношений с точки зрения возможности осуществления их правовой охраны средствами административного права. Доказано, что объектом административно-правовой охраны может выступать только властно-организационная часть налоговых отношений, содержанием которой является организация выполнения налогоплательщиками налоговых и других обязанностей в сфере налогообложения. В структуре налоговых отношений объектом административно-правовой охраны названо надлежащую, то есть исключающую злоупотребления, реализацию субъективных прав и исполнения юридических обязанностей, как налогоплательщиками, так и контролирующими органами.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, налоговые отношения, объект, содержание правоотношений.

Summary

Rogozinnikova K. S. **The concept and essence of tax relations as an object of administrative and legal protection.** – Article.

The tax relations in terms of the possibility of their legal protection by administrative law are analyzed in the article. It is proved that the object of administrative – legal protection can be only the power-organizational part of tax relations, the content of which is the organization of taxpayers' fulfillment of tax and other duties in the field of taxation. In the structure of tax relations, the virtuous, which excludes abuse, exercise of subjective rights and the fulfillment of legal duties by both taxpayers and controlling bodies were called object of administrative and legal protection.

Key words: administrative-legal protection, tax relations, object, content of legal relations.

УДК 342.9

М. Г. Рожкова
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Одним із ключових аспектів духовного життя людини є освіта, що посідає провідне місце серед факторів, завдяки яким відбувається становлення і розвиток особистості. Від того чим людина цікавиться, чому і як вона навчається у значній мірі залежить її соціальна роль. Освіта, зазначають В. І. Волович, М. І. Горлач та ін., – специфічна галузь суспільного життя, найважливіша передумова вирішення основних завдань суспільства, держави, необхідна умова суспільного відтворення і успішної трудової діяльності, формування кадрів працівників для народного господарства, державного і політичного устрою, для всіх сфер розвитку суспільства. На основі освіти формується і всебічно розвивається особа, її основні якості, здійснюється її входження в життя. Освіта – умова наукового пізнання світу і його закономірностей, реалізації об'єктивних потреб суспільства у постійному накопиченні й оновленні знань. Освіта – сфера залучення людей до культури і мистецтва [1, с. 669]. Саме тому кожна сучасна цивілізована держава приділяє особливу увагу питанням освіти. Зрозуміло, що Україна у цьому не є виключенням і також розуміє, що освіта є неодмінною та надзвичайно важливою умовою її належного соціально-економічного, культурного та духовного розвитку. Суттєві зміни, які відбулися в житті нашої держави на початку 90-х років 20 століття, а саме вихід із складу радянської імперії та проголошення незалежності України, обумовили перегляд соціальних цінностей та орієнтирів, зміни у суспільному менталітеті, які ще більше посилилися в наслідок обрання Україною курсу на Євроінтеграцію. Ці та інші фактори вимагають перегляду та удосконалення вітчизняної системи освіти та освітньої політики. Слід відмітити, що протягом останніх років в нашій державі були зроблені певні важливі кроки у цій сфері, втім в умовах сьогодення, враховуючи динаміку сучасного життя, цього недостатньо, крім того дані зміни відбуваються нерівномірно – вища освіта отримує значно більше уваги як з боку офіційної влади, так і представників наукових кіл.

Стан дослідження. Проблематику вищої освіти досліджували В. Журавський, В. Кремень, Ю. Захаров, Н. Тищенко, Н. Абашкіна, Т. Фініков та ін. Віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших дослідників, у той же час слід зауважити на тому, що інші рівні освіти є не менш важливими, аніж вища освіта. Особливо хотілося б акцентувати увагу на дошкільній освіті, з якої, власне кажучи, і починається освітній процес. Як справедливо відмічає Н. Богданова, що у становленні і розвитку особистості фундаментальну роль відіграє дошкільна освіта, яка у гармонійному поєднанні з сімейним вихованням здатна закласти підвалини для подальшого формування здатностей до творчої самоідентифікації і самореалізації. Дошкільна освіта створює підґрунтя для реалізації основного принципу розвитку особистості, а саме її цілісності і гармонійності. Відбувається це в процесі первинної адаптації і соціалізації дитини, прищеплення їй поваги до національної і загальнолюдської культури, введення її в первинні комунікативні середовища і ситуації, які сприяють розвиткові здатностей до взаєморозуміння і взаємоповаги, толерантності і взаємопідтримки [2].

У зв'язку із зазначеним, у даній статті ми маємо на **меті** дослідити адміністративно-правові засади дошкільної освіти України.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід визначитися із тим, що слід розмітити під зазначеними засадами. У тлумачному словнику сучасної української мови із словом «засада» пов'язується наступний зміст: основа чогось, те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [3, с. 419]. Із приведеного видно, що зміст терміну «засада» досить близький до змісту терміну «принцип», через що їх часто використовують як синоніми. У філософській літературі та правознавстві, категорію «засада» також, як правило, використовують у розумінні принцип [4, с. 306]. Що ж стосується правознавства, то тут під «засадами» розуміються як принципи, так і більш широке коло юридично значущих явищ, урегульованих нормами права. Так, наприклад, Е. О. Шевченко, аналізуючи адміністративно-правові засади діяльності адміністративного суду, пише, що дані засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способу) діяльності адміністративного суду, які характеризують його як: державний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових або адміністративно-юрис-

© М. Г. Рожкова, 2017

дикційних відносин. Правові засади, підкреслює автор, повинні визначати (характеризувати) адміністративний суд як суб'єкт права, точніше, суб'єкт адміністративного права, який за своєю правовою та організаційною природою є органом державної влади. Тож адміністративно-правові засади діяльності адміністративних судів є нічим іншим, як правовою основою визначення та закріплення його статусу як державного органу, який реалізує свої повноваження в сфері, врегульованій нормами адміністративного права, вступаючи при цьому в адміністративно-правові відносини в якості їх суб'єкта [5, с. 166]. За В. В. Назаровим засади – це основні вихідні положення будь-якої наукової системи, теорії ідеологічного напряму і т. ін. Засади кримінального провадження правник тлумачить як головні, вихідні моменти, на яких, у свою чергу, ґрунтуються більш детальні положення. Це виражені в кримінально-процесуальному праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують його зміст і закріплені в ньому закономірності суспільного життя, що набули нормативного закріплення в Конституції України, Кримінально-процесуальному кодексі та в інших законодавчих актах [6, с. 31]. М. І. Шатерніков, вивчаючи правові засади діяльності господарських судів, вважає, що вони є визначеними в нормативно-правових актах, а тому санкціоновані й забезпечені уповноваженими державою органами, непорушні правила діяльності місцевих, апеляційних та касаційного господарського суду щодо захисту порушених або оспорюваних прав й охоронюваних законом інтересів суб'єктів підприємницької діяльності, вжиття заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням, а також діяльності, пов'язаної із організацією господарського судочинства [7]. Д. Заброда визначає адміністративно-правові засади як сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів [8]. О. І. Галаган та ін., розмірковуючи про засади кримінального провадження, ведуть мову про них як про закріплені в законі політичні та правові ідеї, що визначають завдання і способи здійснення кримінального судочинства, спрямованість та побудову як кримінального процесу загалом, так і форму й зміст окремих його стадій та інститутів, що забезпечують охорону прав, свобод та законних інтересів особи, порушення яких обов'язково тягне за собою скасування вироку та інших судових рішень у справі. Правник ототожнює терміни «засади» і «принципи кримінального провадження, які утворюють єдину взаємопов'язану систему, елементами якої є загальноправові, загальнопроцесуальні та кримінально-процесуальні засади або принципи [9, с. 171]. З позиції Ю. М. Грошевого, В. Я. Тація та ін. засади кримінального провадження – це закріплені в нормах права визначальні, фундаментальні положення щодо закономірностей і найбільш суттєвих властивостей кримінального провадження, які обумовлюють їх значення як засобу для захисту прав і свобод людини і громадянина, а також для врегулювання діяльності органів та посадових осіб, які ведуть процес [10, с. 62]. Є. А. Гетьман виходить із того, що правові засади являють собою сукупність прийнятих владою законів, кодексів, підзаконних актів, що мають закріплювати демократичні основи, які визнані багатьма державами світу і є основою певного виду діяльності [11, с. 83]. На думку І. Беспалько, засади кримінального процесу – це зафіксовані у конституційних, міжнародних, кримінальних процесуальних нормах імперативні вимоги, які лежать в основі всієї системи норм кримінального процесуального законодавства, виражають сутність, завдання, побудову та напрями подальшого розвитку кримінального процесу як особливої системи державної діяльності [12, с. 246]. Н. С. Панова, адміністративно-правові засади розвитку державного управління розуміє їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [13, с. 9].

Отже, враховуючи вище викладене, вважаємо, що під засадами слід розуміти всі ті аспекти, характеристики певної діяльності, процесу чи суб'єкта, що виражають сутнісний зміст та характер даної діяльності, процесу, суб'єкта, характеризує місце, становище останнього у системі тих чи інших суспільних відносин. Правовий характер засад свідчить про те, що: по-перше, відповідні аспекти, параметри діяльності, процесу, відносин чи суб'єкта є юридично значущими; по-друге, вони – ці параметри, аспекти, властивості, врегулюванні нормами об'єктивного права, тобто отримали відповідне відображення на законодавчому рівні. Звідси адміністративно-правові засади дошкільної освіти України слід розуміти як сукупність чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, положеннями яких врегульовані важливі аспекти державної політики щодо організації та забезпечення належного функціонування системи дошкільної освіти в Україні. Адміністративно-правовий характер зазначених засад вказує на те, що вони пов'язані із

здійсненням публічної влади у сфері дошкільної освіти, управлінням нею. Адже адміністративне право – галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб`єктів, способи реалізації норм) формуються публічно-управлінські відносини, а також організується і забезпечується публічно-управлінська діяльність [14, с. 33]. Ю. П. Битяк та В. М. Гаращук тлумачать зазначену галузь права як систему правових норм, що регулює суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внурішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також в процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично власних повноважень [15, с. 20; 16, с. 24]. Адміністративне право, зазначає Д. М. Павлов, може розглядатися як публічно-сервісне право, спрямоване на обслуговування інтересів приватних осіб у їх відносинах з органами публічної адміністрації [17, с. 10]. Адміністративне право насамперед спрямоване на врегулювання діяльності виконавчих і розпорядчих органів, управлінських відносин у сфері публічного (передусім державного) управління. Ці відносини можуть існувати між вищими та нижчими органами виконавчої влади, між органами виконавчої влади та підпорядкованими їм підприємствами, установами та організаціями, між взаємно не підпорядкованими органами виконавчої влади, між органами управління та органами громадських організацій, між органами публічної адміністрації та громадянами тощо [17, с. 11].

Основу адміністративно-правових засад дошкільної освіти України становлять положення Конституції України та відповідних міжнародних нормативно-правових актів, до яких у встановленому порядку приєдналася наша країна. Так, відповідно до Основного закону держави (тобто Конституції) кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства [18]. Сфера освіти, згідно статті 92 Конституції, належать до тих, основні засади якої визначаються виключно Законами України.

До основних міжнародних нормативно-правових актів, положення яких регулюють освітню сферу, належать Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права відповідно (1966 р.), Конвенція про права дитини (1989 р.), Європейська соціальна хартія (1996 р.) та ін. Конституція України та правові документи міжнародного характеру закріплюють державні гарантії права на освіту, зобов'язують публічну владу створити усі необхідні умови для нормальної реалізації людиною і громадянином даного права на усіх рівнях, зокрема на рівні дошкільної освіти.

Свій подальший розвиток означені правові засади знаходять у відповідних Законах України та підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема основним загальним нормативно-правовим актом з питань освіти є закон «Про освіту» від 5.09.2017 р. № 2145-VIII, який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти [19]. Спеціальним законодавчим актом, що визначає адміністративно-правові засади безпосередньо дошкільної освіти є Закон України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III. Положення даного закону регламентують правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти, яка забезпечує розвиток, виховання і навчання дитини, ґрунтується на поєднанні сімейного та суспільного виховання, досягненнях вітчизняної науки, надбаннях світового педагогічного досвіду, сприяє формуванню цінностей демократичного правового суспільства в Україні [20]. Підзаконні нормативно-правові акти, у свою чергу, конкретизують та розвивають законодавчі приписи. Як правило підзаконні акти деталізують правове становище суб'єктів адміністративно-правових відносин з питань дошкільної освіти, а також регламентують відповідні порядки реалізації тих чи інших процесів у досліджуваній сфері, тобто процедурні відносини. Прикладами таких підзаконних актів, що містять адміністративно-правові засади дошкільної освіти є, скажімо, Постанова КМУ «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від 12.03.2003 р. № 305, спільний наказ Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах» від 06.02.2015 № 104/52.

Висновки. В цілому в аналіз чинного законодавства свідчить про те, що в Україні закладені необ-

хідні організаційно-правові основний дошкільної освіти, разом із тим не можна не звернути увагу на те, що ряд законодавчих положень не відповідає вимогам сьогодення і потребує перегляду та вдосконалення, зокрема це стосується питань контролю у сфері дошкільної освіти, правового статусу закладів дошкільної освіти, забезпечення державою реалізації права на дошкільну освіту дітьми з інвалідністю тощо. Ці обставини обумовлюють необхідність подальшого наукового дослідження проблематики державного управління сферою дошкільної освіти з метою формування змістовного науково-теоретичного базису для прийняття якісних змін до відповідних нормативно-правових актів з питань дошкільної освіти.

Література

1. Соціологія: підруч. для студ. вищ. навч. закл./ [В. І. Волович, М. І. Горлач, В. Г. Кремень та ін.] – [6-те вид.]. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 808 с.
2. Богданова Н. Роль дошкільної освіти у стратегії формування культури життєтворчості особистості // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Bernatova9/subor/Bogdanova.pdf
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, 1728 с.
4. Стрехалюк А. Філософський сенс поняття засади права у сучасній філософії права (Ліберальні концепції) / Андрій Стрехалюк // Гуманітарні та соціальні науки : матеріали І Міжнародної конференції молодих вчених HSS-2009, 14–16 травня 2009 року, Львів, Україна / Національний університет "Львівська політехніка". Львів : Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2009. С. 306–307.
5. Шевченко Е. Системність закріплення адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів як чинник ефективності діяльності цього органу держави / Вісник ЗНУ Запорізького національного університету «ЮРИДИЧНІ НАУКИ». № 4. 2010. С. 165-170.
6. Кримінальний процес України Навчальний посібник. Назаров В. В., Омельяненко Г. М. К.: Атіка, 2008. 584 с.
7. Шатерніков М.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «правові засади діяльності господарських судів» / М. І. Шатерніков // Європейські перспективи. 2015. Вип. 6. С. 108-112. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2015_6_19.
8. Заброда Д. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії / науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес», #2(4)/2013// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administratyvno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-katehoriyi-zabroda-d-h.
9. Галаган О.І., Письменний Д.П. Поняття та система засад (принципів) кримінального провадження / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 167-172.
10. Кримінальний процес : підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц [та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. – Х. : Право, 2013. – 824 с.
11. Гетьман Є. Кодифікація як особливий різновид нормотворчості / Є. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. Х., 2008. № 3 (54). С. 283–288.
12. Беспалько І. Л. Визначення поняття загальних засад кримінального провадження / І. Л. Беспалько // Підприємство, господарство і право. 2018. № 5. С. 242–247.
13. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. С. Панова. – О., 2008. – 19 с.
14. Адміністративне право України: Підручник. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
15. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб, заведений юрид. спец.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
16. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
17. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. Павлов Д. М. К. : МАУП, 2007. 136 с.
18. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
19. Про освіту. Закон України від 5.09.2017 р. № 2145-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
20. Про дошкільну освіту. Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14

Анотація

***Рожкова М. Г.* До питання визначення сутності адміністративно-правових засад дошкільної освіти України.** – Стаття.

У статті на підставі узагальнення наукових праць вчених та аналізу чинного законодавства наведене теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правових засад дошкільної освіти України. Наголошено на тому, що освіта є одним із визначальних факторів становлення та розвитку як окремої особистості, такі і суспільства в цілому. Акцентовано увагу, що саме тому кожна сучасна цивілізована, демократична держава приділяє особливу увагу питання освіти її населення. Не є у цьому виключенням і Україна, яка, усвідомлюючи справжню цінність та важливість освіти, створює необхідні засади для нормального функціонування і розвитку її (тобто освіти) системи. Наголошено, що незважаючи на вжиті заходи і міри, ряд важливих питань у сфері освіти в Україні потребують подальшого наукового опрацювання та удосконалення їх законодавчого врегулювання. Зокрема це стосується адміністративно-правових засад дошкільної освіти України, сутність яких розглянуто у представленій статті.

Ключові слова: освіта, дошкільна освіта, засада, правова засада, адміністративно-правові засади дошкільної освіти.

Аннотация

Рожкова М. Г. **К вопросу определения сущности административно-правовых основ дошкольного образования Украины.** – Статья.

В статье на основании обобщения научных трудов ученых и анализа действующего законодательства приведено теоретическое обобщение и новое решение научной задачи, которая заключается в определении сущности и особенностей административно-правовых основ дошкольного образования Украины. Отмечено, что образование является одним из определяющих факторов становления и развития как отдельной личности, такие и общества в целом. Акцентировано внимание, что именно поэтому каждая современная цивилизованная, демократическое государство уделяет особое внимание вопросу образования ее населения. Не является в этом исключением и Украина, которая, осознавая истинную ценность и важность образования, создает необходимые основы для нормального функционирования и развития ее (то есть образования) системы. Отмечено, что несмотря на принятые меры и меры, ряд важных вопросов в сфере образования в Украине требуют дальнейшего научной проработки и совершенствования их законодательного урегулирования. В частности это касается административно-правовых основ дошкольного образования Украины, сущность которых рассмотрено в представленной статье.

Ключевые слова: образование, дошкольное образование, основа, правовая основа, административно-правовые основы дошкольного образования.

Summary

Rozhkova M. G. **About the question of determining the essence of administrative and legal principles of preschool education in Ukraine.** – Article.

The article, based on the generalization of scientific works of scientists and analysis of current legislation, provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which is to determine the essence and features of the administrative and legal foundations of preschool education in Ukraine. It is emphasized that education is one of the determining factors in the formation and development of both the individual and society as a whole. Emphasis is placed on the fact that every modern civilized, democratic state pays special attention to the education of its population. Ukraine is no exception, which, realizing the true value and importance of education, creates the necessary foundations for the proper functioning and development of its (ie education) system. It was emphasized that despite the measures and measures taken, a number of important issues in the field of education in Ukraine need further research and improvement of their legislation. In particular, this applies to the administrative and legal principles of preschool education in Ukraine, the essence of which is considered in this article.

Key words: education, preschool education, principle, legal basis, administrative and legal principles of preschool education.

УДК 342.9

Ю. С. Ромашов
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦІЇ

Постановка проблеми. Підготовка та відбір кваліфікованих кадрів для органів та підрозділів Національної поліції України з метою задоволення суспільства професійними, добросовісними, етично вихованими поліцейськими, які потенційно можуть здійснювати превентивну діяльність та відновлювати права і свободи громадян в процесі розкриття злочинів є одним із актуальних кадрових питань для української держави. На нашу думку, завдяки вивченню та аналізу позитивної зарубіжної практики кадрової роботи, що відповідає стандартам демократичної правової держави, де служба в поліції побудована на сучасних тенденціях кадрового забезпечення, сприятиме модернізації кадрового потенціалу в лавах Національної поліції.

У зв'язку з цим набуває актуальності проблема опрацювання досвіду кадрового забезпечення поліції в сучасних демократичних країнах світу та його можливого використання для вдосконалення кадрової роботи Національної поліції України в сьогоднішніх реаліях.

Аналіз останніх досліджень. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали загально-теоретичні наукові праці – С. О. Андренко, Є. В. Зозулі, М. М. Дивака, А. М. Клочко, І. В. Корулі, М. І. Логвиненко, Н. П. Матюхіної, К. М. Рудого, І. Є. Руколайніної, В. В. Сокуренко, С. О. Шатрави та ін. Однак, ці вчені доторкались цього питання лише опосередковано досліджуючи кадрове забезпечення органів внутрішніх справ.

Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу кадрового забезпечення поліції України та зарубіжних кран, зокрема проаналізувати особливості підготовки та відбору поліцейських поліції в таких країнах як Республіка Польща, Республіка Болгарія, Республіка Литва, Республіка Словенія Румунії. на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць вчених та інших джерел.

Виклад основного матеріалу. Надбанням країн Європейського Союзу є позитивний досвід кадрового забезпечення поліції, зокрема щодо підготовки та відбору кадрів для поліцейських служб, завданням яких є: підтримка публічного спокою; забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи; запобігання та подолання зло чинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству [1]. Розглядаючи практику відбору та підготовки кадрів поліції, можна відзначити, що їх побудова залежить від багатьох чинників. Великий вплив на їх формування та розвиток мали історичні традиції законодавства та правоохоронної діяльності, особливості соціально-економічного та культурного розвитку кожної країни, загальна культура і правосвідомість населення, рівень взаємодії з державними органами та інститутами громадянського суспільства, особливості побудови національних поліцейських систем, матеріальне забезпечення поліції та інші важливі чинники[2].

Провідним спеціальним міжнародним нормативно-правовим актом діяльності поліції є «Декларація про поліцію», яка затверджена 8 травня 1979 року Резолюцією № 690 Парламентською асамблеєю ради Європи. І хоча вона не є ратифікованою Верховною Радою України, проте є вагомим вихідним джерелом національної правотворчості у сфері діяльності поліції в цілому та її кадрового забезпечення зокрема.

Перше що підкреслюється у тексті Декларації, це те, що на посаді поліцейського не можуть працювати особи, які порушували права людини. Одночасно доводиться, що співробітникам поліції необхідна активна моральна і фізична підтримка суспільства, якому вони служать та те, що співробітники поліції повинні користуватися тими же статусом і правами, що і працівники державної служби. Означено, що поліцейський повинен діяти чесно, неупереджено і з почуттям власної гідності. Зокрема, він повинен утримуватися від будь-яких проявів корупції та рішуче протидіяти їм. При будь-яких обставинах поліцейський не має права застосовувати тортури та інші форми нелюдського або принизливого поводження. Поліцейський повинен утримуватися від виконання незаконних вказівок. Встановлюється гарантія, що ніякі кримінальні та дисциплінарні заходи покарання не можуть бути застосовані щодо поліцейського, який відмовився виконувати незаконний наказ. Поліцейський не повинен надавати сприяння в розшуку, арешту, або конвоювання осіб, які розшукуються, затримуються або переслідуються в зв'язку з їх расової, релігійної або політичною приналежністю. Поліцейський повинен нести особисту відповідальність за свої власні дії і за незаконні дії або бездіяльність, вчинені за його вказівкою [3].

Так, урядам держав-учасниць рекомендовано керуватися у їхньому внутрішньому законодавстві, практиці та кодексах поведінки поліції принципами, викладеними в нормативно-правових актах Європейського Союзу. Розглянемо приклади

© Ю. С. Ромашов, 2017

позитивного досвіду щодо відбору та підготовки кадрів поліції таких країн як Республіка Польща, Республіка Болгарія, Республіка Литва, Республіка Словенія та Румунія.

В Польщі Службу у поліції може виконувати польський громадянин з бездоганною репутацією, який не був засуджений, користується повним обсягом публічних прав, має не нижчу, ніж середня, освіту, а також фізичну та психічну придатність до служби у озброєних формуваннях, що підлягають особливій службовій дисципліні, якій він готовий підпорядковуватися, а також ручається зберігати таємниці відповідно до вимог визначених у приписах про захист негласної інформації. Прийняття кандидата на службу у польській поліції відбувається після проведення кваліфікаційного іспиту, що має на меті встановити, чи кандидат відповідає умовам служби в поліції, а також визначити його придатність виконувати цю службу. Кваліфікаційне провадження складається з таких етапів: 1) подання заяви про прийняття на службу, особистої анкети кандидата на службу, а також документів, які підтверджують необхідний рівень освіти та професійну кваліфікацію; 2) тест на загальні знання; 3) тест на фізичну підготовку; 4) психологічний тест; 5) проведення кваліфікаційної співбесіди; 6) встановлення фізичної та психічної придатності до служби у поліції; 7) перевірка в досьє, реєстрах та картотеках істинності даних, що містяться в особистій анкеті кандидата на службу; 8) проведення перевірочного провадження, визначеного у приписах про захист негласної інформації. Перед початком служби поліцейський складає присягу. Особу, прийняту на службу в поліції, призначають поліцейським на підготовчій службі на строк 3 роки, після закінчення поліцейського призначають безстроково. У призначенні поліцейського на службові посади, переведенні та звільненні з цих посад компетентними є такі керівники: Головний комендант поліції, воєводські та повітові (міські) коменданти поліції, а також коменданти поліцейських шкіл [4].

Умовою одержання професійних кваліфікацій, необхідних для призначення на службову посаду, є закінчення поліцейським: 1) базової професійної підготовки. Кандидатами на навчання є особи, які мають хоча б середню освіту. Основними завданнями є розвиток базових навичок та практичної техніки для виконання основних поліцейських обов'язків. Навчання здійснюється відповідно до програми, в якій передбачена теоретична і практична підготовка до виконання основних завдань посадових осіб (нижчої ланки) у превентивній службі; 2) професійної підготовки для випускників вищих навчальних закладів. Кандидатами на навчання є особи, які мають хоча б середню освіту та пройшли базову підготовку. Спеціальну підготовку проходять офіцери поліції для виконання завдань у межах якоїсь певної області і отримують середню професійну кваліфікацію; 3) Кандидатами на навчання вищій колі поліції є особи, які мають середню освіту та пройшли базову і спеціальну підготовку. Основним завданням школи є підготовка офіцерів до їх подальшої роботи, школа також забезпечує підготовку фахівців для Міністерства внутрішніх справ, а також для національної системи освіти республіки Польща. Крім підвищення рівня знань, навичок і навиків, які відображають прогрес у поліцейській теорії та практиці, школа дає своїм студентам знання, необхідні для отримання офіцерського звання і призначення на посади командного складу [4].

У Болгарія кандидат на державну службу в міністерстві внутрішніх справ не може бути старше 40 років до дати оголошення конкурсу; має вищу освіту – на керівні посади; середню освіту – для молодших керівних посад; відповідає мінімальним вимогам до фізичної підготовленості; відповідає мінімальним вимогам до психологічної придатності. Підбір до служби в поліції Болгарії починається з оголошення конкурсу на відповідну посаду. Оголошенню конкурсу на призначення до поліцейської служби передує вивчення потреб у кадрах. Управлінням кадрових ресурсів міністерства внутрішніх справ Болгарії проводиться аналіз потреби в людських ресурсах на основі операційного середовища та політики управління персоналом та надсилають мотивовані пропозиції міністру внутрішніх справ щодо кількості вакансій, які мають бути оголошені. Порядок оголошення конкурсу визначає: 1) вид випробувань – вимоги щодо початкової професійної підготовки, або конкурс на посади, для яких така підготовка не потрібна; 2) вакансії, розбиті за типом та сферою діяльності у поліції; 3) умови участі у конкурсі; 4) необхідні документи для участі у конкурсі та термін їх подання; 5) кадрові підрозділи, в які подаються документи для участі у конкурсі; 6) етапи змагань та термін проведення змагань; 7) склад комісії з відбору та технічний секретар; 8) члени конкурсної комісії – керівники експертних груп. Конкурс проводиться поетапно і включає в себе експертизу фізичної підготовки, психологічне обстеження та заключне інтерв'ю. Кандидати, які виграли конкурс на посади, на які потрібна обов'язкова початкова професійна підготовка, призначаються відповідним органом міністерства внутрішніх справ Болгарії і направляється на курс для початкової професійної підготовки [5].

Також є практика призначення на службу до поліції без конкурсу. Наприклад, курсанти, які здобули вищу освіту в академії міністерства внутрішніх справ Болгарії за звичайною формою навчання, розподіляються централізовано комітетом, визначеним наказом генерального секретаря міністерства внутрішніх справ за поданням

директора Управління кадрових ресурсів Міністерства внутрішніх справ. Для переходу на вищу посаду оголошується конкурс, який проводиться через: 1) перевірку професійних знань кандидатів одним або декількома способів; 2) психологічне обстеження; 3) структуроване інтерв'ю [5].

У Литві статус співробітника поліції надається особі, яка приймається на службу в поліцію. Співробітником поліції може бути громадянин Республіки, який досяг 18 років, здоровий в фізичному і психічному відношенні. У Литовській Республіці встановлені такі ранги співробітників поліції: головний комісар – commissar genera; шеф-комісар – chief commissar; старший комісар – senior commissar; комісар – commissar; комісар-інспектор – commissar inspector; старший інспектор – chief inspector; інспектор – inspector; молодший інспектор – junior inspector; перший сержант – first sergeant; головний поліцейський – chief policeman; поліцейський – policeman; стажист – probationary policeman. Поліцейський ранг присвоюється особі після складання кваліфікаційного іспиту, процедура і умови проведення якого визначаються Міністром внутрішніх справ та призначення на відповідну посаду в поліції. Підготовка поліцейських офіцерів включає навчання поліцейських офіцерів в освітніх установах міністерства освіти і науки та професійної освіти в поліцейських установах [6].

У Словенії у трудові відносини для виконання обов'язків поліцейського може вступити особа, яка виконує такі умови: 1) має відповідні психофізичні здібності; 2) не була засудженою; 3) є громадянином Республіки Словенії з постійним місцем перебування в ній; 4) не реалізовувала і не реалізує права на відмову від виконання військового обов'язку; 5) немає подвійного громадянства. За поданням генерального директора поліції щороку оголошується конкурс на працевлаштування на посади кандидата для служби в поліції для заміщення вакантних посад згідно з потребами та штатним розписом. Особа, яка уклала трудовий договір для виконання обов'язків поліцейського, повинна протягом строку, визначеного актом про систематизацію посад, скласти іспит для виконання поліцейських повноважень. Іспит не складає особа, яка успішно завершила програму підвищення кваліфікації та підготовки для професії поліцейського, з нею може бути укладено трудовий договір без публічного оголошення конкурсу [1].

Поліцейські повинні бути професійно та психофізично підготовані для виконання обов'язків поліції, а генеральне поліцейське управління створює їм умови для підготовки. Якщо поліцейський у поточному році не пройде успішно окрему підготовку, визначену в програмі, він повинен скласти повторний іспит з професійної та психофізичної придатності перед комісією, яку призначає генеральний директор поліції. Поліцейський може складати повторний іспит не більше ніж два рази підряд. Якщо поліцейський не складе повторний іспит з першої спроби, він має право на другу спробу протягом трьох місяців від дня першої спроби. Якщо поліцейський не складе повторний іспит і з другої спроби, він має право на третю спробу протягом трьох місяців з дня другої спроби [1].

У Республіці Румунія, співробітники поліції зазвичай є вихідцями з навчальних закладів міністерства адміністрації та внутрішніх справ. Поліцейськими можуть також бути випускники інших вищих навчальних закладів з профілем, відповідними спеціальностями, які встановлюються наказом міністра адміністрації та внутрішніх справ. Для виконання деяких функцій фахівці можуть бути найняті безпосередньо або переведені з органів державної оборони і національної безпеки з проведенням атестації щодо відповідності посадовим вимогам і відповідним юридичним вимогам. Набір кадрів у поліцію здійснюється за конкурсом або за іспитом, в залежності від обставин. Прийом до навчальних закладів міністерства адміністрації та внутрішніх справ здійснюється також за конкурсом. Будь-яка особа, незалежно від раси, національності, статі, релігії, матеріального або соціального походження має доступ до конкурсу при вступі до навчальних закладів міністерства адміністрації та внутрішніх справ і до прямого набору деяких фахівців. При вступі до навчальних закладів Міністерства адміністрації та внутрішніх справ передбачені наступні особливі умови: 1) фізична підготовленість; 2) бути цілковито здоровим в фізичному та психічному плані; 3) не мати судимості або бути переслідуваним за вчинення злочинів; 4) мати бездоганну репутацію; 5) не повинні мати статусу члена будь-якої політичної партії або політичних організацій. У перший рік діяльності співробітники поліції, які набираються безпосередньо, повинні пройти навчальний курс в навчальних закладах Міністерства адміністрації та внутрішніх справ [7].

Міністерство адміністрації та внутрішніх справ через спеціалізовані структури забезпечує постійну підготовку співробітників поліції для підвищення професійного рівня. Поліцейський може бути направлений на навчання за кордон за конкурсом на умовах, встановлених наказом міністра адміністрації та внутрішніх справ. Категорії, форми підготовки і поліцейська етика, а також тривалість навчання співробітника поліції встановлюються наказом міністра адміністрації та внутрішніх справ. У навчальних програмах майбутніх співробітників поліції, учнів або учнів навчальних закладів Міністерства адміністрації та внутрішніх справ передбачені конкретні заходи з військової підготовки протягом першого року навчання, що забезпечує виконання обов'язкової військової служби [7].

Відмітимо, що рекрутинг кадрів на службу в поліцію в аналізованих нами країнах є майже ідентичним та відрізняється лише деякими нюансами, що зумовлено, як ми вже зазначали, особливостями соціально-економічного та культурного розвитку кожної країни, загальної культури і правосвідомості населення, рівня взаємодії з державними органами та інститутами громадянського суспільства, особливостями побудови національних поліцейських систем, матеріального забезпечення поліції та інших факторів. Наприклад, в Республіці Румунії співробітниками поліції зазвичай стають вихідці з навчальних закладів Міністерства адміністрації та внутрішніх справ, а також випускники інших вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

Натомість система рекрутингу досліджуваних країн має такі спільні характеристики з українським поліцейським законодавством щодо підбору та підготовки кандидата, який претендує на зайняття посади: 1) на службу в поліції можуть бути прийняті громадяни віком від 18 років незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання; 2) мають повну загальну середню освіту; 3) володіють державною мовою; 4) мають достатню фізичну підготовленість; 5) відсутність судимості; 6) психічну придатність до служби в поліції тощо [8].

Схожими є і методи професійного відбору на службу в поліцію і подальшого навчання такі як: аналіз документів кандидата, психологічне тестування, тест на загальні знання; тест на фізичну підготовку; психологічний тест; проведення кваліфікаційної співбесіди.

Так як поліція кожної з зазначених країн входить до структури міністерств внутрішніх справ, то порядок, організацію та терміни проведення професійного навчання визначає саме міністерствами внутрішніх справ і включає в себе: первинну професійну підготовку; підготовку у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання; післядипломну освіту; службову підготовку.

Висновок. Отже, враховуючи усе вищевикладене вважаємо, що зарубіжний досвід управління кадрами, планування персоналу, набір кадрів, організація системи підвищення кваліфікації працівників може стати для Національної поліції України основою для модернізації управлінських стратегій щодо кадрового забезпечення. Вважаємо, що використання в Україні позитивного зарубіжного досвіду є можливим за таких умов як міжнародна співробітництво у сфері кадрового забезпечення, шляхом обміну досвідом щодо запровадження інноваційних управлінських стратегій, кадрового планування, набору і відбору персоналу, професійного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу.

Література

1. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О. А. Банчука. Київ: Москаленко О.М., 2013. –588 с.

2. Досвід підготовки поліцейських кадрів у зарубіжних країнах. Шевчук О. О., Томма Р. П. Південноукраїнський правничий часопис 2017. URL: www.sulj.oduvs.od.ua › archive › part_2

3. Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію». URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803

4. Ustawa o Policji. 2017. URL: https://ustawaopolicji24.pl

5. Република България Министерство на вътрешните работи. 2017. URL: https://www.mvr.bg

6. Lietuvos policija. 2017. URL: https://policija.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teises-aktai

7. Legea nr. 360 din 2002 actualizata – Statutul politistului. 2017. URL: https://politiaromana.ro/ro/politia-romana/cadru-legal

8. Про Національну поліцію. Верховна рада України. 2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19

Анотація

***Ромашов Ю. С.* Зарубіжний досвід кадрового забезпечення поліції.** – Стаття.

В статті здійснено порівняльно-правовий аналіз кадрового забезпечення поліції в сучасних правових демократичних країнах. Проаналізовано правові та організаційно-правові особливості підготовки та відбору поліцейських у Республіці Польща, Республіці Болгарія, Республіці Литва, у Республіці Словенія та у Румунії.

Ключові слова: демократичні країни, зарубіжний досвід, кадри, кадрове забезпечення, Національна поліція України, підготовка кадрів, поліція.

Аннотация

***Ромашов Ю. С.* Зарубежный опыт кадрового обеспечения полиции.** – Статья.

В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ кадрового обеспечения полиции в современных правив их демократических странах. Исследованы правовые и организационно- правовые особенности подготовки и отбора полицейских в Республике Польша, Республике Болгария, Республике Литва, в Республике Словения и в Румынии.

Ключевые слова: демократические страны, зарубежный опыт, кадры, кадровое обеспечение, Национальная полиция Украина, подготовка кадров, полиция.

Summary

***Romashov Yu. S.* Foreign experience of police staffing.** – Article.

The article deals with the comparative legal analysis of police personnel in modern democratic countries. The features of police training and selection in the Republic of Poland, the Republic of Bulgaria, the Republic of Lithuania, the Republic of Slovenia and Romania were investigated.

Key words: democratic countries, foreign experience, personnel, human resources, National Police of Ukraine, training, police.

УДК 347.73:336

І. О. Садовська
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

АДВОКАТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК КАТЕГОРІЯ НАУКОВОГО ПІЗНАННЯ ТА ОБ'ЄКТА ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Актуальність теми. Адвокатська діяльність підпадає під правовий вплив різних галузей права. Особливе значення у напрямку правового регулювання адвокатської діяльності займає податкове право, яке сприяє впорядкуванню суспільних відносин, пов'язаних із оподаткування доходів від такого виду незалежної професійної діяльності, що здійснюється шляхом надання правової допомоги, види якої визначені законодавством про адвокатуру та адвокатську діяльність.

Стан дослідження. Проблематиці правового регулювання адвокатської діяльності присвячені праці таких учених, як М.Р. Аракелян, Н.М. Бакаянова, Т.В. Варфоломеєва, Т.Б. Вільчик, М.В. Завальний, С.С. Калинюк, П.В. Кучеревський, Н.А. Меєрович, О.Д. Святоцький, І.Я. Семенюк, Л.В. Тацій, Є.Ф. Шкребець, О.Г. Яновська та ін. Однак питання адвокатської діяльності як об'єкта податково-правового регулювання залишились поза увагою науковців. У зв'язку з цим сьогодні виникла необхідність наукової розробки проблеми правового регулювання оподаткування доходів від здійснення адвокатської діяльності.

Метою статті є проаналізувати адвокатську діяльність як категорію наукового пізнання та об'єкта податково-правового регулювання, а також визначити перспективи наукових пошуків у цьому напрямку.

Результати дослідження. У юридичній науці відмічається, що адвокатська діяльність як складна динамічна правова категорія являє собою комплексне правове явище, взаємопов'язані елементи якої утворюють в сукупності систему, покликану забезпечити її ефективне функціонування. Елементами адвокатської діяльності є: суб'єкт і залучені особи, об'єкт, мета, юридичні дії і операції, прийоми і способи їх здійснення, професійна етика, а також результати дій адвоката. Адвокатська діяльність як різновид правової діяльності являє собою сукупність юридично обумовлених і формально певних дій, здійснюваних адвокатом як особливим суб'єктом права, в установленому законодавством, а також корпоративними актами порядку, з метою захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин, які звернулися до нього за кваліфікованою правовою допомогою [1, с. 11]. У ст. 1 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" адвокатська діяльність визначається як незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту [2].

Сутність адвокатської діяльності, так само як і інших схожих правових явищ, було об'єктом наукового дослідження представників різних юридичних напрямів.

Так, серед представників теорії держави і права слід виокремити працю І.М. Переверзи "Загальнотеоретичні підходи до моделювання адвокатської діяльності" [3], в якій визначено методологічні основи дослідження інституту адвокатури та типологізації моделей адвокатської діяльності; виявлено потенціал методу правового моделювання у дослідженні адвокатської діяльності; проаналізовано категорії "модель", "правова модель", "юридична конструкція", "критерій" стосовно адвокатської діяльності; сформульовано поняття "правова модель адвокатської діяльності" та визначено послідовність етапів моделювання адвокатської діяльності; охарактеризовано правові моделі адвокатської діяльності, які сформувалися відповідно до різних правових традицій; сформульовано основні підходи до типологізації адвокатської діяльності на підставі відповідних критеріїв; проаналізовано зміст суб'єктного, інституціонального та функціонального підходів до моделювання адвокатської діяльності, виявлено особливості кожного з них; визначено основні моделі адвокатської діяльності в Україні.

Інститут адвокатури в механізмі реалізації права людини і громадянина на правову допомогу в контексті конституційного права був предметом наукової розвідки С.С. Калинюк [4]. Пошукувачем розкрито методологічні засади дослідження інституту адвокатури в процесі реалізації конституційного права на правову допомогу; встановлено роль та місце інституту адвокатури в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина; визначено конституційно-правові засади концепції правової допомоги виходячи зі специфічних рис діяльності інституту адвокатури в Україні; розкрито сутність та зміст конституційного права людини і громадянина на правову допомогу та механізм його реалізації за допомогою інституту адвокатури; окреслено теоретико-прикладні проблеми, пов'язані з реалізацією принципу незалежності адвокатури як основної гарантії її діяльності; визначено основи

© І. О. Садовська, 2017

відносин адвокатури та держави в процесі надання правової допомоги.

В межах цивільно-правової науки М.В. Кравченко було розглянуто відповідальність адвокатів за порушення зобов'язань за договорами про надання правової допомоги [5]. У роботах представників науки адміністративного права досліджувався адміністративно-правовий аспект адвокатської діяльності [6, 7], в яких здійснено історико-правовий огляд становлення та розвитку адвокатської діяльності; уточнено поняття, завдання та значення адвокатської діяльності як предмета адміністративно-правового регулювання; визначено нормативно-правове забезпечення адвокатської діяльності; з'ясовано принципи здійснення адвокатської діяльності; охарактеризовано адміністративно-правовий статус суб'єктів нормативного забезпечення діяльності адвокатури України; з'ясовано зміст форм і методів забезпечення адвокатської діяльності; окреслено пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування адвокатури України тощо.

Адвокатура як суб'єкт запобігання злочинам [8], правові гарантії діяльності адвоката-захисника в кримінальному процесі України [9], здійснення адвокатом захисту у стадії апеляційного перегляду рішень суду першої інстанції [10], функція захисту в кримінальному процесі України [11], діяльність адвоката у кримінальному процесі [12] тощо була предметом дослідження представників кримінального та кримінального процесуального права. Вивченню правового статусу адвоката, дисциплінарної відповідальності адвокатів, організаційних форм діяльності адвокатури, принципів адвокатської діяльності присвячені дисертаційні роботи П.В. Хотенець [13], Т.С. Коваленко [14], А.В. Іванцова [15], М.К. Северина [16].

Однак, якщо аналізувати наукові розробки представників фінансово- правової науки, то питання, пов'язані з оподаткуванням доходів від адвокатської діяльності, містяться в окремих публікаціях практикуючих адвокатів [17, 18], у роз'ясненнях податкових органів. Такий підхід не може повною мірою задовольнити наявну потребу у наявності фахового супроводження з боку податково-правових розробок оподаткування доходів від адвокатської діяльності.

Адвокатська діяльність є специфічним об'єктом податково-правового регулювання. Відповідно Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" адвокат є фізичною особою, що здійснює незалежну професійну діяльність щодо надання правової допомоги клієнту. Формою винагороди адвоката за здійснення правової допомоги клієнту є гонорар [2]. У пп. 14.1.54 та пп. 14.1.55 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України передбачено, що така винагорода є доходом від зайняття незалежною професійною діяльністю [19]. Згідно ст. 22 Податкового кодексу України дохід є об'єктом оподаткування, з наявністю якого податкове законодавство пов'язує виникнення у адвоката податкового обов'язку [19]. Отже, оподаткування доходів адвоката обумовлено результатом адвокатської діяльності.

Для оподаткування доходів від адвокатської діяльності предметом регулювання є суспільні відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. Природа податкових відносин обумовлена методом їх регулювання – методом владних розпоряджень, який полягає у підпорядкуванні однієї сторони іншій. Однією із сторін є уповноважений державою орган, який наділений владними повноваженнями, і виражає публічний фінансовий інтерес. Другою – є особа, яка повинна виконати припис уповноваженого державного органу. Такими сторонами у податкових відносинах є податкові органи та платники податків [20, с. 43]. У ст. 67 Конституції України передбачено, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [21]. З цієї норми слідує, що платник податків, є податкозобов'язаною особою, яка повинна внести до бюджету певну суму коштів у встановлений законом строк. Отже, центральне місце в податкових відносинах належить відносинам щодо справляння податку. Основний зміст цих відносин полягає в обов'язку сплатити особою державі податку – індивідуально-безоплатного платежу. Тому платник податків, насамперед, визначається як зобов'язана сторона податкових правовідносин.

Основним актом у сфері оподаткування є Податковий кодекс України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [19]. З огляду на законодавчий підхід та враховуючи аналіз інших положень Податкового кодексу України до відносин, пов'язаних із оподаткування доходів від адвокатської діяльності, необхідно віднести: відносини щодо закріплення переліку податків стосовно адвокатської діяльності; відносини щодо встановлення, зміни, скасування податків стосовно адвокатської діяльності; відносини, пов'язані зі сплатою податків в результаті здійснення адвокатської діяльності; відносини щодо закріплення правового статусу адвоката; відносини щодо порядку адміністрування податків стосовно адвокатської діяльності; відносини, що виникають у процесі здійснення податкового контролю стосовно адво-

катської діяльності; відносини щодо регулювання фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства в результаті здійснення адвокатської діяльності; відносини щодо оскарження рішень податкових органів стосовно адвокатської діяльності.

Отже, податкове право впливає на адвокатську діяльність напряму через встановлення відповідних податків, елементів таких податків, обов'язки платників податків, пов'язаних зі сферою адвокатської діяльності. Розуміння того, яку податкову політику держава проводить стосовно адвокатської діяльності, сприяє розумінню зворотного впливу останньої на наповнення державної скарбниці та економічний розвиток країни в цілому.

Висновки. Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що адвокатська діяльність є об'єктом податково-правового регулювання. Питанням правового регулювання оподаткування доходів від здійснення адвокатської діяльності увага на рівні фундаментальних податково-правових досліджень не приділялася і розробка цієї проблеми знаходиться на початковій стадії. Відсутність наукових розробок цієї проблематики, недостатнє законодавче врегулювання цього питання (проблеми одноманітного розуміння податкового законодавства адвокатами та податковими органами, правового статусу адвоката-платника податків, правового режиму оподаткування доходів від здійснення адвокатської діяльності) та невизначеність сутності і специфіки правового регулювання оподаткування доходів від здійснення адвокатської діяльності зумовлює нагальну потребу у дослідженні теоретичних та практичних проблем податково-правового регулювання адвокатської діяльності.

Література

1. Суровова К.Ю. Адвокатская деятельность: содержание, виды (теоретико-правовой анализ): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М., 2016. 240 с.

2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17.

3. Переверза І.М. Загальнотеоретичні підходи до моделювання адвокатської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Національний університет «Одеська юридична академія». О., 2016. 21 с.

4. Калинюк С.С. Інститут адвокатури в механізмі реалізації права людини і громадянина на правову допомогу: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгородський національний університет. У., 2015. 15 с.

5. Кравченко М.В. Відповідальність адвокатів за порушення зобов'язань за договорами про надання правової допомоги: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2016. 20 с.

6. Меєрович Н.А. Адміністративно-правове регулювання адвокатської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2014. 19 с.

7. Шкребець Є.Ф. Адвокатура України: адміністративно-правове забезпечення діяльності на сучасному етапі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., Нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна., 2016. 18 с.

8. Лотоцький М.В. Адвокатура як суб'єкт запобігання злочинам: автореф. дис. ... 12.00.08. Класич. приват. ун-т. З., 2012. 20 с.

9. Яновська О.Г. Правові гарантії діяльності адвоката-захисника в кримінальному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 1997. 210 с.

10. Острогляд О.В. Здійснення адвокатом захисту у стадії апеляційного перегляду рішень суду першої інстанції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Одес. нац. юрид. акад. О., 2007. 20 с.

11. Маланчук П.М. Функція захисту в кримінальному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2008. 24 с.

12. Кучевський П.В. Діяльність адвоката у кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Нац. акад. внутр. справ. К., 2011. 16 с.

13. Хотенець П.В. Правовий статус адвоката в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2001. 206 с.

14. Коваленко Т.С. Дисциплінарна відповідальність адвокатів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Акад. адвокатури України. К., 2010. 20 с.

15. Іванцова А.В. Організаційні форми діяльності адвокатури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2010. 20 с.

16. Северин М.К. Принципи адвокатської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Акад. адвокатури України. К., 2015. 18 с.

17. Скребець О., Козіна В. Оподаткування доходів адвокатів – "індивідуалів", одержаних у 2014 році // Вісник Національної асоціації адвокатів України. 2015. № 1–2(10). С. 12–19.

18. Козіна В. Щодо оподаткування доходів від здійснення адвокатської діяльності: старі-нові проблеми та шляхи їх вирішення // Вісник Національної асоціації адвокатів України. 2015. № 1–2 (10). С. 7–11.

19. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

20. Оніщик Ю.В. Правовий статус організації – платника податків: Монографія. Київ: Вид-во «Криниця-2007», 2012. 202 с.

21. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

Анотація

Садовська І. О. **Адвокатська діяльність як категорія наукового пізнання та об'єкта податково-правового регулювання.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню адвокатської діяльності як категорії наукового пізнання та об'єкта податково-правового регулювання. Розглянуто наукові дослідження представників різних юридичних напрямів, об'єктом яких була адвокатська діяльність. Аргументовано, що адвокатська діяльність є специфічним об'єктом податково-правового регулювання. Виділено відносини, пов'язані із оподаткування доходів від здійснення адвокатської діяльності. Наголошено, що

податкове право впливає на адвокатську діяльність напряму через встановлення відповідних податків, елементів таких податків, обов'язки платників податків, пов'язаних зі сферою адвокатської діяльності. Зазначено, що питанням правового регулювання оподаткування доходів від здійснення адвокатської діяльності увага на рівні фундаментальних податково-правових досліджень не приділялася і розробка цієї проблеми знаходиться на початковій стадії.

Ключові слова: оподаткування, адвокатська діяльність, податково-правове регулювання, податкові правовідносини, податкове право.

Аннотация

Садовская И. А. **Адвокатская деятельность как категория научного познания и объекта налогово-правового регулирования.** – Статья.

Статья посвящена исследованию адвокатской деятельности как категории научного познания и объекта налогово-правового регулирования. Рассмотрены научные исследования представителей различных юридических направлений, объектом которых была адвокатская деятельность. Аргументировано, что адвокатская деятельность является специфическим объектом налогово-правового регулирования. Выделены отношения, связанные с налогообложения доходов от осуществления адвокатской деятельности. Отмечено, что налоговое право воздействует на адвокатскую деятельность напрямую через установление соответствующих налогов, элементов таких налогов, обязанности налогоплательщиков, связанных со сферой адвокатской деятельности. Отмечено, что вопросам правового регулирования налогообложения доходов от осуществления адвокатской деятельности внимание на уровне фундаментальных налогово-правовых исследований не уделялось и разработка этой проблемы находится на начальной стадии.

Ключевые слова: налогообложение, адвокатская деятельность, налогово-правовое регулирование, налоговые правоотношения, налоговое право.

Summary

Sadovska I. O. **Advocacy as a category of scientific knowledge and the object of tax and legal regulation.** – Article.

The article is devoted to the research of the lawyer activity as a category of scientific knowledge and the object of tax regulation. The scientific researches of representatives of different legal fields, the object of which was a lawyer, are considered. It is argued that advocacy is a specific subject of tax regulation. The relations with taxation of the income from the activity of a lawyer are distinguished. It is emphasized that tax law influences a lawyer's activity directly by establishing the relevant taxes, the elements of such taxes, the duty of taxpayers related to the sphere of advocacy. It was noted that the issue of legal regulation of taxation of income from the practice of advocacy was not paid attention at the level of basic tax and legal research and the development of this problem is at an early stage.

Key words: taxation, advocacy, tax regulation, tax relations, tax law.

УДК 342.951:351.82–342.7(637)

С. В. Семіног
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Захист прав, свобод та інтересів громадян, охорона материнства та дитинства, соціальні гарантії це основоположні функції будь-якої цивілізованої, соціально-орієнтованої держави, яка прагне створити надійне, безпечне середовище для життєдіяльності своїх громадян.

Конституція України задекларувала правило, з яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах [2]. Відповідно, усі цінності, які проголошуються на міжнародному рівні та захищаються національною публічною адміністрацією, походять із дитинства [1]. Що і не дивно, оскільки діти – це наше майбутнє, це найголовніший скарб нашого суспільства. І від того, як ми їх виховуємо, які зерна добра, справедливості, мужності ми в них закладемо, залежить не тільки майбутнє нашої країни, а й майбутнє всього нашого світу [3].

Однак, в умовах сьогодення, значна кількість дітей належить до вразливої, малозахищеної категорії нашого населення, що спричинено декількома чинниками:

1) тиск соціальних, культурних, моральних, психологічних та інших факторів на процеси формування та розвитку дитячої та підліткової особистості, яка не може самостійно обирати середовище для повноцінної життєдіяльності;

2) війна на сході України та воєнні дії, злочинність та насильство – фактори, що породжують психологічні та фізичні травми у дітей та підлітків, які є свідками таких подій або безпосередньо до них залучені;

3) економічна криза, що породжує умисну чи вимушену недбалість батьків відносно забезпечення дитини основоположними потребами;

4) неефективність або недостатній рівень діяльності публічної адміністрації, що опікується питаннями забезпечення повноцінного розвитку осіб до 18 років, та багато інших.

Зазначене обґрунтовує актуальність піднятої проблематики, а сама робота присвячена розкриттю дефінітивних, змістових та об'єктних складових такої діяльності.

Стан дослідження. Захист прав дітей – тема, що поправу викликає науковий інтерес не тільки вітчизняних науковців, а й зарубіжних зокрема. В науковій сфері існує багато чисельне коло наукових праць присвячених цій тематиці. У свою чергу, питанням адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні приділяли увагу такі вчені як І. Бородін, О. Гордуз, К. Городенська, Н. Опольська, Ю. Размєтаєва, Н. Троцюк, та інші. Однак, заявлена до розгляду проблематика, не була предметом їх наукових пошуків, а стосувалась суміжних правових викликів.

Виклад основних положень. Не викликає жодних сумнівів тезис про те, що адміністративно-правовий захист прав особи слугує надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття захисту прав людини на реальність. Вони є ваговим і ефективним напрямом захисту прав взагалі і, як вважає І. Бородін, частиною владно-розпорядчої діяльності державних органів та їх посадових осіб, від яких залежить здійснення прав фізичних осіб [4]. Важливою ознакою доступності цього способу захисту є його «собівартість» (розмір витрат – від моральних засобів до витрачених зусиль і часу). Проте адміністративно-правовий захист стане насправді «економічним» за умови перегляду пануючих у цій сфері концепцій та процесуального законодавства. Власне, адміністративний порядок захисту прав і свобод громадян визначається не характером охоронюваних прав, а колом державних органів, які здійснюють цей захист, та змістом норм, що регулюють процес їх правозахисної діяльності. Можна солідаризуватися, що «адміністративно-правовий захист прав, свобод та законних інтересів громадянина» являє собою сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами адміністративного права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами, посадовими особами, а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, процедур, які спрямовані на припинення незаконного посягання на права, свободи та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності» [5]. Тобто, об'єктом адміністративно-правового захисту є права, свободи та інтереси громадян, які потерпають від незаконного посягання, не можуть бути повноцінно реалізовані внаслідок протиправних перешкоджань з боку інших осіб [6, с. 217].

© С. В. Семіног, 2017

З розумінням того, що діти – це окрема, самостійна частина суспільства, якій притаманні особливі правила поведінки, своєрідні життєві погляди, що забезпечують її розвиток і становлення та перетворення в дорослу частину суспільства, вони потребують особливого підходу, соціального захисту та поваги до їх прав. На жаль, в сучасному українському суспільстві бракує й особливого підходу, і соціальний захист в багатьох випадках задекларований в нормативних документах, але внаслідок браку коштів та безмежної бюрократії є неадресним та неефективним. Але головне, що заважає будувати партнерське та гуманістичне суспільство, – це тотальне нерозуміння прав людини і прав дитини зокрема, нерозуміння можливостей та потреб дітей щодо відстоювання та захисту власних прав [7].

Відповідно, нормативний аспект адміністративно-правового захисту прав дітей передбачає наявність міжнародних стандартів реалізації такої діяльності та окремо сукупність національних адміністративних норм, які, по-перше, проголошують зміст та соціальну орієнтованість держави в площині реалізації такої діяльності, по-друге, встановлюють вітчизняні механізми, процедури, різновиди адміністративних дій публічної адміністрації.

Розв'язання адміністративно-правових проблем у сфері захисту прав дітей, зокрема, організація належного рівня діяльності публічної адміністрації, потребує систематичного вдосконалення із залученням нових, дієвих, а в деяких випадках, і альтернативних заходів впливу на досліджуваний об'єкт захисту.

Слід відзначити, що суб'єктний склад публічної адміністрації в аналізованій сфері має широке коло. До їх числа відносяться: органи загальної компетенції, серед яких основоположне місце займають Верховна рада України, Кабінет Міністрів України, органи із спеціальною компетенцією, зокрема, Уповноважений Президентом України з прав дитини, Прокуратура України, Міністерство соціальної політики України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері сім'ї та дітей, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері сім'ї та дітей, відповідні структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, окремі громадяни, а також уповноважені підрозділи органів Національної поліції України. Окремий статус мають громадські формування, які можна визначити специфічними суб'єктами публічної адміністрації, оскільки вони наділені можливістю допоміжного впливу на аналізований об'єкт (шляхом інформативної, комунікативної чи практичної співпраці і іншими уповноваженими суб'єктами) або ж автономного захисту прав дітей, який може бути реалізованих в межах їх право можливостей.

Зазначені суб'єкти, по-перше, на законодавчому рівні гарантують права дитини, по-друге, встановлюють засади державної політики захисту прав дітей, по-третє, практично втілюють в дійсність заходи її реалізації та забезпечують гарантії їх повноцінного розвитку.

Законодавство України під цією категорією осіб передбачає особу (будь-яку, як зазначено в окремих актах) віком до 18 років (Закони України «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2235-III; Сімейний Кодекс України; від 10.01.2002 № 2947-III; «Про протидію торгівлі людьми» від 20.09.2011 № 3739-VI).

Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 № ETS N 166 та Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.05.2005 містять аналогічне визначення, що і вітчизняне законодавство.

А ось Закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII, «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III, спільні Накази МВС України та Адміністрації Держкордонслужби від 25.11.2003 № 1426/267 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країни постійного проживання» та « Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення» – Держкомсім'ї та молоді, МВС України, МОН України, МОЗ України від 16.01.2004 № 5/34/24/11 уточнюють вищезазначене тезисом «якщо згідно з законом вона не набуває прав повнолітньої раніше».

Додамо, що Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення від 28.06.1952 передбачає, що це дитина, яка не досягла віку закінчення шкільної освіти або не досягла 15-річного віку, як це може бути встановлено. Тоді як в нормах Конвенції про контакт з дітьми від 15.05.2003 № ETSN192 вказано, що це особа віком до 18 років, щодо якої може бути видане або виконане в судовому порядку розпорядження про контакт в державі-учасниці. У свою чергу, Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) від 06.11.1990 № ETS N 139 дитину визначає як особу шкільного віку або дитину, яка не досягла 16 років.

Як видно із вищенаведеного, основною характерною особливістю, та підставою формування статусу дитини є її вік – від народження до 18. При чому в залежності від нього встановлюється їх градаційна різновидність.

Зокрема у педагогіці існує узвичаєний поділ на дітей дошкільного та шкільного (молодшого, середнього та старшого) віку. У загальномовному українському вжитку їх називають малі діти, підлітки, дошкільнята, школярі, неповнолітні діти тощо. А в оголошеннях нерідко чуємо: «не залишайте без нагляду малолітніх дітей чи стежте за малолітніми дітьми». Як зазначає К. Городенська, назви малолітні діти, малолітка не органічні для української мови, їх сприймаємо як переклад російських назв «малолетние дети, малолетка». Звичнішою для українців є назва малі діти, що означає дітей невеликого віку. У зв'язку з цим, вченою обґрунтовується доцільність застосування в українській термінології таких термінів як малі діти, зовсім малі діти (якщо на цій віковій ознаці треба наголосити) та підлітки (діти 12–16 років) чи неповнолітні діти [8, с. 133].

Слід уточнити, що вікова градація є основною в аспекті визначення комплексу право можливостей дітей, однак не єдиною. У наукових працях та законодавчих актах зустрічаємо такі терміни як: діти-солдати – учасники бойових дій; діти, що потерпіли в наслідок чорнобильської катастрофи; діти, які опинились у складних життєвих обставинах; обдаровані діти та діти індиго як його феномен; діти з особливими потребами або ж діти – інваліди та ті, що потребують особливих умов для оздоровлення; невинні діти – жертви агресії, діти з девіантною поведінкою; діти з синдромом дефіциту уваги та гіперактивності; діти – жертви етноциду, передчасно народжені діти, діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування та ті, що залишилися без піклування батьків; діти які потребують тимчасового захисту; діти-вихованці, сироти, покинуті, розлучені із сім'єю, біженці, кривдники та інші.

Отже, діти – це особи, які в силу власних вікових, фізичних, розумових чи соціально-адаптованих спроможностей не здатні (не в повній мірі) усвідомити значення та сутність гарантованих їм благ для реалізованості як самостійної складової цивілізованого суспільства. Для визначення особи дитиною достатньо одного вікового чинника, а всі інші є факультативно-доповнюючими, їх наявність характеризує групову приналежність окремого індивіда до забезпечення йому спеціальних потреб.

В будь-якому разі, вони становлять особливу соціально-демографічну групу населення, яка має свої специфічні потреби, інтереси та права, але не володіє достатньою спроможністю відстоювати і захищати їх перед суспільством. З правової точки зору, дитина є самостійним суб'єктом права, в тому числі на неї поширюється весь комплекс громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав людини [9, с. 20].

В залежності від віку дитини, законодавством передбачено різний обсяг та правові механізми реалізації її прав [10]. З поміж зазначеного, вони об'єктивно визначені соціально-економічним рівнем розвитку суспільства. Це ті можливості задоволення потреб та інтересів дитини, реалізація яких є необхідною умовою для її нормального життя та гармонійного розвитку і здійснюється самою дитиною або за допомогою інших осіб [11, с. 11].

Здебільшого, це природні права людини, зокрема і дитини серед яких: право на життя; право на охорону здоров'я і безоплатну кваліфіковану медичну допомогу; право на безпечні умови для життя і здорового розвитку; право на ім'я та громадянство; право на рівень життя, достатній для фізичного, інтелектуального, морального, культурного, духовного і соціального розвитку; право на вільне висловлювання особистої думки, формування власних поглядів, розвиток власної суспільної активності; право на свободу совісті та релігійних переконань; право на отримання інформації, що відповідає її віку (в тому числі право на вільний пошук, отримання, використання, поширення та зберігання інформації в усній, письмовій чи іншій формі, за допомогою творів мистецтва, літератури, засобів масової інформації, засобів зв'язку (комп'ютерної, телефонної мережі тощо) чи інших засобів на вибір дитини); право на звернення (зокрема, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, засобів масової інформації та їх посадових осіб із зауваженнями та пропозиціями стосовно їхньої діяльності, заявами та клопотаннями щодо реалізації своїх прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення); право на свободу, особисту недоторканність та захист гідності (зокрема, дитина вправі особисто звернутися до державних органів за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів); право на проживання в сім'ї разом з батьками або в сім'ї одного з них та право на піклування батьків; право на освіту; право на майно та житло (зокрема, дитина наймача або власника житла має право користуватися ним нарівні з останнім); право на працю та на зайняття підприємницькою діяльністю; право на об'єднання в дитячі та молодіжні громадські організації (при цьому створення дитячих організацій політичного та релігійного спрямування забороняється) [10; 12; 13].

Окрім зазначених, діти мають право на захист (судовий, прокурорський, громадський, батьківський, самозахист) від усіх форм зневаги, експлуатації та примусової праці; на найкраще забезпечення інтересів дитини; право на здорове зростання і розвиток; на забезпечення основного права дітей на освіту та права здобувати її за місцем проживання (в тому числі інклюзивного); на розвиток особи, талантів, розумових і фізичних здібностей; першочерговості отримання захисту і допомоги; на виховання в дусі взаєморозуміння,

толерантності, дружби між народами, миру і загального братерства, тощо.

Спеціальні права дітей стосуються особливих благ та цінностей особи. Вони формуються у сферах соціального захисту; захисту житлових прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа; захисту від насильства; захисту прав дітей-інвалідів; захисту прав дітей на безпечний інформаційний простір; захисту прав та інтересів дітей, над якими встановлюється опіка чи піклування; захисту майнових прав дітей; захисту прав дітей, що виховуються в неповних сім'ях.

Отже, права дитини захищають її основні інтереси. Слід ще раз акцентувати увагу на те, що захист таких інтересів здійснюється здебільшого за допомогою активних дій, незалежно від того виступають ці дії результатом індивідуальних чи спільних зусиль. Однак правова активність не виникає з нічого, вона повинна мати опору у свідомості та досвіді індивіда. Народжуючись, людина не знає про існування права, вона існує поза її свідомістю. Не маючи жодного уявлення про це, вона, звісно, опиняється поза дією права: наділяється правовим статусом незалежно від волі і знання про це [14, с. 24]. Основною проблемою сучасного суспільства є те, що допомагаючи дитині освоювати зачатки права, ми акцентуємо увагу не на її правах, а на обов'язках, не на її можливостях, а на тому, чого вона не може і не повинна робити. Проте виховання тільки через систему заборон, а з урахуванням інших проявів права, зокрема і ціннісного, сприятиме формуванню тих якостей особистості, які необхідні їй у громадянському суспільстві. Перш за все, це стосується правової активності, яка власне є умовою участі індивіда у правовому житті і реалізації ним своїх прав належним чином [15, с. 311].

Якщо вести мову про конкретні засоби та заходи реалізації адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні, необхідно уточнити, що вони породженні відповідним завданням, яке ставить за мету вирішення конкретного проблемного питання. Це може бути розробка нормативно-правових актів, які стосуються, як приклад, формулювання першочергових заходів захисту прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб із їх числа; виявлення, вирішення та попередження виникнення колізійних та інших проблемних питань в цій сфері; стратегічного планування освітньої, превентивної чи іншої діяльності; виявлення та облік стану дітей, порушень умов їх життєдіяльності та інші.

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким, адміністративно-правовий захист прав дітей в Україні – це спосіб забезпечення публічною адміністрацією основоположних цінностей, які впливають на психологічний, соціальний, особистісний, фізичний та духовний розвиток осіб, які в силу власних спроможностей не здатні (не в повному обсязі) усвідомити значення та сутність гарантованих їм благ, які надають можливість останнім повноцінно зростати, розвиватись та формуватись як реалізована, самостійна складова цивілізованого суспільства.

Всі діти наділені комплексом загальних (природних та похідних від них) прав та окремо спеціальних, що породжені їх приналежністю до певної категорії чи групової спільності обумовленої специфікою їх особливих потреб. Відповідно, держава зобов'язана слідкувати, опікуватись, охороняти та захищати дітей від реалій сьогодення шляхом пошуків, впровадження та реалізації нових ефективних моделей адміністративно-правового захисту підростаючого покоління.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К. : Юридична практика, 2006. 512 с.
2. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10.12.1948. *Офіційний вісник України.* 2008 р. № 93. стор. 89. стаття 3103.
3. Капелька К. Діти – це наше майбутнє. *Helen Doron.* 2016. URL: http://helendoron.ua/maibutne/.
4. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право, адміністративний процес». Х., 2004. С. 88.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 378.
6. Троцюк Н. В. Адміністративно-правовий захист авторських прав. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 216-219.
7. Левченко К. Двадцять років Конвенції ООН про права дитини. Права Людини в Україні. *Інформаційний портал Харківської правозахисної групи.* 2009. URL: http://khpg.org/index.php?id=1258983351
8. Городенська К. Малолітні діти чи малі діти, підлітки. *Українська мова.* 2012. № 4. С. 133.
9. Гордуз О. А. Нормативно-правові аспекти забезпечення захисту прав дітей в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Юриспруденція. 2013. Вип. 6-1(1). С. 20-22.
10. Права дитини в Україні. *Степанівський МНВК.* 2017. URL: http://stepmnvk.net.ua/prava-ditini-v-ukra%D1%97n%D1%96.html
11. Опольська Н. М. Правове забезпечення прав та свобод дитини в Україні (загальнотеоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. К., 2010. 22 с.
12. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001. *Відомості Верховної Ради України.* 2001 р. № 30. стаття 142.
13. Конвенція про права дитини: Міжнародний документ від 20.11.1989. *Верховна рада України.* 2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/995_021
14. Бігу В. С. Антропологія, аксіологія та соціологія права. До питання про право розуміння. *Часопис Київського університету права.* К., 2005. № 4. С. 23-32.

15. Размєтаєва Ю. С. Права людини у системі інститутів громадянського суспільства: аксіологічний вимір. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 40. С. 310-313.

Анотація

***Семіног С. В.* Сутність адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні.** – Стаття.

У статті розкрито дефінітивні, змістові та об'єктні складові адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні. Вбачається, що це спосіб забезпечення публічною адміністрацією основоположних цінностей, які впливають на психологічний, соціальний, особистісний, фізичний та духовний розвиток осіб, які в силу власних спроможностей не здатні усвідомити значення та сутність гарантованих їм благ, які надають можливість останнім повноцінно зростати, розвиватись та формуватись як реалізована, самостійна складова цивілізованого суспільства.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, блага, гарантії, діти, потреби дитини, права дитини, публічна адміністрація, цивілізоване суспільство.

Аннотация

***Семиног С. В.* Сущность административно-правовой защиты прав детей в Украине.** – Статья.

В статье раскрыто дефинитивные, содержательные и объектные особенности административно-правовой защиты прав детей в Украине. Представляется, что это способ обеспечения публичной администрацией основополагающих ценностей, которые влияют на психологическое, социальное, личностное, физическое и духовное развитие лиц, которые в силу своих возможностей не способны осознать значение и сущность гарантированных им благ, которые предоставляют возможность последним полноценно расти, развиваться и формироваться как реализованная, самостоятельная составляющая цивилизованного общества.

Ключевые слова: административно-правовая защита, блага, гарантии, дети, потребности ребенка, права ребенка, публичная администрация, цивилизованное общество.

Summary

***Seminog S. V.* The essence of administrative and legal protection of children's rights in Ukraine.** – Article.

In the article ostend definitions, content and objects of administrative and legal protection rights of children in Ukraine. This is a way of providing by public administration fundamental values that influence the psychological, social, personal, physical and spiritual development of individuals who, by virtue of their own abilities, are not able to realize the significance and essence of the benefits guaranteed to them, which enable the latter to grow and formed as an implemented, independent component of a civilized society.

Key words: administrative-legal protection, benefits, children, children's needs, children's rights, civilized society, guarantees, public administration.

УДК 340.12

С. Л. Семяніста
аспірант
Університету державної фіскальної служби України

ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Ефективність реалізації права на доступ до публічної інформації залежить від якості чинного національного законодавства України як нормативного базису досліджуваних суспільних відносин.

Відповідно до п. 2 Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року встановлено, що систематизація чинного та перспективного законодавства у досліджуваній сфері має відбуватися задля досягнення мети створення цілісної системи нормативно-правових актів законодавства, гармонізованої відповідно до норм міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства. Пріоритетним напрямом розвитку систематизації інформаційного законодавства визначено необхідність його кодифікації/

Дослідження нормативних засад доступу до публічної інформації присвячено наукові праці ряду вчених, зокрема, Г.О. Блінової, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легези, В.А. Ліпкана, О.А. Мандзюк, Л.І. Рудник, В.С. Цимбалюка та інших. Однак, з врахуванням стрімкого розвитку інформаційного суспільства в Україні, визначення пріоритетного впровадження ідеї електронного уряду та електронного судочинства є необхідним здійснити перегляд існуючих нормативних підходів до правового регулювання інформаційних відносин.

Концептуальні засади визначення сутності інституту правового регулювання суспільних відносин передбачають підтримку ідеї його пріоритетності, що досягається шляхом впровадження системи засобів правового та політичного впливу на суспільство в цілому і зокрема, на окремі його складові.

Соціальний характер правового регулювання визначений О.Ф. Скакун, що визначає необхідність забезпечення його відповідності існуючих потребам суспільства та держави, нагальність застосування найбільш ефективних регуляторних та правоохоронних засобів впливу [1, с. 263-265].

З врахуванням зазначеного встановлення нормативно-правових засад впливу на регулювання відносин у сфері доступу до публічної інформації передбачає дослідження існуючої системи нормативно-правових актів та перспективи її удосконалення. Необхідність пошуку напрямів оптимізації чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації визначаються необхідністю подолання проблеми його надмірної формалізації. Нажаль надмірна формалізація правового регулювання інформаційних правовідносин свідчить про його низьку ефективність та якість, що вимагає розробки концептуальних засад його систематизації.

Акти чинної системи нормативно-правових актів у сфері доступу до публічної інформації можуть бути класифіковані за рядом критеріїв, зокрема, за їх юридичною силою, за сферою суспільних відносин, у просторі поширення їх дії, за функціональним впливом на існуючі суспільні відносини, за суб'єктами впливу.

У сфері правового регулювання інформаційних правовідносин відсутнім є єдиний кодифікаційний нормативно-правовий акт. Обґрунтування доцільності розробки такого нормативно-правового акту було неодноразово визначено у численних наукових працях. Умовно варто відзначити, що ряд вчених обґрунтовують необхідність визначення нормативних засад правового регулювання використання інформаційних технологій, а інша група вчених встановлює необхідність прийняття Інформаційною кодексу з метою регламентації права особи на доступ до інформації в цілому, і зокрема, доступу до відомостей про стан діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Попри відсутність єдиних підходів до аргументації здійснення систематизації інформаційного законодавства вартою уваги є спроби окремих вчених визначити структуру проекту Інформаційного кодексу України як єдиного кодифікованого акту у досліджуваній сфері. Зокрема, такою є аргументація Л.П. Коваленко, що відзначає доцільність поділу Інформаційного кодексу на Загальну та Особливу частини. До складу Загальної частини Інформаційного кодексу України Л.П. Коваленко пропонує віднести нормативно-правове визначення інформаційних прав та обов'язків учасників правовідносин, встановлення процедури забезпечення доступу до публічної інформації, надання характеристик статусу суб'єктів правовідносин та об'єктів інформаційних прав. Крім того в межах Загальної частини Інформаційного кодексу України необхідно визначити категоріальний апарат інформаційних права, зокрема, визначення векторів здійснення інформаційної політики, перелік випадків допустимості обмеження інформаційних прав людини, зокрема, забезпечення вимог національної безпеки, еколо-

© С. Л. Семяніста, 2017

гічної безпеки тощо. В межах Особливої частини проекту Інформаційного кодексу України мають бути встановлені норми, які визначають особливості обігу окремих видів інформації, зокрема, науково-технічної інформації, персональних даних, електронних документів, комерційної чи службової інформації [2].

Доцільність розробки та прийняття Інформаційного кодексу було визначено у працях інших вчених. Зокрема, Ю.Є. Максименко обґрунтовує доцільність встановлення в межах проекту Інформаційного кодексу нормативно-правових засад механізму забезпечення інформаційної безпеки як складової системи національної безпеки України [3].

В умовах відсутності Інформаційного кодексу України, як акту комплексного регулювання інформаційних відносин, регулювання таких відносин відбувається значною кількістю законодавчих актів. Такими Законами України є: спеціальні Закони України – «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю», «Про національну безпеку України», «Про видавничу справу», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про доступ до судових рішень», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо.

Визначені нормативно-правові акти встановлюють особливості реалізації організаційних процедур щодо доступу до публічної інформації, в тому числі визначає особливості її обігу, аргументація переліку умов та обставин, настання яких є підставою для застосування обмежень використання даних про результати діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

З врахуванням зазначеного, підкреслимо необхідність розробки спеціального законодавчого акту про систему нормативно-правових актів, що дозволило б вирішити колізійні питання правозастосування, зокрема, у разі конкуренції законодавчих та підзаконних актів, у разі наявності прогалини правового регулювання тощо.

У системі правового регулювання доступу до публічної інформації виділяються як регулятори суспільних відносин нормативно-правові акти – законодавчого та підзаконного рівнів.

Умовно, загальновизнаною є ієрархія підзаконних нормативно-правових актів, де найвищу силу мають Укази Президента України, що мають вказівний характер, і частіше мають характер ситуативного правового регулювання, а також спрямовані на визначена компетенції спеціально уповноважених суб'єктів-розпорядників публічної інформації. Зокрема, прикладом останнього може слугувати виданий 31 липня 2015 року Указ Президента України № 463/2015 «Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» [4], де встановлюється процедура підготовки уповноважених посадових осіб на забезпечення інформаційної безпеки держави.

У сфері обігу публічної інформації укази Президента України відіграють особливу функцію правового регулювання, зокрема, саме їх нормативні положення визначають які відомості не підлягають опублікуванню із потреб забезпечення вимог національної безпеки та оборони. Таким відомостям надається гриф «опублікуванню не підлягає», і вони визнаються службовою інформацією чи інформацією із обмеженим доступом [5; 6].

У порівнянні із Указами Президента України постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України перебувають на більш нижчому рівні нормативно-правового регулювання суспільних відносин.

Нормативно-правові акти у системі правового регулювання суспільних відносин виконують функцію актів, призначених на забезпечення реалізацію покладених на Кабінет Міністрів України функцій, що є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»)

В цілому варто відзначити, що реалізація доступу до публічної інформації здійснюється як на рівні законодавчих актів, так і на рівні підзаконних, при цьому єдиного підходу до вирішення питання їх застосування.

Зокрема, відповідно до розпорядження Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 699 встановлено, що забезпечення доступу до публічної інформації має відбуватись за допомогою відповідних офіційних інформаційних ресурсів, якими є «веб-сайт Верховної Ради України, веб-сайт Голови Верховної Ради України, веб-сайти комітетів Верховної Ради України та підрозділів Апарату Верховної Ради України» (п. 2 Розпорядження Верховної Ради України від 19.05.2015 р. № 699) [7].

Необхідним є оприлюднення відомостей про діяльність Верховної Ради України: «законопроекти; Закони України, постанови Верховної Ради України, міжнародні договори України; пленарні засідання Верховної Ради України та парламентські слухання; структура Верховної Ради України; керівництво Верховної Ради України; депутатський корпус Верховної Ради України (всі скликання); депутатські фракції і групи; комітети та комісії Верховної Ради України; діяльність комітетів Верховної Ради України; діяльність тимчасових спеціальних і тимча-

сових слідчих комісій Верховної Ради України; міжпарламентські зв'язки; господарсько-фінансова діяльність Верховної Ради України; доступ до публічної інформації; порядок доступу громадян до відкритих пленарних засідань Верховної Ради України; висвітлення діяльності Верховної Ради України у ЗМІ; бібліотечно-бібліографічні ресурси Верховної Ради України; діяльність Апарату Верховної Ради України, а також посилання на веб-ресурси інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування України, органів влади інших держав та фото-, аудіо- та відеоматеріали, що висвітлюють діяльність Верховної Ради України» [7].

Необхідно підкреслити, що формування інформаційного суспільства є неможливим без створення дієвої інформаційної системи, де має бути визначено результати діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень та відомості, використовувані ними під час ухвалення управлінських рішень.

Варто відзначити, що доступ до публічної інформації в окремих сферах суспільного життя регулюється додатковими спеціальними актами законодавства, які мають визначати обсяг відомостей, яка має бути поширена відкрито.

Крім того поширеною є практика встановлення переліку відомостей, що мають характер публічної інформації, що встановлюється окремим її розпорядником. Варто навести декілька таких прикладів, зокрема, перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у м. Києві [8], перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій [9] та ін.

Особливий порядок доступу до публічної інформації встановлено у сфері судоустрою, що визначено, зокрема, Законом України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року № 3262-IV [10]. Зокрема, відповідно до статті 7 зазначеного Закону України № 3262-IV встановлено, що не підлягає оприлюдненню відомості, що вказують на: «місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі; про реєстраційні номери транспортних засобів; номери банківських рахунків, номери платіжних карток; інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися у закритому судовому засіданні; інші відомості, що дають можливість ідентифікувати фізичну особу». Така інформація має бути замінена відповідними цифровими чи літерними символами. Крім того є допустимим обмеження доступу до інформацію про особу судді, що постановив рішення у кримінальній справі (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень» [10]).

Треба відзначити, що доступ до публічної інформації у окремих судових інстанціях додатково регламентується у відповідних положеннях.

До системи правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні належать і міжнародні акти (ст. 9 Конституції України), що ратифіковані Верховною Радою України у встановленому законом порядку.

Відповідно до ст. 10 Європейської конвенції з прав людини встановлено право кожної людини на доступ до інформації про результати діяльності владних суб'єктів, вільний її пошук та отримання, як складова права на свободу вираження думок. Однак таке право відповідно до європейських стандартів не є абсолютним і може бути обмеженим [11]. Зокрема, обіг інформації може пов'язуватись із вимогами забезпечення національної безпеки, приватного життя людини тощо.

До складової системи правового регулювання доступу до публічної інформації належить і судова практика Європейського Суду з прав людини в цілому, і зокрема – у досліджуваній сфері. Такий висновок грунтується на положеннях Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [12].

Зокрема, необхідно виділити рішення ЄСПЛ у справі «Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини» (2016 рік) [13]. У зазначеній справі ЄСПЛ визначив такі критерії правомірності застосування розпорядником публічної інформації доступу до неї, як визначення природи запитуваних відомостей, встановлення суб'єктного складу спірних правовідносин, аргументація отримання доступу до інформації, встановлення характеристики статусу запитувача інформації, визначення форми поширення запитуваних особою відомостей (електронний носій, архівний документ тощо) і дотримання умов «готовності» інформації до її поширення. Зокрема, у разі встановлення у запитувача публічної інформації мети задоволення публічного інтересу, що полягає у висвітленні суспільних подій, чи висвітленні результатів діяльності владних інституцій, є безумовною підставою для надання позитивної відповіді на таке інформаційне звернення. Натомість у справі «Ганновер проти Німеччини» визначено, що не підлягає задоволенню інформаційний запит, поданий з метою реалізації приватного інтересу [14].

Окрему увагу ЄСПЛ звертає на те, що не будь-яка інформація є готовою до її поширення, і у разі

затребуваності саме таких відомостей, що є «неготовими» до поширення розпорядник інформації має право розглядати звернення впродовж більш тривалого періоду у часі, або ж взагалі відмовити запитувачу [15].

Висновки. З врахуванням вище зазначеного допустимим є висновок про надмірну розгалуженість правової бази регулювання доступу до публічної інформації, що містить у собі і законодавчі акти, і акти підзаконного нормативного характеру. Наявність надмірного розгалуженого нормативного базису регулювання доступу до публічної інформації вимагає активізації процесів систематизації законодавства задля досягнення належного рівня ефективності реалізації доступу до публічної інформації, що є гарантією здійснення публічного управління на засадах відкритості, об'єктивності та неупередженості. Необхідним є визначення на законодавчому рівні єдиної процедури ухвалення нормативно-правових актів органами державної влади в цілому, і зокрема, – визначити перелік обставин, що обґрунтовують можливість застосування з боку владних суб'єктів обмежень доступу до публічної інформації.

Література

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков: Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
2. Коваленко Л.П. Деякі питання щодо систематизації інформаційного законодавства [Електронний ресурс]. Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_17
3. Максименко Ю. Є. Щодо структури інформаційного кодексу України [Електронний ресурс]. URL: http://goal-int.org/shhodo-strukturi-informacijnogo-kodeksu-ukraini.
4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. [Електронний ресурс]. Законодавство України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/ show/539/97-%D0%B2%D1%80
5. Про перегляд позначки "Опублікуванню не підлягає", що передбачає обмеження доступу до документа або інформації: Указ Президента України від 28 травня 2015 р. № 293/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 46.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015 року «Про стан подолання негативних наслідків, спричинених втратою матеріальних носіїв секретної інформації на тимчасово окупованій території України, в районі проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях»: Указ Президента України від 30 березня 2015 р. № 184/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 27.
7. Про веб-ресурси Верховної Ради України: Розпорядження Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 699 [Електронний ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/699/15-рг
8. Перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у м. Києв. URL.: http://dls.gov.ua.
9. Перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій: Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 13.08.2013 № 514. URL.: https://ck.dsns.gov.ua/files/Dokumenti/perelik.pdf
10. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22 грудня 2005 року № 3262-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 15, ст. 128.
11. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950 р. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
12. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст. 260 .
13. СПРАВА «УГОРСЬКИЙ ГЕЛЬСІНСЬКИЙ КОМІТЕТ проти УГОРЩИНИ» від 08.11.2016 р. URL.: https://cedem.org.ua/library/13522/
14. Рішення Палати у справі «Ганновер проти Німеччини» від 24.06.2004 р. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_324
15. СПРАВА «УГОРСЬКИЙ ГЕЛЬСІНСЬКИЙ КОМІТЕТ проти УГОРЩИНИ» від 08.11.2016 р. URL.: https://cedem.org.ua/library/13522/

Анотація

Семяніста С. Л. **Правове врегулювання доступу до публічної інформації в Україні.** – Стаття.

Статтю призначено аналізу питань правового врегулюванню доступу до публічної інформації в Україні. Досліджено різноманітність науково-теоретичних та практичних підходів до розуміння аргументації доцільності прийняття та розробки Інформаційного кодексу України, що є першопричиною низької ефективності діяльності із систематизації законодавства у досліджуваній сфері. Обґрунтовано, що лише визначена науково-теоретична доцільность розробки та прийняття будь-якого кодифікованого акту, в тому числі Інформаційного кодексу України, є запорукою успішності таких процесів.

Відзначено, що реалізація доступу до публічної інформації здійснюється як на рівні законодавчих актів, так і на рівні підзаконних, при цьому єдиного підходу до вирішення питання їх застосування.

Підкреслено, що формування інформаційного суспільства є неможливим без створення дієвої інформаційної системи, де має бути визначено результати діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень та відомості, використовувані ними під час ухвалення управлінських рішень.

Вказано, що доступ до публічної інформації в окремих сферах суспільного життя регулюється додатковими спеціальними актами законодавства, які мають визначати обсяг відомостей, яка має бути поширена відкрито.

Зроблено висновок про надмірну розгалуженість правової бази регулювання доступу до публічної інформації, що містить у собі і законодавчі акти, і акти підзаконного нормативного характеру. Наявність надмірного розгалуженого нормативного базису регулювання доступу до публічної інформації вимагає активізації процесів систематизації законодавства задля досягнення належного рівня ефективності реалізації доступу до публічної інформації, що є гарантією здійснення публічного управління на засадах відкритості, об'єктивності та неупередженості. Необхідним є визначення на законодавчому рівні єдиної процедури

ухвалення нормативно-правових актів органами державної влади в цілому, і зокрема, – визначити перелік обставин, що обґрунтовують можливість застосування з боку владних суб'єктів обмежень доступу до публічної інформації.

Ключові слова: доступ до інформації, публічна інформація, Інформаційний кодекс України.

Аннотация

Семяниста С. Л. **Правовое регулирование доступа к публичной информации в Украине.** – Статья.

Статья назначен анализа вопросов правового урегулирования доступа к публичной информации в Украине. Исследовано разнообразие научно-теоретических и практических подходов к пониманию аргументации целесообразности принятия и разработки Информационного кодекса Украины, является первопричиной низкой эффективности деятельности по систематизации законодательства в исследуемой сфере. Обосновано, что только определенная научно-теоретическая целесообразности разработки и принятия любого кодифицированного акта, в том числе Информационного кодекса Украины, является залогом успешности таких процессов.

Отмечено, что реализация доступа к публичной информации осуществляется как на уровне законодательных актов, так и на уровне подзаконных, при этом единого подхода к решению вопроса их применения.

Подчеркнуто, что формирование информационного общества невозможно без создания эффективной информационной системы, где должны быть определены результаты деятельности органов государственной исполнительной власти, местного самоуправления и других субъектов властных полномочий и сведения, используемые ими при принятии управленческих решений.

Указано, что доступ к публичной информации в отдельных сферах общественной жизни регулируется дополнительными специальными актами законодательства, должны определять объем сведений, который должен быть распространена открыто.

Сделан вывод о чрезмерной разветвленность правовой базы регулирования доступа к публичной информации, который включает в себя и законодательные акты, и акты подзаконного нормативного характера. Наличие избыточного разветвленного нормативного базиса регулирования доступа к публичной информации требует активизации процессов систематизации законодательства для достижения должного уровня эффективности реализации доступа к публичной информации, что является гарантией осуществления публичного управления на принципах открытости, объективности и беспристрастности. Необходимо определение на законодательном уровне единой процедуры принятия нормативно-правовых актов органами государственной власти в целом, и в частности, – определить перечень обстоятельств, обосновывающих возможность применения со стороны властных субъектов ограничений доступа к публичной информации.

Ключевые слова: доступ к информации, публичная информация, Информационный кодекс Украины.

Summary

Semyanista S. L. **Legal regulation of access to public information in Ukraine.** – Article.

The article is intended to analyze the issues of legal regulation of access to public information in Ukraine. A variety of scientific-theoretical and practical approaches to understanding the rationale for the adoption and development of the Information Code of Ukraine, which is the root cause of low efficiency of the systematization of legislation in the study area. It is substantiated that only the determined scientific and theoretical expediency of development and adoption of any codified act, including the Information Code of Ukraine, is the key to the success of such processes.

It is noted that the implementation of access to public information is carried out both at the level of legislation and bylaws, with a single approach to addressing their application.

It is emphasized that the formation of the information society is impossible without the creation of an effective information system, which should determine the results of state executive bodies, local governments and other subjects of power and information used by them in making management decisions.

It is stated that access to public information in certain spheres of public life is regulated by additional special acts of legislation, which should determine the amount of information that should be disseminated openly.

It is concluded that the legal framework for regulating access to public information is excessively branched, which includes both legislative acts and bylaws. The existence of an excessively extensive regulatory framework for regulating access to public information requires intensifying the process of systematization of legislation to achieve the appropriate level of effectiveness of access to public information, which is a guarantee of public governance on the basis of openness, objectivity and impartiality. It is necessary to define at the legislative level a single procedure for the adoption of regulations by public authorities in general, and in particular – to determine the list of circumstances that justify the possibility of government restrictions on access to public information.

Key words: access to information, public information, Information Code of Ukraine.

УДК 342.951:351.83

В. М. Тригубенко
здобувач
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ПРАЦЮ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВІД БЕЗРОБІТТЯ

Актуальність теми. В сучасних умовах стабілізації і підйому української економіки забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття стає одним з вагомих чинників підвищення добробуту населення, складовою частиною соціально-економічної політики держави. Остання через власні механізми забезпечує взаємодію держави з інститутами громадянського суспільства, суб'єктами трудових правовідносин, органами соціального діалогу у сфері зайнятості, маючи за мету структурні перетворення, інформатизацію та інновації, посилення процесів інтеграції України у світову економіку, вдосконалення механізмів публічно-правового адміністрування вказаною сферою. Досягнення бажаного результату передбачає не лише дослідження наявних тенденцій, але й вивчення ефективної закордонної практики.

Абсолютно вірно зазначає Р.С. Мельник, що саме зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань [1, с. 179]. З іншого боку сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин [2, с. 145].

Не можна механічно переносити навіть позитивний досвід будь-якої країни у вітчизняні умови функціонування ринку праці та інструментів публічно-правового забезпечення зайнятості населення. Мінімізація виникнення ризиків негативних наслідків необґрунтованого перенесення зарубіжного досвіду забезпечення повноцінної реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття в нашу практику переконує в доцільності дотримання певних умов його вивчення, оцінки та використання, що полягає у: проведенні всебічного аналізу становлення систем соціального захисту населення в економічно розвинутих ринкових країнах, досвід яких передбачається застосувати; аналізі правових основ діяльності публічної адміністрації України у сфері зайнятості населення і тих країн, досвід яких вивчається з метою подальшого використання; проведення аксіологічного аналізу наявного досвіду: визначення, наскільки він актуальний в конкретній ситуації, чи відповідає загальній концепції розвитку системи забезпечення зайнятості населення; прогнозування, наскільки конкретний зарубіжний досвід може бути ефективним в частині реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, і за яких умов (правових, організаційних, матеріально-технічних, кадрових та ін.); теоретичне обґрунтування необхідності і послідовності здійснення впровадження зарубіжного досвіду; при впровадженні зарубіжного досвіду врахування особливостей національного менталітету і вітчизняних соціально-економічних традицій.

Стан дослідження проблеми. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення (варто згадати роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, В.В. Костицького, О.В. Кохановської, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, В.О. Морозової, В.Я. Настюка, Н.Б. Новицької, В.І. Олефіра, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.С. Юніна та ін. вчених), закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Водночас, саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вміле використання яких може оптимізувати практику адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

© В. М. Тригубенко, 2017

Виклад основного матеріалу дослідження. Безперечно врахувати всі аспекти публічно-правового забезпечення зайнятості населення в інших країнах складно і неможливо, проте наразі в світі склалися та ефективно функціонують декілька моделей моделі ринків праці та стимулювання зайнятості населення.

Однією з найстаріших та найбільш успішних, як свідчить світова практика, безперечно є американська модель державної політики забезпечення зайнятості населення (така модель притаманна США, Канаді, Австралії), характерними ознаками якої є: глибока децентралізація робочої сили, пов'язана з федеральним устроєм країн і відповідним існуванням у кожному суб'єкті федерації власного законодавства щодо зайнятості і безробіття; наявність в кожному штаті власного закону про зайнятість населення; формування і використання фондів страхування на випадок безробіття; можливість створення робочих місць з низькою продуктивністю для значної частини працездатних громадян, які мають, відповідно, і низькі доходи [3; 4, с. 123] тощо.

У питаннях правового регулювання зайнятості населення характерними особливостями американської моделі є те, що: 1) правове забезпечення зайнятості населення базується на підставі загального та спеціального законодавства; 2) наявна централізована система забезпечення зайнятості населення у вигляді Федеральної служби зайнятості та її представництв у штатах; 3) окрім нормативно-правових актів, на механізми забезпечення зайнятості населення суттєвий вплив здійснюють спеціалізовані програми, спрямовані на працевлаштування окремих категорій населення (людей похилого віку, інвалідів, молоді, жінок); 4) умови надання матеріальної допомоги з безробіття переважно забезпечується нормативно-правовими актами штатів [5, с. 222].

Характерними ознаками європейської (континентальної) моделі державної політики забезпечення зайнятості населення є: високий рівень правової захищеності робітника; жорсткі норми трудового законодавства, орієнтовані на збереження робочих місць; жорстке галузеве (регіонально-галузеве) тарифне регулювання; високий рівень мінімальної заробітної плати; невелика диференціація в розмірах заробітної плати тощо [6, с. 49]. На сьогодні така модель є кризовою із-за високого рівня безробіття, ускладненого доступу на ринок праці молоді і висококваліфікованого персоналу, підриву стимулюючої ролі оплати праці, зниження темпів економічного зростання.

Вказана модель застосовується не тільки у Німеччині, але й в Австрії, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, частково у Франції. На відміну від американської континентальна модель вимагає створення системи допомоги у зв'язку із постійним збільшенням чисельності безробітних [7].

Інертність державної політики в сфері зайнятості проявляється в жорсткому регламентуванні відносин між працівником, роботодавцем та державою. Головною метою європейської активної політики зайнятості є підвищення самостійності безробітних, інтеграція і соціалізація в суспільстві через оплачувану роботу, зниження ризику бідності і зростання доходів економічно активного населення. Відбувається поетапна переорієнтація соціально-економічної поведінки безробітного з моделі «громадянських свобод» на модель «свободи економічної поведінки» при збереженні гарантій мінімальних державних стандартів в соціальному забезпеченні. Інтеграція взаємодії між безробітним і центрами зайнятості населення посилюється на основі жорстких нормативно-правових взаємних зобов'язань, формування моделі активної індивідуальної стратегії поведінки безробітного на ринку робочої сили, ефективного моніторингу контролю пошуку робочого місця, розвитку професійної мобільності, надання соціальної та психологічної підтримки, надання допомоги по догляду за дітьми.

Континентальна (європейська) модель ринку робочої сили орієнтована на збереження соціальних цінностей і гарантій працівнику, високу правову захищеність працівника і жорсткі норми трудового права, на соціальну адаптацію працівників через систему корпоративної освіти, конструктивну взаємодію працівників з роботодавцем в моделі соціального партнерства через систему тарифного регулювання, укладення колективних договорів і соціальне страхування. Переважний внутрішньофірмовий ринок робочої сили зумовлює моделі підготовки фахівців на основі розвитку вузькопрофесійних навичок і комплементарних компетенцій з орієнтацією на конкретне робоче місце. Роботодавці корпоративного сектора економіки зацікавлені у фінансуванні початкової вузькопрофесійної підготовки та перепідготовки працівників, але при цьому зберігаються обмеження для територіальної, професійно-кваліфікаційної та соціальної мобільності фахівця.

Різновидом європейської державної політики забезпечення зайнятості населення, яку зараз можна вважати повністю самостійною, є шведська модель. Її застосовують в основному скандинавські країни і відрізняється вона активною політикою в сфері зайнятості, зокрема перевага віддається професійному навчанню, перепідготовці та підвищенню кваліфікації, орієнтується на забезпечення зайнятості практично для всієї робочої сили шляхом створення робочих місць у державному секторі із середніми або задовільними умовами праці й оплати. Однак є і недолік такої політики – розрахунок тільки на державні

фінансові засоби, обмеження чи виснаження яких неминуче веде до спаду виробництва і різкого скорочення робочих місць [8, с. 65].

Окремо слід сказати про східно-азіатські моделі державної політики забезпечення зайнятості населення, серед яких, наприклад, японська модель, характерними особливостями якої наразі є: створення профспілок безпосередньо на підприємствах, у компаніях, а не на рівні галузей; система довічного найму; визначення ставки заробітної плати залежно від стажу роботи, віку, складу родини. Так, зайнятість працівників від початку трудової діяльності до пенсійного віку базується, як правило, на трудових відносинах, заснованих на «довічному найманні». Це гарантує працівникам роботу протягом усього активного життєвого циклу [9, с. 33].

З іншого боку для китайської моделі державної політики забезпечення зайнятості населення характерним є поєднання жорсткого регулювання трудових відносин з відносно високою соціальною захищеністю робітників, що працюють у державному секторі. При цьому, в приватному і концесійному секторах правове регулювання відсутнє. За умов наявності значного потенціалу сільського виробництва і надлишку робочої сили, що сприяли початковому економічному зростанню економіки Китаю, уряд країни отримав можливість реорганізувати неефективний державний сектор без різких структурних змін. Не дивлячись на певні переваги цієї моделі соціально-трудових відносин, вона може діяти лише в умовах постійного тиску на ринок праці надлишкового населення і жорсткого авторитарного політичного режиму, який робить робітничий рух неможливим [6, с. 50].

Варто зазначити, що впровадження правових засад оптимізації державної політики забезпечення зайнятості населення активно реалізовувалось у 1960–1980-х рр. у країнах з ліберальною моделлю соціального захисту (США, Велика Британія та ін.), ніж у країнах зі скандинавською (Швеція, Данія та ін.) і консервативною моделлю соціального захисту (Німеччина, Франція, Італія та ін.). Необхідність в імплементації законодавчих актів щодо запобігання дискримінаційним проявам у сфері зайнятості економічно активного населення у цих країнах була зумовлена низкою чинників, які зумовили упродовж цих років ухвалення та імплементацію у більшості розвинених країн заходу законодавчих актів (Закон про вікову дискримінацію у Законі про зайнятість у США (Age Discrimination in Employment Act of 1967 (ADEA) чи окремих положень у законодавчих актах, що регулюють сферу зайнятості щодо протидії дискримінації за віком у цій сфері (Закон про захист зайнятості (1975) у Великій Британії (Employment Protection Act (1975) тощо.

Окрім імплементації законодавчих актів, спрямованих на протидію віковій дискримінації й забезпечення рівних можливостей у сфері зайнятості, з'являлись нові або структурно перетворювались державні й неурядові спеціалізовані установи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості в частині протидії віковим обмеженням на ринку праці [10]. Прикладом таких організацій є Комісія з рівних можливостей (Equal Employment Opportunity Commission) у США, Рада з питань рівних відносин (Danish Board of Equal Treatment) у Данії, Вища рада з питань боротьби з дискримінацією і рівності (High Authority against Discrimination and in favour of Equality (HALDE) у Франції. Основними функціями вищевказаних державних і неурядових організацій у контексті протидії дискримінаційним проявам на ринку праці були: сприяння приватним особам щодо звернення по юридичну допомогу, стимулювання процесу реформування та контролю щодо впровадження національних планів протидії дискримінації у сфері зайнятості економічно активного населення [11, с. 79-80].

В інституціональному аспекті державної політики забезпечення зайнятості населення зарубіжних країн особливе місце займає служба зайнятості, яка є основним інститутом, що забезпечує процес ефективного розподілу і перерозподілу робочої сили, в тому числі молодих громадян, на ринку праці з урахуванням економічних трансформацій.

В системі регулювання міжнародного ринку праці значна роль належить «World Association of Public Employment Services» (Всесвітня асоціація державних служб зайнятості), що об'єднує служби зайнятості більше 80 країн світу [12, с. 95-97; 13, с. 110-112], структура яких представлена у вигляді мережі територіальних відділень (регіональні, місцеві), відповідальних за процеси надання послуг у сфері зайнятості.

Незважаючи на реалізацію однотипних функцій, в діяльності таких служб є істотні відмінності, що складаються під впливом чинного законодавства, політики зайнятості, соціально-економічного розвитку тощо. Наприклад, в Німеччині, Канаді, Франції, Швеції, Японії та інших країнах роль аналізованої служби полягає в активній реалізації політики зайнятості. У той час як в США, Великобританії, Австралії її роль менш ініціативна, оскільки на рівних з нею умовах діє ряд приватних агентств, які впливають на рівень економічної активності працездатного населення [12, с. 95–97; 13, с. 110–112].

Інституціональний характер служб зайнятості у різних країнах визначається політичною роллю державної служби зайнятості, готовністю державної влади забезпечувати її розвиток та визначення її місця в соціумі. Так, в Австралії, Нідерландах,

Фінляндії і Японії служби зайнятості є робочими органами міністерств праці, а в Бельгії, Великобританії, Німеччині, Іспанії, Канаді, Франції і Швеції служби зайнятості це окремі самостійні інституції, контроль діяльності яких здійснює міністерство праці. У США і Швейцарії служба зайнятості контролюється місцевими органами влади за наявності федерального координуючого органа. Отже, у світовій практиці створено три форми організації спеціальної діяльності щодо здійснення політики зайнятості та державного контролю в цій сфері [6, с. 53].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що майже у всіх країнах Європейського Союзу, США та Японії особливість державної політики забезпечення зайнятості населення ґрунтується на ідеології мінімального втручання держави в ринковий механізм праці і, по суті, з цією метою в багатьох країнах була проведена децентралізація механізму регулювання ринку праці і передача відповідних функцій планування органам влади штатів і муніципалітетів [4, с. 122].

Водночас, у питаннях регулювання зайнятості населення в розвинутих країнах акцент робиться на удосконаленні мережі державних інституцій забезпечення зайнятості населення. Так, наприклад, у складі сучасного канадського механізму регулювання Федеральне міністерство зайнятості й еміграції та його регіональні підрозділи, що мають повноваження на розробку і організацію усіх програм, пов'язаних з прямим впливом на якість, мобільність і використання робочої сили і продуктивності праці, який фінансується урядом, але включає підприємців, представників профспілок. У прийнятті рішень на місцях велику роль відіграють місцеві консультативні ради, тому більшість провінцій Канади фінансують власні програми професійного навчання і створення робочих місць [4, с. 122].

Однак, слід додати, що з практичного боку український ринок праці та зайнятості населення інституційно не сформувався ні під жодну з сучасних світових моделей державної політики забезпечення зайнятості.

Висновок. Таким чином, на сьогодні в умовах формування вітчизняної моделі зайнятості населення корисним може бути імплементація позитивного зарубіжного досвіду забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, насамперед в частині:

– прийняття «Дорожньої карти забезпечення зайнятості населення – 2030» (на зразок Казахстану), що матиме за мету сприяння підтриманню добробуту населення шляхом організації стійкої та продуктивної зайнятості і скорочення безробіття, вдосконалення системи надання адресної соціальної допомоги, оптимізації процесів сприяння зайнятості населення тощо;

– приєднання до Європейської мережі державних служб зайнятості як наднаціонального координуючого органу, основним завданням якого є збільшення ступеня інтеграції державних служб зайнятості держав-членів ЄС, інтенсифікація міждержавного співробітництва на ринку праці ЄС шляхом проведення активної політики зайнятості;

– покладання на державу зобов'язань щодо сприяння розвитку інфраструктури, організації центрів перепідготовки робочої сили тощо;

– удосконалення мережі державних інститутів регулювання ринку праці (на зразок канадської моделі);

– забезпечення інформатизації процесу регулювання зайнятості, в тому числі через розвиток приватних спеціалізованих бюро найму, які матимуть у своєму розпорядженні всі необхідні дані про працівників різного роду професій (на зразок США);

– використання положень Стратегії «Європа 2020» як механізму оптимізації зайнятості населення середнього віку на вітчизняному ринку праці;

– розроблення комплексу програмно-цільового забезпечення зайнятості та усунення дискримінації при працевлаштуванні різних груп населення (осіб похилого віку, молоді, інвалідів, жінок та ін.);

– удосконалення системи контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості населення, зокрема в частині недопущення дискримінації працівників під час прийняття на роботу та запровадження дієвих механізмів виявлення порушень;

– реалізації інклюзивного розвитку, що сприятиме економічному зростанню, соціальній згуртованості, розширенню трудових прав, забезпеченню рівних можливостей і гідної праці на основі зростання рівня зайнятості, інвестицій в професійну освіту, модернізації ринку праці тощо.

Література

1. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. Х., 2010. 415 с.

2. Коломоєць Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: Монографія / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. 216 с.

3. Островерхов В. Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення концепції зайнятості України в умовах кризи URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rarpsu/2009_14Osroverkhov/pdf.

4. Гургула О.М. Зарубіжний досвід регулювання зайнятості населення та можливості його використання в Україні / Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. 2014. Випуск 6. Частина 4. С. 121-124.

5. Шабанов Р.І. Окремі питання правового регулювання зайнятості населення у США / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 8. С. 220-223.

6. Іванченко А.В. Формування та розвиток механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні: дис. ... канд. держ. управл. / спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 201 с.

7. Токарський Т. Концепція зайнятості населення: міжнародний досвід / Т. Токарський / Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]. 2017. № 7-8. С. 152-172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2017_7-8_14.

8. Павловська О. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення ринку праці / О. Павловська / Справочник кадровика. 2003. № 5. С. 62–69.

9. Матрусова Т. Н. Механизм государственного управления рынком труда в Японии / Т. Н. Матрусова / Труд за рубежом. 1997. № 4. С. 17–38.

10. Равенство в сфере труда: поиски ответов на вызовы [Доклад МОТ на 96-й сессии от 2007 года № I (B)]: / Международная организация труда: (офиц. веб-сайт). URL: http://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinRussian/WCMS_ILC_96_REP-I-B_RU/ lang-en/index.htm.

11. Гнибіденко І.Ф., Нартюк О.В. Історична генеза зайнятості економічно активного населення середнього віку / Демографія та соціальна економіка, 2015, № 2 (24). С. 76-87.

12. Калинина И.А., Масленников В.В. Анализ зарубежного опыта организации работы службы занятости населения по оказанию государственных услуг по трудоустройству / Экономика и предпринимательство. 2015. № 9-2. С. 94-99.

13. Лукьянова К.К. Зарубежный опыт регулирования занятости населения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2016. Т. 10. № 3. С. 109-115. – doi: 10.14529/em160315., Members / World Association of Public Employment Services. URL: http://wapes.org/en/memberslist?&&page=19 (дата обращения: 19.02.2017).

Анотація

Тригубенко В. М. **Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття.** – Стаття.

У статті розглянуто зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття, з'ясовано особливості законодавчого забезпечення державної політики забезпечення зайнятості населення в різних країнах. Визначено роль держави в регулюванні питань правової охорони права на працю та соціальний захист та здійсненні відповідного контролю. Окреслено перспективи запозичення позитивних надбань зарубіжної практики для подальшого використання її в українських реаліях сьогодення.

Ключові слова: зарубіжний досвід, зайнятість населення, праця, трудові відносини, соціальна політика, безробіття, державна політика, регулювання зайнятості населення.

Аннотация

Тригубенко В. М. **Использование зарубежного опыта как условие совершенствования административно-правового обеспечения реализации права граждан на труд и социальную защиту от безработицы.** – Статья.

В статье рассмотрен зарубежный опыт административно-правового обеспечения реализации права граждан на труд и социальную защиту от безработицы, выяснены особенности законодательного обеспечения государственной политики обеспечения занятости населения в разных странах. Определена роль государства в регулировании вопросов правовой охраны права на труд и социальную защиту и осуществлении соответствующего контроля. Определены перспективы заимствования положительных достижений зарубежной практики для дальнейшего использования ее в украинских реалиях современности.

Ключевые слова: зарубежный опыт, занятости населения, труд, трудовые отношения, социальная политика, безработица, государственная политика, регулирование занятости населения.

Summary

Trygubenko V. M. **The use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal support for the realization of the right of citizens to work and social protection against unemployment.** – Article.

The article considers the foreign experience of administrative and legal support of the realization of the right of citizens to work and social protection against unemployment, clarifies the features of the legislative support of the state policy of employment in different countries. The role of the state in regulating the issues of legal protection of the right to work and social protection and exercising appropriate control is determined. Prospects for borrowing the positive achievements of foreign practice for its further use in today's Ukrainian realities are outlined.

Key words: foreign experience, employment of the population, labor, labor relations, social policy, unemployment, state policy, regulation of employment of the population.

УДК 615.1:351.77

О. С. Ховпун
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Академії праці, соціальних відносин і туризму

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ І МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФАРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Форми та методи адміністративно-правового регулювання будь-якого виду правовідносин посідають чільне місце у механізмі правового регулювання. Правильний добір означених форм та методів гарантує ефективність реалізації функцій держави, а відповідно – високий рівень забезпечення прав і свобод людини. Фармацевтичний сектор охорони здоров'я включає в себе досить важливу групу правовідносин, які безпосередньо впливають на стан здоров'я значної частини населення України, що потребують постійного адміністративно-правового регулювання. Вивчення адміністративно-правових форм і методів забезпечення фармації, виявлення їх особливостей покликано підвищити ефективність державного управління фармацевтичним сектором.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характеристиці окремих аспектів адміністративно-правових форм і методів забезпечення фармації присвячені праці М.А. Аніщенка, З. С. Гладуна, Б. О. Логвиненка, С.Г. Стеценка, Я.М. Шатковського, В.І. Теремецького та інші вчених-адміністративістів. Однак і досі в вітчизняній правовій науці відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені проблематиці форм і методів державного управління фармацією.

Мета статті – вивчити і проананалізувати різні види адміністративно-правових форм і методів забезпечення фармації в Україні та виявити їх особливості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, під формами державного управління у будь-якій сфері суспільного життя зазвичай розуміють зовнішню діяльність органів державної влади (посадових осіб), яка здійснюється в межах їх компетенції з метою виконання покладених на них завдань і виконання управлінських функцій, регулюється адміністративно-правовими нормами й реалізується винятково у рамках чинного законодавства. Слід зазначити, що серед учених-адміністративістів немає єдності у питанні класифікації форм адміністративно-правового регулювання. Утім, незважаючи на дискусійність питання класифікації форм адміністративно-правового регулювання, поширеним серед теоретиків підходом до класифікації форм управлінської діяльності є їх поділ на правові й неправові [1, с. 69]. Використання правових форм спричиняє виникнення конкретного юридичного результату на відміну від неправових форм адміністративно-правового регулювання, які не мають безпосереднього юридичного значення [2, с. 151].

Фармацевтичний сектор охорони здоров'я регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, до яких належать Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3], Закон України «Про лікарські засоби» [4], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів і розмірів збору за їх державну реєстрацію (перереєстрацію)» [5], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ввезення на територію України незареєстрованих лікарських засобів, стандартних зразків, реагентів» [6], наказ Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) «Про затвердження Порядку проведення доклінічного вивчення лікарських засобів та експертизи матеріалів доклінічного вивчення лікарських засобів» [7] тощо.

Фармацевтичні правовідносини також регулюються правовими актами індивідуального характеру, до яких належать: постанови Кабінету Міністрів України про призначення голови Держлікслужби, накази Держлікслужби про видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), накази МОЗ України про призначення голів атестаційних комісій з атестації провізорів та фармацевтів при територіальних органах Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (далі – Держлікслужба), значна кількість інших індивідуально-правових актів.

Як відомо, правові (юридично значущі) наслідки настають за результатами укладання адміністративних договорів, до яких у фармації належать, наприклад, договори про реімбурсацію, що укладаються між Національною службою здоров'я України та відповідним суб'єктом господарювання, який відповідно до чинного законодавства займається господарською діяльністю з роздрібної торгівлі лікарськими засобами. Суть реімбурсації полягає у повному або частковому відшкодуванні за рахунок Державного бюджету

© О. С. Ховпун, 2017

вартості лікарських засобів (здійснювати реімбурсацію), відпущених пацієнтам на підставі електронних рецептів, записи про які внесені до електронної системи охорони здоров'я, відповідно до Порядку реімбурсації лікарських засобів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2017 р. № 152 [8]. Відповідно до положення про Національну службу здоров'я України, вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [9]. Договори про реімбурсацію укладають та виконуються безумовно з метою реалізації публічних, загальнодержавних інтересів з метою забезпечення права на охорону здоров'я людей, які мають серцево-судинні захворювання та цукровий діабет, а також бронхіальну астму. Це найбільш поширені захворювання серед українців і протидія ним є загальнодержавною справою, своєрідною гарантією виживання народу та забезпечення сталості генофонду нації.

Іншою групою форм адміністративно-правового регулювання організації та діяльності фармації є неправові форми.

До неправових форм державного управління в юридичні літературі «відносять різноманітні організаційні заходи, а також матеріально-технічні операції, що носять допоміжний характер і призначені обслуговувати всі інші форми управлінської діяльності й необхідні для одноразового врегулювання управлінських відносин» [1, с. 69]. Ці форми передбачені нормативно-правовими актами, використовуються постійно та систематично [10, с. 544]. До них належать: навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації фармацевтичних кадрів, підготовка звітів закладів охорони здоров'я до Державного експертного центру МОЗ України про побічні реакції лікарських засобів, проведення перевірок Держлікслужбою суб'єктів фармацевтичної діяльності, проведення експертиз лікарських засобів, проведення фармацевтичних нарад, семінарів, конференцій з актуальних проблем фармації, матеріально-технічне забезпечення державних та комунальних закладів, що здійснюють фармацевтичну діяльність (публічні закупівлі реактивів, лабораторних тварин для дослідження біологічної активності хімічних речовин і т.д.).

Неправові форми адміністративно-правового регулювання фармації є також дуже важливими для досягнення мети державного управління в даному секторі, адже вони виражають організаційну спроможність діяльності усього державного механізму та навіть недержавних установ, підприємств та організацій. Зустрічаються випадки, коли правові форми є належними, але їх виконання чи контроль за їх виконанням відбувається на низькому управлінському рівні. Так, за результатами аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії Рахункової палати України, низкою головних розпорядників коштів Субвенції за місцевими бюджетами не забезпечено ефективного управління її коштами та результативного їх використання, а окремими замовниками закупівель і закладами охорони здоров'я – дотримання законодавства при закупівлі лікарських засобів і витратних матеріалів та їх обліку. Наприклад, внаслідок неприйняття департаментом охорони здоров'я виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) своєчасних управлінських рішень щодо освоєння коштів субвенції та обмеженості часу для проведення до кінця бюджетного року процедур закупівлі до державного бюджету у 2015 році повернено як невикористані 268,7 тис. грн (21 відс. бюджетних асигнувань), що свідчить про неефективне управління коштами субвенції. Цих коштів вистачило б на придбання 74 флаконів лікарського засобу «Севофлуран», які додатково можна було використати для майже 900 операційних втручань з інгаляційною анестезією [11].

Щодо класифікації методів державного управління, серед науковців поширеною є думка їх поділу на імперативні та диспозитивні, які є основними методами правового регулювання.

С.В. Пєтков вважає, що як у теорії адміністративного права, так і в практиці реалізації правових аксіом має бути чітке розмежування імперативного і диспозитивного проявів організаційно-розпорядчої діяльності [12, с. 55]. Імперативний метод реалізовується шляхом встановлення приписів, примусу та заборон, а диспозитивний метод проявляється у наданні дозволів, в процесі переконання, встановлення заохочень. Імперативний метод полягає у встановленні певних вимог до суб'єктів фармацевтичної діяльності, проведенні їх перевірок компетентними державними органами, заборон займатися певними видами діяльності для фармацевтичних працівників.

До проявів імперативного методу у фармації можна віднести: встановлення і контроль дотримання вимог до винайдення лікарських засобів та реєстрації прав інтелектуальної власності на лікарський засіб; встановлення вимог і контроль їх дотримання в процесі державної реєстрації лікарських засобів; встановлення вимог і контроль їх дотримання в процесі виробництва лікарських засобів; контроль якості лікарських засобів та нагляд за їх побічними реакціями; встановлення вимог та контроль їх дотримання в процесі реалізації лікарських засобів; встановлення вимог

та контроль їх дотримання в процесі ввезення в Україну лікарських засобів та вивезення з України лікарських засобів; регламентація обігу в Україні наркотичних речовин, їх аналогів та прекурсорів та контроль за законністю даного обігу; встановлення певних заборон та обмежень для фармацевтичних працівників тощо.

Потрібно також вказати, що контроль і нагляд у фармації є окремими адміністративно-правовими методами, що мають вагоме значення у реалізації функцій держави у фармацевтичному секторі охорони здоров'я. Так, згідно з Положенням про Держлікслужбу, передбачено такі контрольні повноваження цієї служби:

– розробляє проекти державних цільових програм з питань здійснення контролю якості лікарських засобів і медичних виробів та здійснення контролю у сферах обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, бере участь у забезпеченні виконання таких програм;

– відбирає в установленому порядку зразки лікарських засобів і медичних виробів для перевірки їх якості;

– здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів на всіх етапах обігу, у тому числі правил здійснення належних практик (виробничої, дистриб'юторської, зберігання, аптечної);

– здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами;

– здійснює державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності;

– здійснює державний контроль за ввезенням на митну територію України лікарських засобів;

– здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– здійснює обстеження складських, торговельних та інших приміщень, що перебувають у користуванні юридичної особи та які використовуються у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [13].

Особливим видом державного нагляду є фармаконагляд – процес, пов'язаний із виявленням, збором, оцінкою, вивченням та запобіганням виникненню побічних реакцій, несприятливих подій після імунізації/туберкулінодіагностики та будь-яких інших питань, пов'язаних з безпекою та ефективністю застосування лікарських засобів, вакцин, туберкуліну. Фармаконагляд здійснює державне підприємство «Державний експертний центр Міністерства охорони здоров'я України».

Особливим методом державного контролю у фармації є контроль за цінами на лікарські засоби, які підлягають реімбурсації. Так, у реєстрі лікарських засобів, які підлягають реімбурсації, станом на 29 липня 2017 року, що затверджений наказом МОЗ України від 21.03.2017 № 298, зокрема, зазначено оптово-відпускні та роздрібні ціни за упаковку лікарських засобів, вказаних у реєстрі [14].

Серед видів публічного контролю все більшої ваги останнім часом набуває громадський контроль, зокрема за фармацевтичним сектором сфери охорони здоров'я. Хоча Закон України «Про громадський контроль» ще не прийнятий, однак чинність окремих його положень можна спостерігати проаналізувавши інші нормативно-правові акти. Так, керівник державного чи комунального закладу охорони здоров'я за новим порядком обирається за конкурсом при активній участі громадськості. Відповідно до Законів України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3], «Про громадські об'єднання» [15], «Про доступ до публічної інформації» [16], «Про звернення громадян» [17] та інших нормативно-правових актів громадські об'єднання чи окремі громадяни можуть направляти звернення (заяви, скарги, клопотання, пропозиції), інформаційні запити, а також брати участь в управлінні охороною здоров'я, і навіть фармацією, входити до складу громадських рад при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

З демократизацією усіх сфер суспільного життя велике значення має метод відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій. Відповідно до цього методу уся публічна інформація оприлюднюється на офіційних сайтах відповідних суб'єктів, в тому числі ця вимога стосується зазначених суб'єктів фармацевтичного сектору охорони здоров'я. Наприклад, на сайті Держлікслужби України можна знайти інформацію про видачу та анулювання ліцензій, наданих суб'єктам фармацевтичної діяльності.

Ще одним важливим адміністративно-правовим методом у фармації є метод запобігання і виявлення корупції, адже фармацевтична корупція у світових масштабах має чималі показники. За чинним антикорупційним законодавством, зокрема Законом України «Про запобігання корупції» [18], постановою Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції» [19], в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності утворюються підрозділи або визначаються особи, відповідальні за запобігання та виявлення корупції. Наприклад, такі підрозділи є у МОЗ України,

Держлікслужбі України, Національній службі здоров'я України, а також мають бути створені (а уповноважені особи – визначені) у кожній юридичній особі – суб'єкті фармацевтичної діяльності.

Диспозитивний метод полягає у заохоченні здійснення суспільно корисної діяльності, наприклад відпуску лікарських засобів за електронними рецептами. Таким чином, аптечні заклади відпускають певні лікарські засоби, які включені до Реєстру лікарських засобів, які підлягають реімбурсації за встановлені МОЗ України цінами, отримують від держави заохочення – відшкодування за відпущені за електронними рецептами громадянам лікарські засоби. У такому разі це є стимулом для суб'єктів фармацевтичної діяльності, адже фактично ця процедура є особливим видом державного замовлення лікарських засобів і гарантує для аптечних закладів стабільні обсяги реалізації встановлених законодавством лікарських засобів.

Диспозитивний метод також реалізується у переконанні суб'єктів фармацевтичних відносин. Прикладом цього методу є соціальна реклама використання тих чи інших лікарських засобів чи виробів медичного призначення. Відомо, що нещодавно МОЗ України розгорнуло інформаційну кампанію щодо пропаганди державної програми «Доступні ліки», або, наприклад, соціальна реклама презервативів. Переконання у фармації, спрямоване на упевнення людей приймати певні ліки або користуватися профілактичними засобами з метою збереження життя і здоров'я людини або брати участь у певній державній програмі, що реалізується у фармацевтичному секторі галузі охорони здоров'я.

Застосування необхідних адміністративно-правових форм і методів у належному порядку та співвідношенні є мистецтвом державного управління фармацією та запорукою досягнення цілей державної політики у цьому секторі. Однак задля досягнення мети державного управління фармацією не достатньо лише використовувати необхідні адміністративно-правові форми і методи у фармації, позаяк на стан справ у фармації впливає загальнодержавна управлінська політика, зокрема управління економікою. Без належних макро- та мікроекономічних показників не можливо досягти мети державного управління у фармації, а саме забезпечити громадян доступними та якісними лікарськими засобами і медичними виробами відповідно до їх потреб. Цей факт пояснюється необхідністю ефективної мобілізації публічних коштів з метою забезпечення потреб громадян у лікарських засобах та виробах медичного призначення. Така мобілізація коштів забезпечується насамперед правовими механізмами, дією нормативно-правових актів, які регламентують зазначені питання.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правові форми забезпечення фармації в Україні поділяються на правові та неправові. До правових форм належать видання нормативно-правових актів, що забезпечують фармацевтичну діяльність, а також правових актів індивідуального характеру, що стосуються суб'єктів фармацевтичної діяльності. Крім того, до правових форм адміністративно-правового забезпечення фармації належить і укладення адміністративних договорів, особливою формою яких є договори про реімбурсацію. Неправовими формами адміністративно-правового забезпечення фармації є організаційні заходи щодо виконання правових норм (підвищення кваліфікації провізорів та фармацевтів, контроль якості лікарських засобів, проведення нарад з питань державної програми «Доступні ліки» тощо).

Методи адміністративно-правового забезпечення фармації можна умовно поділити на дві групи: імперативні (приписи, заборони, примус, контроль та нагляд) і диспозитивні (переконання, заохочення). Серед методів адміністративно-правового забезпечення фармації особливо важливим є метод публічного контролю та нагляду (державний і громадський контроль, контроль органів місцевого самоврядування). Особливими видами контролю та нагляду у фармації є фармаконагляд і державний контроль за цінами на лікарські засоби. Також велике значення для адміністративно-правового забезпечення фармації мають такі методи, як: метод відкритості та прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій фармацевтичного сектору, а також метод запобігання і виявлення корупції.

Література

1. Теремецький В.І. Форми адміністративно-правового регулювання податкових відносин в Україні. Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. Вип. 604. Правознавство. С. 68–73.

2. Д.Н. Бахрах Административное право: учебник для ВУЗов. Зерцало М., 2003. 608 с.

3. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12.

4. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80.

5. Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів і розмірів збору за їх державну реєстрацію (перереєстрацію): постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2005 № 376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2005-%D0%BF.

6. Про затвердження Порядку ввезення на територію України незареєстрованих лікарських засобів, стандартних зразків, реагентів: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2011 № 237. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-07.

7. Про затвердження Порядку проведення доклінічного вивчення лікарських засобів та експертизи

матеріалів доклінічного вивчення лікарських засобів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.12.2009 № 944. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0053-10.

8. Порядок реімбурсації лікарських засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2017 № 152. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2017-%D0%BF.

9. Положення про Національну службу здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1101. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF.

10. Білько К.Ф. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату. Правова держава. Вип. 26. 2015. С. 542–549.

11. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/2-2_2018/Zvit_2-2_2018.pdf

12. Пєтков С. В. Теорія адміністративного права: навчальний посібник. К., КНТ. 2014. 304 с.

13. Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF.

14. Про затвердження форми Реєстру лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 21.03.2017 № 298. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0395-17.

15. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

17. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.

18. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

19. Питання запобігання та виявлення корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

Анотація

Ховпун О. С. **Адміністративно-правові форми і методи забезпечення фармації в Україні.** – Стаття.

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання фармацевтичних відносин, а також наукових праць українських вчених-адміністративістів визначено основні види адміністративно-правових форм і методів забезпечення фармації в Україні, а також виявлено їх особливості.

Ключові слова: правові форми, неправові форми, імперативні методи, диспозитивні методи, метод примусу, метод заборон, метод дозволу, метод заохочення.

Аннотация

Ховпун А. С. **Административно-правовые формы и методы обеспечения фармации в Украине.** – Статья.

В статье на основе анализа нормативно-правовых актов, осуществляющих административно-правовое регулирование фармацевтических отношений, а также научных трудов украинских ученых-административистов определены основные виды административно-правовых форм и методов обеспечения фармации в Украине, а также выявлены их особенности.

Ключевые слова: правовые формы, неправовые формы, императивные методы, диспозитивные методы, метод принуждения, метод запретов, метод разрешения, метод поощрения.

Summary

Khovpun O. S. **Administrative and legal forms and methods of providing pharmacy in Ukraine.** – Article.

The basic types of administrative and legal forms and methods of ensuring pharmacia in Ukraine have been defined in the article on the basis of the analysis of normative and legal acts that carry out administrative and legal regulation of pharmaceutical relationship, as well as scientific works of Ukrainian scholars in administrative law field. The author has also clarified their specific features.

Key words: legal forms, non-legal forms, imperative methods, dispositive methods, method of coercive, method of prohibition, method of authorization, method of encouragement.

УДК 342.95(477)

Ю. Я. Чумак
здобувач
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК ОБ'ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Постановка проблеми. Закріплення на законодавчому рівні правової цінності землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави окреслило основну спрямованість розвитку системи нормативно-правових актів щодо регулювання земельних правовідносин. Поряд з тим, наведене положення визначає і особливості самих земельних правовідносин, які доцільно розглядати комплексно, враховуючи не лише аспекти володіння, користування та розпорядження землею власниками чи володільцями відповідних прав, а й більш широко – охорона земельного фонду, забезпечення раціонального використання земель, участь держави та інших суб'єктів публічного адміністрування у наведеному процесі. Відповідно, земля є важливою державною, правовою та суспільною цінністю, таку ж цінність зазначене благо та права щодо його використання, володіння та розпорядження ним складає і для кожного громадянина індивідуально. У зв'язку з наведеним постає важлива та актуальна науково-теоретична, законодавча та практична необхідність у формуванні цілісного та системного механізму її адміністративно-правової охорони, забезпечення належної участі держави у наведеному процесі, що буде ґрунтуватися на виваженому та оптимізованому підході у реалізації державної земельної політики щодо охорони земельних правовідносин, прав та інтересів їх учасників, земель як суспільно-правової цінності, а також невтручання держави у ті сфери земельних правовідносин, які повинні бути врегульовані на приватно-правових засадах. Розкриття земельних правовідносин в контексті їх адміністративно-правової охорони є важливим та актуальним напрямом подальших наукових досліджень та розвитку національного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання особливостей земельних правовідносин у своїх працях розкривали В. І. Андрейцев, Г. К. Григор'єв, Ю. Г. Жариков, І. О. Іконицька, М. І. Краснов, П. Ф. Кулінич, В. Л. Мунтян, В. В. Носик, М. В. Шульга та інші автори. А загальні підходи до розуміння адміністративно-правової охорони та її об'єктів досліджували Н.Г. Білінець, В.В. Галунько, Р.О. Денчук, Ю.Ф. Іванов, В.І. Книш, О.М. Музичук, В.В. Пахомов, Н.П. Христинченко та інші науковці.

Невирішені раніше проблеми. Проте на сьогодні не сформовано цілісного підходу до визначення основоположних категорій зазначеної проблематики: «адміністративно-правова охорона», «об'єкт адміністративно-правової охорони». Також не до кінця розкритими та узгодженими є підходи вчених до розкриття змісту та сутності земельних правовідносин в цілому, а тим більше, розкриття зазначених правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони.

Метою даної статті є з'ясування особливостей земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони.

Виклад основного матеріалу. Проблематика визначення особливостей земельних правовідносин як об'єкта адміністративної охорони цікавила багатьох науковців. Вони висловили відповідні міркування щодо специфіки наведеного виду правовідносин та зробили значний внесок у формування правової доктрини у наведеній сфері. Так, О. М. Стеценко відзначає, що земельні відносини – різновид майнових відносин, проте вони мають істотних відмінностей, оскільки земля є особливим видом майна. Діяльність у сфері земельних відносин повинна забезпечити дотримання земельного законодавства, прав і обов'язків суб'єктів земельних відносин, встановлених норм, правил, нормативів, що в подальшому впливатиме на позитивний розвиток ринкової економіки [1, с. 65]. Н. І. Красюк зауважила складність структури земельних відносин. Для визначення сфери (сукупності) земельних суспільних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню автор пропонує звернутися до їх класифікації. Науковець вважає, що поряд з власне земельними відносинами (володіння, користування та розпорядження землею) у їх структурі наявні і інші види правовідносин. Відтак, вчена зазначає, що можна запропонувати таку класифікацію за головними земельно-правовими інститутами України: 1) відносини власності на землю та відносини землекористування; 2) відносини у сфері управління земельним фондом (або управлінські земельні відносини); 3) відносини у сфері раціонального використання й охорони земель (або землеохоронні відносини) [2, с. 183].

Ю. В. Корнєєв, розглядаючи зміст управлінської діяльності у сфері земельних відносин, поділяє функції державного управління на основні і

© Ю. Я. Чумак, 2017

спеціальні. До основних функцій, які притаманні всім системам управління, належать: планування, координація, організація, регулювання, контроль. До спеціальних функцій, що становлять зміст управління у галузі використання та охорони земель, на думку вченого, відносяться такі, як: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів і динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрій; справляння плати за землю; державний контроль за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності [3, с. 87–88].

З приводу зазначеного питання Н.І. Красюк вважає, що діяльність щодо управління земельним фондом України передбачає: планування використання землі (діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті й реалізації на їх основі відповідних рішень); організація передачі земель у власність і в користування; примусове припинення прав на земельну ділянку; ведення земельного кадастру; землеустрій; контроль за використанням, охороною земель та їх моніторинг; вирішення земельних спорів у позасудовому адміністративному порядку та у сфері адміністративного судочинства (компетенція адміністративного суду) [2, с. 187].

Т. Ф. Сидорченко, розглядаючи земельно-майновий комплекс як об'єкт адміністративно-правового управління, до найважливіших функцій державних уповноважених структур у даній сфері відносить такі, як: – облікова, розподільна, виконавча, контрольна, дозвільна, регулююча та ін.; – участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель; – розробка й організація виконання державних програм, пов'язаних з обліком і раціональним використанням земель; – ведення державного земельного кадастру, державного кадастрового обліку земельних ділянок і пов'язаних з ним об'єктів нерухомого майна; – організація землевпорядження; – організація й проведення державної кадастрової оцінки земельних ресурсів; – моніторинг земельних ресурсів; – державний контроль за використанням і охороною земельних ресурсів [4, с. 280].

Аналізуючи наведене, відзначаємо, що увага науковців в основному зосереджена на розкритті земельних правовідносин як об'єкта державного регулювання та управління, а не охорони. Поряд з тим, зміст зазначених понять є досить близьким, та окремі ознаки адміністративного управління земельним фондом і земельними відносинами формують структуру ознак їх адміністративно-правової охорони. Кожен теоретик виділив власний перелік функцій державного управління у сфері земельних правовідносин, зміст якого варіюється залежно від аспекту розгляду окресленого питання: окремі вчені послуговуються структурою Земельного кодексу України та основними інститутами земельного права, визначаючи види діяльності щодо державного управління, інші – розглядають таке управління більш загально та широко як таке, якому притаманні як його загальні функції (організація, контроль тощо), так і спеціальні, такі, які розкриваються виключно у сфері земельних правовідносин.

Враховуючи уже проведені напрацювання, вважаємо, що адміністративно-правова охорона земель складає окремий специфічний цілісний механізм, який послуговується особливими відповідними заходами, прийомами, способами адміністративно-правового захисту важливого суспільного блага. Структуру такого механізму можна розглянути за наступними елементами:

I – інституційна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин;

II – позитивно-стимулююча (превентивна) складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин;

III – захисна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин.

Розкриваючи кожну із запропонованих складових такого механізму, розпочинаємо із інституційної складової. Слід зазначити, що функціонування механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин є неможливим та таким, що залишиться виключно у сфері абстракцій, без функціонування відповідних суб'єктів – публічної адміністрації (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших уповноважених на здійснення владно-розпорядчих функцій суб'єктів), до завдань та повноважень якої віднесено чіткі обов'язки щодо охорони та відновлення земель, провадження правозастосовної діяльності у сфері використання та розпорядження землею, здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням земельного законодавства, прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у наведеній сфері. Зазначені суб'єкти складають взаємоузгоджену систему, забезпечуючи формування цілісної та уніфікованої державної земельної політики щодо охорони земельних правовідносин. До таких суб'єктів відносимо Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері земельних відносин, що здійснюють нагляд у агропромисловому комплексі та земельних пра-

вовідносинах тощо, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, державні органи приватизації та інші суб'єкти.

Зокрема, до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить: участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону тощо [5].

Наступною є позитивно-стимулююча (превентивна) складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин, яка відображається у системі закріплених та санкціонованих державою адміністративно-правових норм, які встановлюють ідеологічну, мотиваційну та регулятивну основу для забезпечення раціонального використання землі, охорони земельних правовідносин. У наведеному аспекті наголошуємо на важливості ідеологічних та мотиваційних адміністративно-правових норм щодо охорони земельних правовідносин, які справляють ефективний вплив на регулювання діяльності їх суб'єктів та скеровують її у відповідності з вимогами чинного законодавства та у напрямі досягнення його цілей. Зокрема, земельне законодавство закріплює такі ідеологічні та мотиваційні (стимулюючі) норми: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі» – стаття 1 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III (ідеологічні норми); «Держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом: (1) надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель; (2) звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою тощо – стаття 27 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV (стимулююча норма).

Важлива частина у превентивній складовій механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин належить саме регулятивним заходам у наведеній сфері. Їх можна відобразити за відповідними інститутами земельного права, які встановлюють особливі правові вимоги до розподілу земель на різні категорії за цільовим призначенням, встановлення особливого порядку використання та розпорядження земель різних категорій, здійснення інших заходів щодо забезпечення раціонального використання, охорони, відтворення земель, гарантування прав та інтересів фізичних та юридичних осіб як учасників земельних правовідносин, які забезпечуються за допомогою адміністративно-правових засобів та методів. Зокрема, до таких інститутів належить: визначення різних категорій земель за цільовим призначенням та вимог до їх використання, володіння ними та розпорядження такими землями; встановлення прав та обов'язків публічної адміністрації у сфері охорони земельних правовідносин; визначення обов'язків власників земельних ділянок та землекористувачів у сфері охорони земельних правовідносин; чітка регламентація процедури набуття і реалізації права на землю, а також участі органів державної влади у зазначеній процедурі, гарантії прав на землю; нормативно-правове забезпечення охорони земель, яке визначає відповідні процедури та обов'язки учасників земельних правовідносин; нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері охорони земель: планування використання земель, землеустрій, моніторинг земель, контроль за використанням та охороною земель, державний земельний кадастр; стимулюючі заходи щодо охорони та раціонального використання земель.

Таким чином, бачимо, що зазначені правові інститути та відповідні норми закладають підвалини механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин шляхом чіткого визначення обов'язків усіх їх учасників щодо такої охорони, визначення меж дозволеної поведінки, повноважень публічної адміністрації щодо нагляду та контролю за дотриманням земельного законодавства.

Наступною складовою є остання – захисна складова механізму адміністративно-правової охорони земельних правовідносин. Зазначена складова пов'язана із вчиненням відповідних порушень земельного законодавства, прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин та являє собою систему правовідносин щодо притягнення до відповідальності осіб, які винні у вчинених правопорушеннях, відновленні порушеного права та/або стану земельних правовідносин, які існували до правопорушення. Земельне законодавство

закріплює відповідальність за порушення його норм, а також діяльність публічної адміністрації щодо притягнення винних до відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями, вирішення відповідних спорів тощо.

Висновки. Виходячи з усього наведеного вище, пропонуємо виокремити особливі та сутнісні правові риси земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правової охорони: (1) у ході нормативно-правового регулювання земельних правовідносин чітко прослідковується державно-владна позиція та бачення стану земельних правовідносин, їхньої сутності і змісту, чіткі межі дозволеної поведінки в рамках визначених правовідносин. У земельних правовідносинах вбачається спрямованість державної політики на цілі, безпосередньо пов'язані з найбільш раціональним використанням землі, оптимізованим підходом до застосування її властивостей як природного ресурсу, матеріального базису для інших виробничих цілей, рекреаційної, культурної, історичної цінності. Усе наведене формує відповідний дух правового регулювання земельних правовідносин; (2) функціонування у рамках земельних правовідносин чіткої ієрархічної системи суб'єктів владних повноважень, які є учасниками таких відносин та реалізують у них свої владно-управлінські повноваження щодо охорони землі як ресурсу та прав і інтересів учасників правовідносин; (3) визначеність меж дозволеної поведінки учасників земельних правовідносин (землевласників, користувачів, органів державної влади та місцевого самоврядування), та покладення на таких учасників чітких обов'язків, в тому числі, і додаткових (не пов'язаних із безпосереднім споживанням корисних властивостей землі як природного ресурсу: щодо забезпечення дотримання прав інших учасників у сфері земельних правовідносин, щодо охорони землі, її рекультивації, формування адміністративної документації, даних земельного кадастру, землеустрою тощо); (4) здійснення заходів державного стимулювання та сприяння раціональному використанню та охороні земель; (5) земельні правовідносини включають у своєму змісті також і здійснення державного планування, контролю, моніторингу, стандартизації, організації відповідних процедур та процесів (набуття та реалізації прав на землю, вирішення земельних спорів, землеустрій), правозастосовна діяльність (припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства тощо); (6) наявність інституту «влади-підпорядкування» у сфері земельних правовідносин; (7) наявність інституту адміністративної відповідальності та можливості застосування заходів адміністративного примусу у разі порушення вимог земельного законодавства.

Література

1. Стеценко О. М. Сутність земельних відносин на сучасному етапі аграрної реформи // Економіка та держава. 2010. № 4. С. 64 – 65.

2. Красюк Н. І. Земельні відносини в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 180 – 189.

3. Корнєєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. 2-ге вид. перероб. та доп. Київ : Центр учб. літ. 2011. 248 с.

4. Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління // Економічні інновації : зб. наук. пр. 2011. Вип. 44. С. 276 – 283.

5. Земельний кодекс України: Кодекс, Закон України від 25. 10. 2001 № 2768-III // Голос України. 2001. № 217.

Анотація

***Чумак Ю. Я.* Особливості земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони.** – Стаття.

У статті проаналізовано позиції науковців щодо розуміння сутності земельних правовідносин як об'єкта державного управління і адміністративно-правового регулювання. На підставі здійснених висновків та узагальнень сформоване власне розуміння структури адміністративно-правової охорони земельних відносин, яка складається з інституційної, позитивно-стимулюючої та захисної складових. Розкрито зміст кожної із виділених складових, в тому числі і за допомогою вивчення нормативно-правового регулювання окресленої проблематики. На підставі вивченого теоретичного та нормативного матеріалу запропоноване авторське розуміння особливостей земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони, виділено їх правові ознаки у наведеному контексті.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правова охорона, земельні правовідносини, об'єкт адміністративно-правової охорони, землі.

Аннотация

***Чумак Ю. Я.* Особенности земельных правоотношений как объекта административно-правовой охраны.** – Статья.

В статье проанализированы позиции ученых относительно понимания сущности земельных правоотношений как объекта государственного управления и административно-правового регулирования. На основании осуществленных выводов и обобщений сформировано собственное понимание структуры административно-правовой охраны земельных правоотношений, которая состоит из институциональной, положительно стимулирующей и защитной составляющих. Раскрыто содержание каждой из выделенных составляющих, в том числе и посредством изучения нормативно-правового регулирования этой проблематики. На основании изученного теоретического и нормативного материала предложено авторское понимание особенностей земельных правоотношений как объекта административно-правовой охраны, выделены их правовые черты в приведенном контексте.

Ключевые слова: государственное управление, административно-правовое регулирование, административно-правовая охрана, земельные правоотношения, объект административно-правовой охраны, земли.

Summary

Chumak Yu. Ya. **Peculiarities of land legal relations as an object of administrative and legal protection.** – Article.

The article analyzes the positions of scholars on understanding the essence of land relations as an object of public administration and administrative regulation. On the basis of the made conclusions and generalizations the own understanding of structure of administrative and legal protection of the land relations which consists of institutional, positively stimulating and protective components is formed. The content of each of the selected components is revealed, including by studying the legal regulation of the outlined issues. On the basis of the studied theoretical and normative material the author's understanding of features of land legal relations as object of administrative and legal protection is offered, their legal signs in the resulted context are allocated.

Key words: public administration, administrative and legal regulation, administrative and legal protection, land legal relations, object of administrative and legal protection, land.

УДК 342.9

В. О. Шаповал
здобувач кафедри адміністративного; фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ШЛЯХИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Сучасний механізм місцевого оподаткування в Україні забезпечує фінансовими ресурсами потреби та покриває необхідні витрати органів місцевого самоврядування, а також служить інструментом місцевої соціально-економічної політики, спрямованої на стимулювання розвитку окремих територіальних громад. Дослідження сучасних тенденцій розвитку місцевої системи оподаткування та пошук перспективних напрямів посилення фіскального значення місцевих податків і зборів набуває особливої актуальності в умовах запровадження в Україні європейської моделі податкової системи. Важливими залишаються окремі питання проведення відповідних розрахунків сучасного стану витрат територіальних громад згідно потреб регіонів, перспектив запровадження нових місцевих податків та зборів в Україні, втілення механізму їх справляння, реалізація та адаптація оновленої системи місцевого оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Розвиток правовідносин у сфері місцевого оподаткування характеризуються різкою динамічністю: затверджені законодавством суттєві зміни щодо окремих видів місцевих податків та зборів, активно реалізується загальна концепція розвитку сучасної податкової системи, направлена на зниження податкового навантаження і забезпечення раціональної та справедливої системи оподаткування. Незавершеність побудови дієвого механізму місцевого оподаткування в Україні та його функціонування в умовах податкової децентралізації та як наслідок невирішеність фінансових проблем місцевого самоврядування, обумовлюють об'єктивну необхідність подальшого вивчення останніх законодавчих змін системи місцевого оподаткування та дослідження їх впливу на посилення фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Запорукою створення стабільної системи місцевого оподаткування, яка сприятиме ефективній реалізації регіональної соціально-економічної політики та забезпечить фінансову стійкість областей України є оптимізація системи місцевого оподаткування до потреб відповідних регіонів. Оптимізація системи місцевого оподаткування є необхідною для стимулювання податкової активності, підвищення демократизації податкових відносин та прискорення економічного зростання країни [1, с. 96].

Дослідження сучасних тенденцій розвитку системи місцевого оподаткування в Україні та аналіз змісту останніх законодавчих змін, дають можливість виокремити основні нормативні акти, які послужили підґрунтям для удосконалення системи місцевих податків та зборів, а саме Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформ» [2], Закон України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» [3], Закон України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу Україні та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» [4], Проект Закону України від 16 грудня 2016 року № 5551 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо плати за землю» [5], якими велися лише точкові зміни положень податкового законодавства, що переважно стосуються багатьох аспектів місцевої системи оподаткування.

До місцевих податків, згідно з Податковим кодексом України, станом на 2010-2015 роки, належали – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, – єдиний податок; а до місцевих зборів належали: – збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, – збір за місця для паркування транспортних засобів, – туристичний збір [6].

До місцевих податків, згідно Податковим кодексом України, станом на 2016 рік, належать: – єдиний податок, – податок на майно, який охоплює податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плату за землю та транспортний податок, а до місцевих зборів належать: – збір за місця для паркування транспортних засобів, – туристичний збір [6].

Варто торкнутися останніх змін податкового законодавства щодо оптимізації місцевих податків та зборів в Україні, а саме найпопулярнішого місцевого податку з фізичних-осіб підприємців платників єдиного податку (див. таб. 1).

І та ІІ групи єдиного податку лишились без змін. Для платників ІІІ групи зменшено річний обсяг доходу з 20 млн. грн. до 5 млн. грн. Також для платників ІІІ групи збільшено ставку податку з 2% до 3% (для платників ПДВ) та з 4% до 5% (для неплатників ПДВ). Ставки єдиного податку для IV групи платників (сільгосппідприємств) під-

© В. О. Шаповал, 2017

вищено в 1,8 рази. Як і раніше, реєстратори розрахункових операцій не застосовуються платниками єдиного податку I групи та платниками II і III груп (фізичні особи-підприємці) незалежно від обраного виду діяльності, обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 1 млн. грн.

Збільшено максимальну ставку податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки до 3% (раніше було 2%) від м.з.п за 1 кв. м. нерухомості. Як і раніше, конкретний розмір податку встановлюють місцеві ради. Пільги, що надаються платнику на житлову нерухомість, залишаються на попередньому рівні: – 60 кв. м. для квартир, незалежно від їх кількості; – 120 кв. м. для будинків, незалежно від їх кількості; – 180 кв. м., якщо особа володіє декількома різними типами житлової нерухомості (наприклад квартира та будинок). Місцеві ради позбавили права встановлювати пільгові розміри для нерухомості в більшому розмірі, ніж це передбачено ПК України. Для власників квартир понад 300 кв. м. та будинків понад 500 кв. м. встановлено додатковий платіж у розмірі 25 тис. грн. за кожен такий об'єкт (його частку).

Аналіз проведеного нами дослідження показав, що місцеві податки та збори в Україні суттєво не впливають на формування доходної бази місцевих бюджетів навіть із врахуванням останніх законодавчих змін, крім єдиного податку. Існування місцевих податків і зборів відповідає, в першу чергу, інтересам територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування, оскільки такі платежі є виключно їх фінансовою базою. Таким чином, метою введення місцевих податків і зборів є забезпечення місцевих органів влади коштами, необхідними для здійснення їх завдань і функцій, що перебувають у їх самостійному розпорядженні та концентруються у відповідних бюджетах.

Суттєвими недоліками сучасної оновленої системи місцевого оподаткування, зокрема, є незначна фіскальна та регулююча роль місцевих податків та зборів, обмежене коло повноважень органів місцевого самоврядування у сфері встановлення місцевих податків і зборів, незацікавленість місцевих органів влади у додатковому залученні коштів від справляння місцевих податків та зборів,

Таблиця 1

Групи платників та ставки єдиного податку станом на 1 січня 2017 року

Платники податку	Групи	Критерії спрощенців	Особливості діяльності	Основна ставка податку	Додаткова ставка податку
ФОП	1 група	– працюють **без найманих осіб;** – річний обсяг доходу не повинен перевищувати **300 000 грн.**	Здійснюють виключно **роздрібний продаж товарів** з торгівельних місць на ринках та/або провадять господарську діяльність з надання **побутових послуг населенню**	До **10%** мін. зарплати у розрахунку на календарний місяць максимальна сума до 01.12.15 121,80 грн.	Ст. 293.4 ПКУ **15%** від: 1) суми перевищення граничного обсягу доходу, який дає право застосовувати спрощену систему; 2) доходу, отриманого від провадження діяльності, не зазначеної у свідоцтві платника єдиного податку, віднесеного до 1 або 2 групи; 3) доходу, отриманого при застосуванні іншого способу розрахунків ніж грошовий; 4) доходу, отриманого від здійснення видів діяльності, які не дають права застосовувати спрощену систему оподаткування
ФОП	2 група	– кількість найманих працівників **не більше 10 осіб;** – річний обсяг доходу не повинен перевищувати **1 000 000 грн.**	Здійснюють господарську діяльність з надання послуг (побутових у тому числі) **платникам єдиного податку населенню виробництво та/або продаж товарів,** діяльність у сфері ресторанного господарства	До **20%** мін. зарплати у розрахунку на календарний місяць	
ФОП+ ЮО	3 група	– кількість найманих працівників **без обмежень;** – обсяг доходу не повинен перевищувати **5 000 000 грн.**	Здійснюють будь-які види діяльності, крім тих, які заборонені платникам єдиного податку	– **3%** від доходу для платників ПДВ; – **5%** від доходу для неплатників ПДВ	
ФОП+ ЮО	4 група	– сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського товарного виробництва за попередній податковий період дорівнює або перевищує 75%		– для ріллі, сіножатей і пасовищ – 0,45%, для гірських зон і поліських територій – 0,27% – для багаторічних насаджень – 0,27%, для гірських зон і поліських територій – 0,09% – для земель водного фонду – 1,35%	

а також недосконалий механізм справляння місцевих податків і зборів.

Таким чином, в значній мірі неефективність системи місцевого оподаткування в Україні спричинена недосконалою системою адміністрування цих податків. Саме внаслідок цієї проблеми, навіть, при закріпленні достатнього кола платників податків і раціональної ставки податку, місцеві бюджети недоотримають значні кошти. Пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків повинен йти, на нашу думку, наприклад, у такому напрямку, податок з доходів фізичних осіб або екологічний податок визначити як місцевий податок, які б забезпечили адміністративні витрати регіонів, та при достатньому обсязі надходжень зацікавили б місцеву владу в ефективному податковому контролі, що надасть можливість в цілому створити надійне джерело дохідної частини місцевих бюджетів. А щодо збільшення місцевих зборів, то доцільно запровадити та визначити механізм справляння гастрольного збору, який створить можливість забезпечити належні умови гастрольної діяльності, передбачити збір із власників собак, який забезпечить покриття витрат на озеленення та покращення прибудинкових територій та відпочинкових майданчиків, запровадити рекламний та ринковий збори, котрі також суттєво збільшать надходження до місцевих бюджетів певних регіонів та покриють необхідні витрати територіальної громади.

Література

1. Хатнюк Н. С. Окремі аспекти оптимізації системи місцевого оподаткування в Україні // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: матеріали Міжнародної юридичної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 січня 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 96–98.

2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 7-8, № 9. – Ст. 55.

3. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – Ст. 40.

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст.47.

5. Проект Закону України від 16 грудня 2016 року № 5551 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо плати за землю» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60745

6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

Анотація

Шаповал В. О. **Шляхи та перспективи удосконалення правового врегулювання місцевого оподаткування в Україні.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню сутності інституту місцевих податків і зборів в Україні з метою визначення можливих шляхів та перспектив удосконалення правового врегулювання місцевого оподаткування в Україні. Досліджено сучасні тенденції розвитку місцевої системи оподаткування та проведено пошук перспективних напрямів посилення фіскального значення місцевих податків і зборів в Україні. Проаналізовано сучасні тенденції розвитку системи місцевого оподаткування в Україні та проведено аналіз змісту останніх законодавчих змін, які стали підґрунтям для удосконалення системи місцевих податків та зборів.

Ключові слова: місцеве оподаткування, місцеві податки і збори, місцеві бюджети, територіальні громади, податок на майно, єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю, транспортний податок, гастрольний збір, туристичний збір, рекламний збір, ринковий збір.

Аннотация

Шаповал В. А. **Пути и перспективы совершенствования правового регулирования местного налогообложения в Украине.** – Статья.

Статья посвящена исследованию сущности института местных налогов и сборов в Украине с целью определения возможных путей и перспектив совершенствования правового регулирования местного налогообложения в Украине. Исследованы современные тенденции развития местной системы налогообложения и проведен поиск перспективных направлений усиления фискального значения местных налогов и сборов в Украине. Проанализированы современные тенденции развития системы местного налогообложения в Украине и проведен анализ содержания последних законодательных изменений, которые стали основой для совершенствования системы местных налогов и сборов.

Ключевые слова: местное налогообложение, местные налоги и сборы, местные бюджеты, территориальные общины, налог на имущество, единый налог, налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, плата за землю, транспортный налог, гастрольный сбор, туристический сбор, рекламный сбор, рыночный сбор.

Summary

Shapoval V. O. **Ways and prospects of improving the legal regulation of local taxation in Ukraine.** – Article.

The article is devoted to the study of the essence of the institute of local taxes and fees in Ukraine in order to determine possible ways and prospects of improving the legal regulation of local taxation in Ukraine. Modern trends in the development of the local tax system have been studied and a search for promising directions for strengthening the fiscal importance of local taxes and fees in Ukraine has been made. Current trends of local taxation system development in Ukraine and the content of recent legislative changes have been analysed, which have become the basis for improving the system of local taxes and fees.

Key words: local taxation, local taxes and fees, local budgets, territorial communities, property tax, single tax, property tax (excluding land property), land tax, transport tax, tour charges, tourist charges, advertising charges, market charges.

УДК 342.97

В. В. Щербаков
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВИРАЖЕННЯ ФОРМИ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Важливого значення у діяльності органів суддівського самоврядування набуває визначення форм цього процесу. Найбільш часто це питання аналізується у зв'язку із дослідженням механізму адміністративно-правового регулювання суддівського самоврядування, оскільки науковці вирізняють форми як складову цього механізму. Важливе місце серед форм діяльності органів суддівського самоврядування посідає нормотворча форма забезпечення суддівського самоврядування. Низка невирішених проблем, пов'язаних з відповідністю нормативно-правових актів органів суддівського самоврядування Конституції України та усунення дублювання повноважень органів суддівського самоврядування спонукає до більш детального аналізу зазначеного питання.

Метою статті є визначення системи нормативно-правових актів суддівського самоврядування як вираження форми їх діяльності

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Діяльність органів суддівського самоврядування, зокрема і його форм, було предметом дослідження таких науковців, як: В. Бринцев, Л. Виноградова, М. Вільгушинський, В. Городовенко, О. Захарова, В. Комаров, О. Коротун, В. Кривенко, В. Лебедєв, С. Леськів, Д. Луспеник, І. Марочкін, І. Петрухін, А. Помазанов, Д. Притика, В. Савицький, В. Стефанюк багатьох інших.

Виклад основного матеріалу. Поняття «форма» у Словнику української мови визначається як «обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд»; «тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом»; «спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії» [18, с. 617].

Форма як філософське поняття характеризується як «зовнішній обрис, фігура, зовнішність, образ, а також план, модель, штамп» [20]; «зовнішній обрис, зовнішній вигляд предмета, зовнішнє вираження будь-якого змісту (див. Гештальт), а також внутрішня будова, структура, певний порядок перебігу процесу на відміну від його «аморфного» матеріалу (матерії), змісту або вмісту [22]; «спосіб організації і спосіб існування предмета, процесу, явища» [21].

Наведена дефініція завжди використовується у певному контексті, зокрема «форма реалізації», «форма управління» тощо. Так, під формами реалізації правоохоронної функції держави слід розуміти специфічні напрями діяльності держави, в рамках яких за допомогою спеціальних способів та прийомів (методів) з дотриманням вимог законодавства та відповідно до компетенції уповноважених суб'єктів реалізується правоохоронна функція держави [1, с. 92].

Форми державного управління – це зовнішній, організаційно-правовий вияв конкретних однорідних дій органів виконавчої влади й інших суб'єктів державного управління, що здійснюється ними у межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій. Усі управлінські форми, які приймаються у державному управлінні, підпорядковані цілям виконавчої діяльності. Вони обираються органами управління залежно від компетенції суб'єкта управління; призначення та функції управлінської діяльності; змісту і характеру вирішення питань, цілей та спрямованості управлінського впливу; особливостей конкретного об'єкта управління [4, с. 92].

Отже, під формами діяльності органів суддівського самоврядування слід розуміти зовнішній вияв сукупності однорідних дій органів суддівського самоврядування, спрямованих на реалізацію мети і завдань їх діяльності, за допомогою яких забезпечується формування та реалізація суддівського самоврядування в Україні.

Особливу роль у механізмі правового впливу на відносини у сфері суддівського самоврядування щодо створення належних організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності судів, утвердження незалежності суддів відіграють правові акти органів суддівського самоврядування як форми вираження їх діяльності.

Питання визначення, класифікації та характеристики правових актів є достатньо розробленим у теорії права. Так, М.В. Цвік зазначає, що нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий компетентними суб'єктами нормотворчості, який встановлює, змінює або скасовує норми права [3, с. 191]. О.Ф. Скакун визначає правовий акт як акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, який регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі

© В. В. Щербаков, 2017

цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення [17, с. 338]. М.В. Кравчук зауважує, що нормативно-правовий акт – письмовий документ компетентного органу держави, що містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру і є основною формою права для багатьох правових систем сучасності [6, с. 131].

На законодавчому рівні нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [9]; акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [5].

Незважаючи на деяку різницю у визначенні дефініції нормативно-правового акта, наведені визначення містять спільні ознаки правового акта, що полягають у : 1) виражає волю та приймається тільки уповноваженими суб'єктами нормотворчості; 2) регулює суспільні відносини; 3) встановлює правові норми; 4) має офіційний характер; 5) має владний характер; 6) має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування; 7) приймається за встановленою законодавством процедурою; 8) обов'язковий для виконання. М.В. Кравчук зауважує, що таке виконання забезпечується силою примусу, заохочення, переконання [6, с. 131]. М.В. Цвік, окрім того, додає такі ознаки: має визначену структуру; оприлюднюється в офіційних виданнях, що дає змогу оперативно доводити його до відома адресатів; може бути оперативно змінений і доповнений відповідно до потреб соціальної практики; містить гарантії на випадок його можливого порушення; підлягає систематизації, яка дає можливість легко відшукати його в нормативно-правовому масиві [3, с. 191]. При цьому О.Ф. Скакун акцентує на тому, що правовий акт може бути актом-документом, зміст якого фіксується у встановленій законом документальній формі, і актом-дією, за допомогою якого виникає юридичний результат (встановлення правових норм, їх застосування і т.д.); представляє собою юридичний факт, який породжує певні правові наслідки [17, с. 338].

Акт, як правовий документ, поділяється на: нормативні правові акти, що встановлюють, змінюють і скасовують правові норми; акти застосування норм права (акти державних та інших уповноважених організацій, посадових осіб, які містять державно-владні, персоніфіковані рішення з конкретних юридичних справ – вирок суду, наказ про призначення на посаду); інтерпретаційні акти (акти тлумачення норм права, які роз'яснюють зміст юридичних норм); акти реалізації прав і обов'язків (акти-документи, які закріплюють автономні рішення окремих суб'єктів права – індивідуально-правові договори, правочини) [3, с. 279].

Усе викладене стосується повною мірою й правових актів органів суддівського самоврядування. Правові акти органів суддівського самоврядування слід визначати як офіційні документи, що містять волевиявлення суддів, ухвалені органами суддівського самоврядування відповідно до законодавчо визначеної форми та процедури, у межах їх компетенції, спрямовані на реалізацію цілей та завдань суддівського самоврядування та є обов'язковими до виконання членами органів суддівського самоврядування.

Характеризуючи правові акти органів суддівського самоврядування слід зауважити, що вони є: 1) підзаконними нормативно-правовими актами; 2) за формою являють собою письмові документи, складені за відповідною структурою; 3) за процедурою прийняття є ухваленими колегіально; 4) є формою діяльності органів суддівського самоврядування; 5) спрямовані на реалізацію цілей та завдань суддівського самоврядування; 6) за змістом є актом-волевиявленням суддів; 7) поширюються тільки на членів органів суддівського самоврядування; 8) є обов'язковими до виконання членами органів суддівського самоврядування.

Зауважимо, що в юридичній літературі, з огляду на окремі ознаки правових актів органів суддівського самоврядування, зокрема поширення їх дії лише на суддів, колегіальність ухвалення, прийняття на з'їздах, зборах, ці документи розуміють як корпоративні. Однак, зазначимо, що корпоративні правові акти є формою вираження діяльності недержавних організацій, а саме: профспілок, громадських організацій, партій, фондів тощо. Органи суддівського самоврядування, хоча і є об'єднаннями особливого роду – публічної корпорації, однак, є публічно-правовим утворенням та виконують делеговані їм державно-владні повноваження. Звідси, як слушно зауважує О.В. Бурдіна, використання терміна «корпоративний» стосовно суддівського співтовариства, його органів та актів можливо виключно в контексті позначення юридичних відносин союзу, колективного об'єднання осіб для досягнення певних цілей. У зв'язку з цим нормативні акти органів суддівського співтовариства, ухвалені в межах реалізації державно-владних повноважень із самоврядування, мають принципово іншу природу, нормативність і обов'язковість, ніж акти приватноправових корпорацій як суб'єктів цивільного права. Норми актів органів суддівського співтовариства не є

корпоративними в контексті розуміння під корпораціями суб'єктів приватного права, мають іншу правову природу [2, с. 243].

Пропонуємо розглянути правові акти органів суддівського самоврядування з погляду класифікації їх щодо суб'єктів видання; юридичної природи та предмета регулювання.

Залежно від суб'єктів видання правові акти суддівського самоврядування поділяються на правові акти, ухвалені зборами суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Пленуму Верховного Суду; правові акти, ухвалені Радою суддів України; правові акти, ухвалені з'їздом суддів України.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, Типового положення про збори суддів, затвердженого рішенням Ради суддів України від 04 червня 2015 року № 45 (у редакції рішення Ради суддів України від 31 січня 2020 року № 4), збори суддів ухвалюють рішення з кожного окремого питання порядку денного. Рішення приймаються більшістю голосів суддів, присутніх на зборах, відкритим голосуванням, якщо не буде прийнято рішення про проведення таємного голосування [15]. Типове положення про збори суддів містить процедуру прийняття рішення зборами суддів, яка передбачає, що після обговорення проект рішення ставиться на голосування для прийняття його в цілому чи окремо кожен його пункт. У разі необхідності доопрацювання проекту рішення воно може бути прийнято за основу. Після прийняття проекту рішення за основу судді мають право внести до нього поправки та доповнення. Кожну з пропозицій головуючий ставить на голосування в черговості їх надходження. Після обговорення поправок та доповнень проект рішення ставиться на голосування для прийняття в цілому. У голосуванні беруть участь лише судді цього суду, які присутні на зборах. Голосування є особистим. Кожний суддя має один голос. Голосування є відкритим, крім випадків, передбачених законодавством. Рішення зборів є обов'язковим для виконання[19]. Рішення зборів суддів стосуються питань внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду, спеціалізації суддів з розгляду конкретних категорій справ, навантаження на суддів відповідного суду, заслуховування звітів суддів, які обіймають адміністративні посади в цьому суді, та керівника апарату суду, подання про притягнення до дисциплінарної відповідальності адвоката, прокурора, посадової особи органу державної влади чи органу місцевого самоврядування за вчинення дій або бездіяльності, що порушують гарантії незалежності суду та судді тощо [15].

Рішення Ради суддів України ухвалюються з питань забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів; правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей; додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України чи його заступників; скликання організації та проведення з'їздів суддів України тощо.

Рішення Ради приймається більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні, які брали участь у розгляді відповідного питання шляхом відкритого, таємного або завдяки автоматизованій системі голосування. Рішення Ради суддів України протягом трьох днів після їх прийняття оприлюднюються на офіційному веб-сайті судової влади. Вони є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування, крім з'їзду суддів України. Рішення Ради суддів України може бути скасовано з'їздом суддів України або в судовому порядку [8].

З'їзд суддів України, відповідно до своїх повноважень, ухвалює рішення щодо призначення та звільнення суддів Конституційного Суду України, членів Вищої ради юстиції, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, обрання Ради суддів України, звітів Ради суддів України та рад суддів про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів; затвердження Положення про Раду суддів України, Кодекс суддівської етики, Регламенту З'їзду тощо. Рішення з питань призначення членів Вищої ради юстиції та припинення їх повноважень, призначення членів Комісії, обрання Ради, приймаються З'їздом шляхом таємного голосування. Решта рішень приймаються З'їздом шляхом відкритого голосування та набирають чинності з дня їх прийняття [12].

За юридичною природою правові акти органів суддівського самоврядування поділяються на нормативні та ненормативні (індивідуальні).

Нормативні акти містять неперсоніфіковані норми, розраховані на багаторазове застосування. Такі акти судового самоврядування спрямовані на реалізацію делегованих законодавством повноважень, а також на дотримання суддями норм моралі та суддівської етики.

Частково нормотворча компетенція органів суддівського самоврядування встановлена законодавчо. Так, відповідно до Положення про Раду суддів України, Рада суддів затверджує Положення про помічника судді; погоджує Порядок ведення особових справ суддів, визначений Державною судовою адміністрацією України; визначає Порядок проведення з'їзду суддів України; визначає Порядок скликання і проведення спільних зборів суддів місцевих загальних судів тощо [8]. З'їзд суддів України затверджує Положення про Раду

суддів України, Кодекс суддівської етики, Регламент З'їзду, Регламент призначення та звільнення суддів Конституційного Суду України з'їздом суддів України [12].

Окрім того, органи суддівського самоврядування ухвалюють й інші нормативні акти у межах своєї компетенції на виконання завдань, передбачених законодавством про суддівське самоврядування. Зокрема, на виконання завдання щодо здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України чи його заступників, Рада суддів України приймає рішення про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб (Рішення Ради суддів України від 04.11.2016 «Про роз'яснення щодо наявності конфлікту інтересів») [14]. З метою виконання завдань щодо поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів, правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, Рада суддів України ухвалила Рішення «Про здійснення невідкладних заходів для забезпечення гарантій незалежності суддів, які займають штатні посади в місцевих загальних судах Донецької та Луганської області, які припинили свою роботу, а також суддів судів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 04.02.2016 № 11 [13] тощо.

Ненормативні (індивідуальні) акти, відповідно до КАСУ – акти (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [5]. Отже, акти ненормативного характеру приймаються стосовно конкретних ситуацій. Здебільшого вони є персоніфікованими (звернені до визначеного суб'єкта) і передбачають разове застосування. Типовими прикладами індивідуальних правових актів є розпорядження та вказівки, рішення про накладення стягнень, застосування заохочень, припинення дії правових актів (їх положень), створення і ліквідацію органів та окремих посад тощо. До ненормативних актів суддівського самоврядування можна, наприклад, віднести рішення Ради суддів України про призначення та припинення повноважень члена Кваліфікаційної комісії приватних виконавців і Дисциплінарної комісії приватних виконавців; про включення членів Ради суддів України до персонального складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя; про рекомендації щодо особливого режиму роботи судів на період карантину; рішення з'їздів суддів України про обрання Ради суддів України, про обрання та звільнення суддів Конституційного Суду України тощо.

Органи суддівського самоврядування у межах своєї компетенції, окрім рішень, ухвалюють регламенти та положення. Регламенти – організаційно-правові акти, що регулюють організаційні та процедурні питання діяльності установ та підвідомчих підрозділів, а також організацій, що належать до сфери їх управління [7]. Так, Регламент з'їзду суддів України визначає порядок роботи з'їзду суддів України, його підготовки, проведення, розгляду питань, ухвалення рішень. Регламенти зборів суддів встановлюють порядок підготовки, скликання і проведення зборів суддів, визначають процедуру розгляду питань, віднесених до компетенції зборів суддів Конституцією України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», іншими нормативно-правовими актами, та прийняття зборами суддів рішень [16].

Положення – акт, зведені норми права якого визначають організацію діяльності органів виконавчої влади, інших органів державної влади, підприємств, установ та організацій, а також їх посадових осіб та інших осіб у певних сферах діяльності [10], наприклад Положення про Раду суддів України; Типове Положення про збори суддів.

За предметом регулювання виокремлюють нормативно правові акти, що регулюють питання організації діяльності органів суддівського самоврядування, їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення, взаємодії з державними органами та органами місцевого самоврядування.

На сьогодні проблеми, що виникають стосовно нормативно-правових акті органів суддівського самоврядування пов'язані насамперед з питанням компетенції цих органів. Йдеться перш за все про перевищення повноважень органами суддівського самоврядування та прийняття ними рішень, які впливають на судовий розгляд справи. Зокрема, у рішенні Ради суддів України щодо особливого режиму роботи судів на період карантину йдеться про рекомендацію обмежити допуск у судові засідання осіб, які не є учасниками судових засідань, обмежити допуск у судові засідання та приміщення суду осіб з ознаками респіраторних захворювань: блідість обличчя, почервоніння очей, кашель. Такі рекомендації порушують конституційні принципи гласності та відкритості судового процесу та є, з огляду на викладене неконституційними. На нашу думку, Рада суддів в своєму рішенні повинна була обмежитися рекомендаціями щодо можливості відкладення розгляду справ у зв'язку із карантинними заходами та можливості розгляду справ в режимі відео конференції.

Наступною суттєвою проблемою щодо нормативного регулювання діяльності органів суддівського самоврядування є дублювання ними

повноважень інших органів. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» на Національне агентство покладається повноваження щодо здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [11]. Таке ж повноваження має Рада суддів України, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [15]. Отже, нагальним є внесення змін до законодавства з метою усунення ситуації, що склалася.

Висновок. Отже, правові акти органів суддівського самоврядування є вираженням форми їх діяльності. Наведена класифікація їх щодо суб'єктів видання, юридичної природи та предмета регулювання дозволяє розглянути нормативно-правові акти у їх системі. Нагальним є вирішення проблем, пов'язаних з відповідністю нормативно-правових актів органів суддівського самоврядування Конституції України та усунення дублювання повноважень органів суддівського самоврядування.

Література

1. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
2. Бурдина Е.В. Правовая природа, организация и деятельность органов судейского сообщества в судебной системе России : дис. ... доктора юридических наук : 12.00.11. М., 2016..537 с..
3. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. Харків: Право, 2009. 584 с.
4. Загуменник В. І., Проценко В. В. Державне управління та виконавча влада в Україні: навч. посіб. К.: Поліграфіст. 2015. 295 с. URL: https://pidruchniki.com /84661/pravo/derzhavne_upravlinnya
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15
6. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247с.
7. Палеха Ю.І. Загальне діловодство (теорія та практика керування документацією із загальних питань) : навч. посібник. К. : Ліра-К, 2014. – 624 с.
8. Положення про Раду суддів України : Рішення X позачергового з'їзду суддів України 16.09.2010 (у редакції, затвердженій рішенням XIV позачергового з'їзду суддів України 14.03.2017). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-10
9. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20110905
10. Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : Наказ Міністерства юстиції від 15.05.2013 № 883/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0742-13#n15
11. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. ст.2056.
12. Про затвердження Регламенту з'їзду суддів України : Рішення XII позачергового з'їзду суддів України від 25.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0013415-14
13. Про здійснення невідкладних заходів для забезпечення гарантій незалежності суддів, які займають штатні посади в місцевих загальних судах Донецької та Луганської області, які припинили свою роботу, а також суддів судів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : Рішення Ради суддів України від 02.02.2016 № 11. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS26150.html
14. Про роз'яснення щодо наявності конфлікту інтересів : Рішення Ради суддів України від 04.11.2016. URL: https://court.gov.ua/konflikt_interesiv/RSU_8
15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. ст.545
16. Регламент зборів суддів апеляційного суду Кіровоградської області та суддів судових палат апеляційного суду Кіровоградської області : Рішення зборів суддів апеляційного суду Кіровоградської області від 16.04.2014 № 5. URL: https://court.gov.ua/sud1190/241/243/351
17. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
18. Словник української мови: в 11 томах. Том 10, 1979. 658 с.
19. Типове Положення про збори суддів : Рішення Ради суддів України від 31.01.2020. № 4. URL: http://rsu.gov.ua/uploads/article/risenna-rsu-no-4-vid-31012020-pr-26bcea2af9.pdf
20. Философия: Энциклопедический словарь / Под ред. А.А. Ивина. М.: Гардарики, 2004. 1072 с
21. Философская энциклопедия : в 5 т. / ред. Ф. В. Константинов. М. : Советская энциклопедия, 1960-1970.
22. Философский энциклопедический словарь / Ильичёв Л.Ф., Федосеев П.Н., Ковалёв С.Н., Панов В.Г. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

Анотація

Щербаков В. В. **Правові акти органів суддівського самоврядування як вираження форми їх діяльності.** – Стаття.

Стаття присвячена аналізу правових актів органів суддівського самоврядування. Наведено класифікацію нормативно-правових актів суддівського самоврядування щодо суб'єктів видання; юридичної природи та предмета регулювання. Визначено основні ознаки нормативно-правових актів суддівського самоврядування Висловлено критичні зауваження щодо віднесення їх до корпоративних правових актів. Акцентовано на необхідності вирішення проблем, пов'язаних з відповідністю нормативно-правових актів органів суддівського самоврядування Конституції України та усунення дублювання повноважень органів суддівського самоврядування.

Ключові слова: суддівське самоврядування, нормативно-правовий акт, класифікація, судова влада, незалежність суддів, з'їзд суддів, Рада суддів України.

Аннотация

Щербаков В. В. **Правовые акты органов судейского самоуправления как выражение формы их деятельности.** – Статья.

Статья посвящена анализу правовых актов органов судейского самоуправления. Приведена классификация нормативно-правовых актов судейского самоуправления по субъектов издания; юридической природы и предмета регулирования. Определены основные признаки нормативно-правовых актов судейского самоуправления Высказано критические замечания относительно отнесения их к корпоративным правовых актов. Акцентировано на необходимости решения проблем, связанных с соответствием нормативно-правовых актов органов судейского самоуправления Конституции Украины и устранение дублирования полномочий органов судейского самоуправления.

Ключевые слова: судейское самоуправление, нормативно-правовой акт, классификация, судебная власть, независимость судей, съезд судей, Совет судей Украины.

Summary

Shcherbakov V. V. **Legal acts of judicial self-government bodies as an expression of the form of their activity.** – Article.

The article is devoted to the analysis of legal acts of judicial self-government bodies. The classification of normative-legal acts of judicial self-government concerning the subjects of the publication is given; legal nature and subject of regulation. The main features of normative-legal acts of judicial self-government are determined. Critical remarks are made concerning their attribution to corporate legal acts. Emphasis is placed on the need to address issues related to the compliance of regulations of judicial self-government with the Constitution of Ukraine and eliminate duplication of powers of judicial self-government.

Key words: judicial self-government, normative legal act, classification, judicial power, independence of judges, congress of judges, Council of Judges of Ukraine.

УДК 342.9

С. С. Теленик
кандидат юридичних наук

ПРАВОВА ПРИРОДА ЩОРІЧНИХ ПОСЛАНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Актуальність теми. Розкриття адміністративно-правової природи, поняття, змісту, особливостей щорічних послань у законодавстві України має як наукове, так й практичне значення. Щороку відповідно до Конституції України Президент має подавати до ВРУ щорічне послання про внутрішнє та зовнішнє становище. Однак і донині:

– нормативно не визначеними є місце та роль послань у системі НПА,

– їх призначення,

– взагалі не з'ясовано та не доведено, що послання виступає НПА, а отже має загально обов'язковий характер для виконання і відповідний механізм реалізації;

– прописаний порядок їх ухвалення, утім відсутні дієві механізми контролю;

– не встановлена юридична послання;

– не виявлено співвідношення, класифікація, а також відмінність форми та змісту послань до народу: щорічних послань та позачергових послань;

– не встановлено місце послань в системі інших стратегічних актів та відмінність один від одного.

Відтак, окреслені завдання потребують свого вирішення, що підкреслює актуальність порушеної мною проблеми як у теоретичній, так і практичній площині. Адже формування наукового підґрунтя для коректного розуміння сутності та призначення послань президента спрямовано на комплексне удосконалення правової системи в умовах глобалізації та інфраструктурного розвитку. Формування державної системи захисту критичної інфраструктури (далі – ДСЗКІ) повинно бути оформлено в рамках відповідної державної політики (державної інфраструктурної політики). Відтак воно має відбуватись в рамках загальної стратегії розвитку держави і мати цільовий характер.

Аналіз публікацій.

Відзначу, що послання Президента як джерела права і регуляторні акти у сфері захисту критичної інфраструктури не були предметом комплексного розгляду вітчизняних дослідників як у сфері адміністративного права. Жодних згадок і теоретичних розробок щодо окреслених питань не міститься як у дослідженнях працівників НІСД, так і у спеціалізованих дослідженнях, де предметом виступає формування державної системи захисту критичної інфраструктури: Д. С. Бірюкова, Д. Г. Бобра, О. С. Власюка, С. Ф. Гончара, В. П. Горбуліна, Д. В. Дубова, О. П. Єрменчука, Г. Ю. Зубка, С. П. Іванюти, С. І. Кондратова, М. А. Ожевана, А. І. Семенченка, О. М. Суходолі, В. М. Шемаєва та ін. Утім відзначу, що на рівні окремих фрагментарних статей і тез конференцій були зроблені спроби дати загальне бачення поняття та сутності стратегічних актів, до яких я включаю і Послання [1-3].

Окремі аспекти проблематики знайшли своє відображення в наукових роботах таких дослідників теоретиків права: С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, С. В. Бобровник, С. Д. Гусарєв, А. М. Завальний, В. Б. Ісаков, В. В. Копєйчиков, А. В. Малько, Н. І. Матузов, П. М. Рабінович, І. О. Соколова, В. Д. Сорокін, О. Д. Тихомиров, Л. В. Томаш, Л. С. Явич. Що буде враховано в подальшому дослідженні порушених мною питань відповідно до предмета мого дослідження – формування державної системи захисту критичної інфраструктури.

Кор актуальності специфіка

У більшості робіт при вивченні стану адміністративно-правового регулювання тієї чи іншої групи суспільних відносин автори аналізують чинне законодавство, минаючи такий важливий вид документів, як Щорічні Послання Президента України (далі – Послання).

Переконаний, що даний вид документів виступає важливим джерелом і я б навіть сказав дороговказом для формування усієї системи АПР у найбільш важливих сферах життєдіяльності, в тому числі і у сфері інфраструктури.

Більше того, детальний науковий аналіз даних документів формує чітку картину еволюції розуміння та усвідомлення вищим керівництвом держави найбільш пріоритетних інтересів, які мають бути реалізовані на тому чи іншому етапі державотворення, а також способи та методи їх реалізації. Фактично, пріоритетність реалізації того чи іншого національного інтересу артикулюється саме в щорічному посланні.

Щорічні Послання Президента України – авторитетна думка Президента України, викладена в аналітичному форматі, з урахуванням аналітичних наративів [4], яка окреслює внутрішнє та зовнішнє становище держави, а також стратегічне бачення Президента України щодо реалізації національних інтересів та забезпечення національної безпеки у найбільш важливих сферах життєдіяльності.

Водночас викладені аналітичні позиції і думки не становлять певний догмат і не претендують на те, щоб остаточно вирішити те чи інше питання.

© С. С. Теленик, 2017

Це пов'язано із тим, що в Україні, як демократичній, соціальній і правовій державі існує плюралізм як наукових думок і підходів, так і засобів вирішення тих чи інших питань у сфері державного управління.

Існують різні позиції, починаючи від ультранаціоналістів і радикальних реформаторів до ультраконсерваторів і традиціоналістів. Окремо слід говорити і про аналітичні спільноти, які, на думку Мандзюка О. А., також чинять помітний вплив як на формування громадської думки, так і на прийняття органами державної влади рішень у сфері державного управління [5-8].

Ґерменевтичний та догматико-юридичний і також логіко-семантичний аналіз документів уможливлює простежувати динаміку змінюваності позиції самого Інституту Президента, коли ті чи інші погляди, які раніше взагалі не порушувалися або заперечувалися стають доктринальними.

В Україні відсутня наступність влади. Не є сформованими механізми формування нової еліти нації, відсутня системна та поступальна підготовка керівників усіх ланок державного апарату. Через це прихід кожного нового Президента знаменує собою певний водорозділ між політичними рішеннями і як наслідок, зміну напрямів в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин у найбільш важливих сферах державного управління, в тому числі і у сфері захисту критичної інфраструктури.

У цьому аспекті вивчення місця та ролі, а головне значення та юридичної сили Послань є вважливим дослідницьким етапом на шляху формування саме системи адміністративно-правового регулювання ДСЗКІ.

Дуже стисле визначення поняття ***Послання Президента України*** надає Ботанов О. В. – звернення глави держави Україна до народу або до Верховної Ради, в якому викладається позиція президента з основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики, або інформація про важливі рішення, прийняті ним відповідно до його конституційних повноважень [9].

В даному понятті не розкриваються сутнісні ознаки саме поняття, його правова природа, призначення та регуляторна роль даного нормативного акта у системі актів правового регулювання суспільних відносин. Більше того, воно не містить вичерпні характеристики даного акта, які чітко різнять його від інших, в тому числі стратегічних актів.

На думку *Жиляєва І. Б.* Послання Президента України є одним із найважливіших елементів національної політики, які організують поточні і перспективні дії органів державної влади для досягнення найбільш ефективних результатів встановлених довго- та середньострокових пріоритетних завдань розвитку країни [10].

Акцентується увага на тому, що **Послання Президента України є політико-правовим актом**. Воно прямо передбачено Конституцією та регламентованим законодавством, з доведення до відома (звернення, проголошення) до парламенту та/або народу сформульованої позиції президента, як глави держави, що орієнтовано на постановку завдань на середньо- та довгострокову перспективу, яке готується: щорічно – щодо основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики; або позачергово, за власною ініціативою – стосовно суспільно важливих питань [11].

Я також переконаний у тому, що сьогодні інститут щорічних послань Президента України знаходиться у незадовільному стані. Поза це більшість вчених-адміністративістів та молодих вчених взагалі зневажають розглядом Послань Президента в якості джерельної бази як при дослідженні стану адміністративно-правового регулювання, так і при визначення перспективних напрямів удосконалення АПР у тій чи іншій сфері правовідносин. переконаний: цей підхід є невиправданим.

Резонує моїй науковій позиції і *Жиляєв І.Б.*, який відзначає не необхідність удосконалення як інституційної складової (визначення суб'єктів підготовки – експертів та адресатів послань), так й інструментальної складової (встановлення процедур, методів, механізмів підготовки) послань [12].

Звичайно, що не можна не згадати і про публікацію *Берназюк І.М.*, яка запозичує з російської правової науки [13-16] термін ***„стратегічні акти"*** глави держави, в яких викладені основні концептуальні ідеї та стратегічні плани розвитку держави, визначені перспективні напрями законодавчої діяльності парламенту, а також пріоритетні галузі, які потребують реформування [17, с. 20].

Лишаю поза лаштунками термінологічні дискусії щодо наявності та взагалі легітимності даного терміна, а також інших, які на кшталт стратегічних актів, які можна надибати в науковій літературі:

– *доктринальні* акти (доктрини),
– *концептуальні* акти (концепції),
– *програмні* акти (програми та плани).

За такою логікою Послання можна назвати „посланнєві акти".

Однак відзначу, що поняття „стратегічних актів" в чинних НПА відсутні. Є певні напрацювання щодо стратегічних документів, або НПА стратегічного рівня тощо, водночас аж ніяк не „стратегічні акти", тому важко прийняти дану термінологію для розуміння і тим більше для операціоналізації і правозастосовній практиці.

Більше того, Категорично не погоджуюсь із думкою даної дослідниці, що існують низка обставин, які виключають можливість віднесення

щорічних послань до нормативних актів, адже, на думку *Берназюк І М.* послання не підлягають затвердженню указом або розпорядженням [17, с. 21]. Водночас абзацом нижче дослідниця відмічає, що послання мають виступати основою для прийняття законодавчих та підзаконних актів [17, с. 21].

Резонує даній позиції думка *Колєснікова Є. В.*, який також зазначає, що послання не є нормативним актом, оскільки не включає правові норми, утім є офіційним документом, що характеризується важливими соціально-політичним звучанням [18, с. 117].

Норма права – загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки загального характеру, яке в установленому порядку приймається, змінюється та відміняється державою або уповноваженими нею суб'єктами і забезпечується можливістю застосування державного примусу [19, с. 140].

Своєю чергою **нормативно-правовий акт** – це офіційний письмовий документ виданий компетентним, спеціально уповноваженим на те органом або посадовою особою, в якому закріплюються загальнообов'язкові правила поведінки.

Основними ознаками нормативно-правового акту є [20]:

– *приймається уповноваженими суб'єктами правотворчості* – щорічні послання подаються Президентом України;

– *виражає волю домінуючої частини населення або всього народу* – оскільки Президент обирається шляхом виборів, то діяльність будь-якого Президента де-юре відображає волю домінуючої частини громадян;

– *містить нові норми права чи змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків* – в рамках послань чітко виражаються проблемні елементи, що існують в рамках усталених правовідносин, а також формується підґрунтя для формування як нових суспільних відносин, так і нових правовідносин. Більше того послання виступають дороговказом розвитку законодавства на певний період;

– *приймається відповідно до певної процедури* – процедура чітко визначена у відповідному Указі Президента України [21];

– *має форму письмового акта* – документа, певні реквізити та структуру (преамбула, глави, розділи, статті, частини, пункти) – це також прописано в згаданому указі;

– *публікується в офіційних спеціальних виданнях, в яких текст акта має бути автентичним офіційному зразку цього акта* – послання має бути завжди в письмовій формі. Також допускається його оприлюднення або через безпосередню доповідь у Верховній Раді України або обмежитися письмовим способом.

Тож, суто формально, виходячи з ознак, які визначають та описують нормативно-правовий акт, послання майже повністю підходить під даний опис, окрім однією ознаки: можливість застосування державного примусу.

За цього випадку доцільно звернутися до теорії права, в рамках якої виділяють *спеціалізовані юридичні норми*. Зокрема *Хропанюк В.М.* вважає, що спеціалізовані юридичні норми, на відміну від регулятивних та охоронних норм, носять допоміжний характер, оскільки не містять у собі конкретних правил поведінки. Під час регламентування суспільних відносин ці норми як би підключаються до регулятивних та охоронних, утворюючи з ними єдиний регулятор [22, с. 231]. Серед спеціалізованих норм розрізняють:

1) норми-засади;
2) норми-дефініції;
3) норми-принципи;
4) норми-цілі;
5) визначально-установчі норми;
6) декларативні норми;
7) оперативні норми;
8) тактичні норми;
9) норми-оголошення;
10) норми-строки;
11) колізійні норми;
12) правові презумпції, преюдиції та фікції.

У цілому слід визнати, що стратегічні акти:

– не впливають на виникнення суб'єктивних прав;

– не накладають юридичних обов'язків;

– не визначають заходів юридичної відповідальності;

– не формують механізм адміністративно-правового регулювання;

– не змінюють правового статусу суб'єктів;

– не є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Водночас вони ухвалюються відповідно до законодавства, на підставі тих норм і принципів правотворчості, які використовуються при прийнятті усіх нормативно-правових актів, а також в межах компетенції суб'єктів правотворчості, включаючи вищі органи державної влади. Отже, проходять всі стадії правотворчості згідно з усталеними правилами.

Важливим є те відзначення окремим авторам на те, що характерною рисою таких актів є наявність норм-дефініцій, норм-принципів і норм-цілей. Відтак ці норми формулюють та ідентифікують не лише стан правових відносин, а й передусім закріплюють перспективні та пріоритетні напрями правового регулювання найбільш важливої сфери життєдіяльності. Саме це виступає додатковим аргументом на користь моєї позиції щодо визнання Послання окремим джерелом права.

Як проміжний висновок відзначу. Послання мають практично всі ознаки, притаманні нормативно-правовим актам. Більше того, вони характеризуються і комплексом додаткових, специфічних ознак, які різнять його від інших НПА. Ці ознаки, власно і визначаються його юридичну природу та зміст. З урахуванням досліджень Малько А. В., Гайворонської Я. В. із застосуванням методу екстраполяції визначу також *спеціальні ознаки Послань*, що різнять їх від інших нормативно-правових актів:

1) особливе найменування – Щорічне Послання Президента України;

2) закріплюють норми права, виражені у формі норм-ідей, норм-цілей, норм-завдань, норм-принципів тощо, тобто декларативних, розпорядчих норм;

3) наявність як правових норм, так і доктринальних, концептуальних положень, системи заходів і механізму реалізації, а також критеріїв оцінки ефективності;

4) спрямовані на впорядкування міжгалузевих правових інститутів, регулювання широкого кола правовідносин у найбільш важливих сферах життєдіяльності;

5) містять в собі стратегічні, тактичні та оперативні норми, які відповідно і визначають довгострокову, середньо та короткострокову перспективу розвитку тих чи інших правовідносин;

6) мають комплексний об'єкт правового регулювання;

7) їх реалізація неможлива без міжсистемних зв'язків правовідносин в різних сферах суспільного життя (навіть якщо ці акти не містять відповідних галузевих правових норм);

8) є основою для розроблення і ухвалення інших правових актів, на що чітко відзначено у відповідному профільному указі [21];

9) юридична сила є вищою, адже: а) ухвалюються Президентом; б) на базі Послань формуються нові закони. Відтак, Послання має законний характер;

10) здебільшого ухвалюються на визначений строк.

Відтак, зважаючи на викладене вище, а також те, що в НПА завжди визначається коло суб'єктів та об'єктів, предмет правового регулювання, а також права, обов'язки та відповідальність за реалізацію тих чи інших повноважень, включаючи настання юридичних наслідків, відзначу. Дані застереження можна вирішити шляхом внесення змін та доповнень в даний цитований указ стосовно:

– форм виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків

– накладення юридичних обов'язків;

– сформулювати механізми юридичної відповідальності;

– встановити механізми правового регулювання та підставі для зміни правового статусу суб'єктів;

– визначити підстави та умови виникнення, розвитку, змін та припинення правовідносин.

Таким чином повністю формально буде визначено усі питання як щодо сутності, форми та змісту, так і місця та ролі Послання в системі НПА, що регулюють правовідносини.

Більше того, виходячи з того, що право існує не тільки у вигляді правових норм, але й правосвідомості, правовідносин, правомірної поведінки, доцільно виділити такі ***рівні правоутворення***:

1) *гносеологічний,* який відбиває процес виникнення і становлення права у формі правосвідомості;

2) *онтологічний,* на якому право формується у формі конкретних правовідносин – правового зв'язку суб'єктів права у вигляді зв'язку їхніх суб'єктивних прав і обов'язків, що зі сфери можливого трансформуються в реальність за допомогою правомірної поведінки;

3) *інституціональний,* якому притаманне існування права як системи правових норм.

Підсумовуючи, підкреслю, що в цілому не можна стверджувати, що питання щодо місця та ролі Послань не були об'єктом наукової уваги правників. Зокрема, *Костицька І.О.* включає щорічні послання до нормотворчих повноважень Президента України [24, с. 48]. *Кочетова Е. Г.* взагалі зауважує, що щорічні послання є конституційними актами, які стоять за рівнем вище за закони [25, с. 6].

Відповідно до п. 2 ст. 106 Конституції України, президент України звертається з посланнями:

1) ***до народу*** (2010);

2) ***щорічними*** посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (1995, 1996, 2000, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017);

3) ***позачерговими*** посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (1998, 2001 – 2 послання, 2002, 2014).

Більше того, доцільно згадати про чинний натепер Указ Президента України „Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України", в якому визначено роль та місце послань Президента України в реалізації його конституційних повноважень, порядок їх підготовки і реалізація передбачених в них заходів [21].

Зокрема в даному указі чітко визначено наступні важливі для нашої роботи положення:

– послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави;

– у ньому здійснюється аналіз внутрішнього і зовнішнього становища України;

– визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку;

– передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

– передбачається вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин;

– Одночасно з посланням Президента України до ВРУ вноситься КМУ щорічна доповідь про економічний і соціальний розвиток України.

У п. 4 даного указу взагалі прямо наголошено:

Ввести в практику підготовки послань Президента України до Верховної Ради України **одночасну розробку необхідних законодавчих актів**, спрямованих на створення відповідних умов для реалізації передбачених в посланні Президента заходів, маючи на увазі, що проекти законів України, додані до послання і визначені Президентом як невідкладні, мають, відповідно до вимог частини другої статті 93 Конституції України, розглядатись позачергово.

Відтак даним пунктом, фактично стверджується, що послання виступає першоосновою для формування невідкладних нормативних актів і регулювання пріоритетних суспільних відносин, втому числі для створення сприятливих умов для реалізації пріоритетних національних інтересів, адже:

1) необхідні законодавчі акти розробляються одночасно із проголошенням послання;

2) дані законодавчі акти спрямовані на створення відповідних умов для реалізації передбачених в посланні заходів;

3) проекти Законів, які додаються у Посланні мають розглядатися ВРУ позачергово.

Відповідно до п. 5 даного указу текст послання може мати дві форми артикуляції:

– бути проголошеним у ВРУ;

– бути надісланим до ВРУ.

Але головне полягає у закріпленні обов'язковості врахування вимог даного послання у безпосередній правозастосовній діяльності, адже виголошене послання набуває **сили офіційного документа** і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

Характерним є також і те, що в указі чітко прописано здійснення двох ***видів контролю*** за виконанням положень, що містяться в посланні:

– Кабінет Міністрів України здійснює систематичний і дійовий контроль за виконанням цих заходів;

– Контрольне управлінню Адміністрації Президента України щоквартально інформує Президента України про роботу щодо реалізації положень, викладених в посланнях.

Таким чином можу сформувати чітку система ***ознак, які описують послання сам в якості концептуального нормативного акта***:

1) формальна визначеність форми послання;

2) формальна визначеність легітимації послання;

3) загальнообов'язковий характер;

4) місце та роль послання в системі НПА,

5) його пріоритетна та системостворююча роль щодо інших НПА,

6) визначальна роль для формування нових актів,

7) регулювання нових суспільних відносин;

8) імперативність для застосування центральними органами виконавчої влади

9) обов'язковість

10) контроль за виконанням положень та реалізації одночасно ухвалених НПА.

Висновки.

Однією з причин існування проблем із реалізацією Щорічних послань Президента України є недосконалий механізм адміністративно-правового регулювання в цілому, так і у сфері ЗКІ, зокрема. Отже, взагалі проблематика вивчення місця та ролі Щорічних послань є актуальним напрямом дослідження сучасної науки адміністративного права.

Здебільшого в роботах з питань створення ДСЗКІ, якщо і приділяється фрагментарна увага питанням адміністративно-правового регулювання, то акцент робиться винятково на нормативній правотворчості, тим самим лишаються осторонь важливі питання правореалізації актів. Відтак процес правозастосування аналізується не як система, а подається через пропозицію розроблення або вдосконалення тих чи інших НПА. Це є неповним. І цю прогалину я намагаюсь виправити у своїх наукових розробках.

Проведене мною дослідження дозволило сформувати ***науковий висновок***: на сьогодні відсутні комплексні адміністративно-правові дослідження, присвячені розробленню пропозицій щодо вирішення наукових задач щодо реалізації норм адміністративного права у сфері ЗКІ.

Також окремо звертаю увагу на невизначеність адміністративно-правового статусу таких Щорічних Послань, відсутність дієвого чіткого механізму за їх реалізацією. Адже, незважаючи на те, що в чинному Указі Президента від 1997 року чітко визначено дані процедури, на практиці вони абсолютно ігноруються і не виконуються.

Не можна сказати, що я перший, хто порушив питання про місце та роль у системі НПА Щорічних Послань Президента України. Утім слід визнати, що здебільшого на рівні теоретичному, дані проблеми досліджувалися в рамках конституційного права і теорії права. Більше того, питання саме реалізації даних послань розглядаються в

найменшому вигляді, адже акцент робиться саме на формах нормотворчості глави держави.

Належна реалізація щорічних послань виступає необхідною та достатньою умовою для забезпечення наступності та послідовності у формуванні внутрішньої та зовнішньої політики, формуванні стратегія законотворчої діяльності на певний період. Це, своєю чергою, забезпечить цілеспрямований розвиток у найбільш важливих сферах життєдіяльності, в тому числі і у сфері інфраструктури.

Аналіз щорічних послань Президента України уможливлює виділити такі ***тенденції*** при підготовці даних документів :

– консерватизм і центризм;

– формування інтегральних позицій, які б мінімізували імовірність розколу багатоманітного суспільства;

– формування та артикуляція офіційної позиції Президента України, яка визначає стратегію законотворчої діяльності;

– визначення стратегічних орієнтирів розвитку держави у внутрішній та зовнішній сферах, і як наслідок стратегії законотворчої діяльності;

– схвалення певних новел у сфері державного управління за одночасного окреслення кордонів „червоних ліній", вихід за які є небажаним і нерекомендованим;

– максимальна стриманість у зовнішній політиці;

– відсутність чітко визначених конкретних параметрів очікуваного результату від впровадження тих чи інших реформ.

Однак із плином часом, в кожному наступному посланні формується більш сильна соціальна повістка, а за часів п'ятого Президента України, дуже відчутно був посилений саме зовнішньополітичний вектор. Утім, з позицій адміністративно-правової науки потребують свого розв'язання наступні блоки питань:

– визначеність юридичної форми та змісту послань: детальний порядок підготовки проектів, а також порядок забезпечення їх реалізації;

– розроблення адміністративно-правового механізму реалізації послань: послання як нормативний акт; акти реалізації послань; правові відносини що виникають під час реалізації послань;

– чітка визначеність правового статусу послань.

Внаслідок проведеного дослідження, вивчення наукових думок та підходів, власного практичного досвіду, пропоную для наукової дискусії наступне визначення поняття Послання:

щорічне Послання Президента України – юридичний документ, виданий в порядку правотворчості Президентом України та оприлюднений відповідним чином, який містить норми, що визначають концептуальні засади, ідеологію та пріоритети, цілі, завдання і принципи розвитку, етапи, зміст і способи їх досягнення, вирішення та реалізації, що закріплюють ціннісні орієнтири в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та організацій, інститутів громадянського суспільства, параметри, індекси та індикатори бажаного стану у найбільш важливих сферах життєдіяльності і механізм правового регулювання суспільних відносин в їх межах відповідно до реалізації пріоритетних національних інтересів, заснований на системі державного стратегічного планування і прогнозування на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.

Щорічне Послання Президента України виступає самостійним та самодостатнім джерелом права і становить спеціалізовану (нетипову) норму права, приписом нестандартного характеру, в якому немає тих чи інших ознак, властивих класичній моделі норм права, виступає засобом формулювання правової політики.

Література

1. Берназюк И. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. Підприємство, господарство і право. 2017. № 1. С. 153–158.
2. Берназюк І. М. Реалізація стратегічних актів Президента України: питання теорії та практики // Бюлетень Міністерства Юстиції України. № 12 (182) 2016 р. С. 20-25.
3. Маланыч И. Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России. Юридические записки Воронежского государственного университета. 2009. № 22. С. 117–130.
4. Мандзюк О.А. Місце аналітики в сучасних інтелектуальних технологіях // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 46. С. 165–170.
5. Мандзюк О.А. Кадровий ресурс розвитку аналітичних спільнот в Україні // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 6-1. Т. 2. С. 54–58.
6. Мандзюк О.А. Правова природа функціонування та розвитку аналітичних спільнот в Україні // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 10-2. Т. 1. С. 109–112.
7. Мандзюк О.А. Правова суб'єктність аналітичних спільнот // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 53–56.
8. Мандзюк О. А. Роль аналітичних спільнот у державотворчому процесі // Visegrad journal on human rights. 2014. № 1. С. 96–102.
9. Батанов О. В. Послання Президента // Юридична енциклопедія. Т. 4. К.: Укр. енцикл., 2002. С. 686.
10. Жиляєв І. Послання Президента України: концептуально-історичний аспект // Правова інформатика. 2006. № 4. С. 14 – 22.
11. Жиляєв І. Послання президента як інструмент стратегічного державного управління // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31.05.2006 р.:

У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. К.: Вид-во НАДУ, 2006. Т. 1. 464 с. (с. 180–183).

12. Жиляєв І. Б. Послання президента як інструмент державної політики // Стратегічні пріоритети. 2007. № 1. С. 24 – 33.

13. Маланыч И. Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России. *Юридические записки Воронежского государственного университета*. 2009. № 22. С. 117–130.

14. Ирошников Д. В., Нестеров С. В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации. *Правовая инициатива*. 2013. № 7. С. 7–13.

15. Федорченко А. А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования. *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата*. 2016. № 3. С. 37–43.

16. Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 488–499.

17. Берназюк І. М. Реалізація стратегічних актів Президента України: питання теорії та практики // Бюлетень Міністерства Юстиції України. № 12 (182) 2016 р. С. 20-25.

18. Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов : Саратовская государственная академия права, 1998. 195 с.

19. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права [Текст] : навчальний посібник / С.Л. Лисенков. – К. : «Юристконсульт», 2006. – 355 с.

20. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.

21. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 9 квітня 1997 року № 314/97 6 Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314/97#Text.

22. Хропанюк В.Н. Теория государства и права [Текст] : учеб. для высш. учеб. завед. / В.Н. Хропанюк ; под ред. проф. В.Г. Стрекозова. – [3-е изд., дополн., исправл.]. – М. : Интерстиль, Омега-Л, 2008. – 384 с.

23. Теорія держави і права [Текст] : підручник / [С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський] ; за ред. С.Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.

24. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування. Теоретико-правовий аналіз. К. : Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. 496 с.

25. Кочетов Э. Г. Послание Президента как атрибут государственной власти // Независимая газета. 1997. № 26. С. 6.

Анотація

Теленик С. С. **Правова природа щорічних Послань Президента України.** – Стаття.

Формування державної системи захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ) потребує чіткого визначення механізму адміністративно-правового регулювання. Важливим виступає не лише вивчення форм правотворення, а й правореалізації. Проаналізовано правову природу щорічних Послань Президента України в контексті плюралістичної парадигми з екстраполяцією на сфері захисту критичної інфраструктури. Обґрунтовано диференціацію спеціалізованих норм, а також висунуто наукову гіпотезу про те, що послання виступають окремим джерелом права і мають бути покладені в основу розроблення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Подано авторську дефініцію поняття : щорічні послання Президента України.

Ключові слова: щорічні послання, норми права, нормативно-правовий акт, механізм адміністративно-правового регулювання, юридична сила, спеціалізовані норми, стратегічні норми, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури.

Аннотация

Теленик С. С. **Правовая природа ежегодных Посланий Президента Украины.** – Статья.

Формирование государственной системы защиты критической инфраструктуры (ГСЗК) требует четкого определения механизма административно-правового регулирования. Важным выступает не только изучение форм правотворчества, но и правореализации. Проанализировано правовую природу ежегодных Посланий Президента Украины в контексте плюралистической парадигмы с экстраполяцией на сфере защиты критической инфраструктуры. Обосновано дифференциацию специализированных норм, а также выдвинуто научную гипотезу о том, что послания выступают отдельным источником права и должны быть положены в основу разработки Концепции создания государственной системы защиты критической инфраструктуры. Представлена авторская дефиниция понятия: ежегодные послания Президента Украины.

Ключевые слова: ежегодные послания, нормы права, нормативно-правовой акт, механизм административно-правового регулирования, юридическая сила, специализированные нормы, стратегические нормы, критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, государственная система защиты критической инфраструктуры.

Summary

Telenyk S. S. **Legal nature of annual messages of the President of Ukraine.** – Article.

The formation of the state system for critical infrastructure protection (SSCIP) requires a clear definition of the mechanism of administrative and legal regulation. It is essential to study not only the forms of lawmaking but also of law enforcement. The legal nature of the annual messages of the President of Ukraine in the context of a pluralistic paradigm with extrapolation in the field of critical infrastructure protection is analyzed. The research substantiates the differentiation of specialized norms as well as puts forward the scientific hypothesis that messages act as an individual source of law and should be a fundamental for the development of the Concept of creation of the state system of protection of critical infrastructure. The author's definition of the concept of annual messages of the President of Ukraine is presented.

Key words: annual messages, norms of law, normative-legal act, mechanism of administrative-legal regulation, legal force, specialized norms, strategic norms, critical infrastructure, protection of critical infrastructure, state system of protection of critical infrastructure.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.8

А. С. Вербієць
здобувач
наукової лабораторії з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх справ

ОПЕРАТИВНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ ОБ'ЄКТІВ (МІСЦЬ) НЕЗАКОННОГО ВИДОБУТКУ БУРШТИНУ-СИРЦЮ

Актуальність теми. На даний час сфера правопорядку у районах (місцях) незаконного видобутку бурштину-сирцю перебуває на неналежному рівні. Вказане зумовлене тим, що в сучасних умовах соціально-культурного життя, яка останніми роками все більш погіршується на території українського суспільства через відсутності загально-державної програми розвитку краю, створення нових соціальних об'єктів, забезпечення гідного рівня життя, створення нових підприємств та найголовніше законодавче не врегулювання видобутку бурштину-сирцю. Зазначене ситуація, разом початком стихійного видобутку бурштину сирцю, як протиправної, про те економічно вигідної діяльності призвела до криміналізацію краю, за рахунок інтеграції кримінальних елементів та напруження у відносинах між мешканцями українського полісся. З метою протидії кримінально-правовим проявам пов'язаним із незаконним видобутком бурштину-сирцю та встановлення панування закону у районах їх видобутку необхідне об'єктивне уявлення щодо дійсної оперативної обстановки та на її основі здійснити належне оперативне обслуговування, яке дозволить забезпечити правопорядок в місцях незаконного видобутку бурштину-сирцю.

Стан наукової розробки. Наданий час питанню щодо дійсної оперативної обстановки у районах незаконного видобутку бурштину-сирцю приділено значної уваги у засобах масової інформації, деяких соціально-політичних чи наукових статтях, про те дійсний стан вказаної проблеми об'єктивно не визначений.

На наш погляд, питання оперативної обстановки на об'єктах (місцях) незаконного видобутку бурштину-сирцю та їх оперативного обслуговування на даний час особливо актуальне та потребує наукової уваги.

Формування мети: визначити дійсної ситуації у районах (місцях) незаконного видобутку бурштину-сирцю та проведення заходів спрямованих на забезпечення оперативного обслуговування оперативними підрозділами з метою забезпечення правопорядку.

Виклад основного матеріалу. Ситуація, що на даний час склалась в районах незаконного видобутку бурштину сирцю заслуговує особливої уваги працівників правоохоронних органів. Ця увага зумовлена тим що всупереч існуючому порядку надрокористування місцеві мешканці, а також особи, які прибувають на терени українського полісся, з метою незаконного видобутку бурштину-сирцю чи інших незаконних операцій із ним вчинюють кримінально-протиправні дії, наслідком яких є непоправна шкода довкіллю. З метою мінімізації протиправних проявів в районах незаконного видобутку бурштину-сирцю для та проведення необхідних дій спрямованих на їх протидію потрібно володіти дійсною оперативної обстановкою, яка дозволяє ефективно впливати на вказану ситуацію. Лише уразі наявності об'єктивної інформації щодо дійсної ситуації в районах незаконного видобутку бурштину-сирцю, працівники оперативних підрозділів можу здійснювати необхідний та ефективний вплив для запобігання та протидії незаконним діям щодо видобування бурштину-сирцю та іншим незаконним діям із ним.

Слід наголосити, що питанню наукового визначення оперативної обстановки та значення її у правоохоронній сфері було приділено досить багато наукових праць в яких досліджувалось саме поняття оперативної обстановки.

Одним із вчених, який здійснював дослідження значення оперативної обстановки є А. П. Іпакян, який вважає поняття оперативної обстановки прикладним (відомчим), яким позначається сукупність важливих для організації діяльності правоохоронних органів різних чинників, які прийнято структурувати на зовнішні та внутрішні умови функціонування цих органів. До зовнішніх умов належать: стан злочинності і в цілому громадського порядку; соціально-економічні і географічні характеристики обслуговуваної території. Внутрішні умови включають: наявні в розпорядженні керівника сили і засоби; результати діяльності із

© А. С. Вербієць, 2017

вирішення завдань боротьби зі злочинністю і охорони громадського порядку [1, с. 4].

З огляду на зазначене поняття та специфіку протидії незаконному видобутку бурштину сирцю варто вказати, що в даному випадку оперативна обстановка не тільки обумовлюється відомчими межами наявної загальної інформації щодо злочину та умовами його вчинення. Варто вказати, що оперативна обстановка на об'єктах незаконного видобутку бурштину-сирцю здійснюється із врахування специфічних соціо-культурних умов території, рівня правового виховання населення та наявних сил та засобів для протидії цій протиправній діяльності.

Оперативна обстановка на об'єктах (місцях) незаконного видобутку бурштину-сирцю містить у собі більш широку просторову сферу, яка може змінювати свій зміст несподівано: погіршилися екологічні умови, порушилося забезпечення регіону, матеріальними ресурсами, іншими засобами забезпечення нормальної життєдіяльності [6, с. 392]. Зазначене дозволяє при наявності відповідної інформації та необхідних сил визначати дійсний стан оперативної обстановки в місцях незаконного видобутку бурштину-сирцю та впливати на її стани, що є одним із головних завдань оперативних підрозділів у цій сфері.

Так, Н. І. Брезгін виділяє три стани оперативної обстановки: сприятливий, задовільний і складний, кожен із яких характеризується своїми специфічними компонентами [2, с. 7]. Ми дійсно погоджуємся із зазначеним твердження та беручи до уваги досліджувану проблематику із врахування станів оперативної обстановки в місцях незаконного видобутку бурштину-сирцю, що перший стан полягає в недопущенні з боку осіб, які перебувають на території обслуговування злочинів, наявності необхідної оперативної інформації, яка дозволяє запобігати злочину на першопочаткових етапах, забезпечення законності та проведення дійсних ефективних заходів до порушників закону. Другий стан оперативної обстановки пов'язаний із низьким загальним рівнем злочинності, невеликою кількістю злочинів пов'язаних із незаконним видобутком бурштину сирцю та осіб, які залучені до цієї діяльності, а також інформації про осіб, які до неї причетні. Третій стан пов'язаний із негативними процесами, що відбуваються на території обслуговування, системної непокори місцевого населення заходам протидії незаконного видобутку бурштину сирцю, кримінальних розбірок між самими мешканцями за сфері впливу місць незаконного видобутку бурштину-сирцю, відсутністю можливостей впливати на стан оперативний обстановки.

Разом із тим варто вказати, що оперативні підрозділи за сучасних умов правозастосовної діяльності в повній мірі мають можливість здійснювати вплив на дійсний стан оперативної обстановки за умови наявності в розпорядженні компетентних працівників, які наділені інформацією про порядок документування зазначеного злочину та володіють оперативною інформацією щодо осіб, які причетній до цієї діяльності. Також у разі наявності необхідних додаткових(приданих) сил та технічних засобів, які здатні не тільки полегшувати роботу оперативних підрозділів, а й в певних обставинах надавати необхідну інформації під час їх використання.

Крім того, встановлення дійсної оперативної обстановки в місцях незаконного видобутку-бурштину сирцю не тільки визначає порядок дій оперативного підрозділу в тих чи інших у мовах, а й враховується під час проведення прогнозування обстановки в залежності від наперед задуманих дій, проведення яких необхідне для досягнення бажаного результату під час реалізації оперативної інформації.

Прогнозування обстановки в місця незаконного видобутку бурштину-сирцю враховує: безперервний моніторинг (спостереження) змін оперативної обстановки (збір й аналіз інформації про стан і динаміку змін оперативної обстановки); виявлення факторів, які впливають на оперативну обстановку; прогнозування розвитку ситуації; вироблення варіантів оперативного управлінського рішення; прийняття відповідного управлінського рішення; реалізацію ухваленого рішення; контроль за виконанням; коригування й внесення змін і доповнень; оцінку зробленого реагування (втручання). Причому, цей процес у цілому і його кожний елемент вимагають належної організації [3, с. 196].

Варто вказати, що процес встановлення оперативної обстановки, а тим більше її прогнозування безпосередньо пов'язано із проведення необхідних оперативних заходів, тобто оперативного обслуговування.

Оперативне обслуговування об'єктів (місць) незаконного видобутку бурштину-сирцю умовно також можна розділити на ряд взаємопов'язаних елементів: Це – рівень оперативного обслуговування; види (принципи) оперативного обслуговування; початковий аналіз стану оперативної обстановки; режим оперативного обслуговування; розстановка оперативних джерел інформації; організація функціонування джерел гласної інформації (взаємодія з різноманітними суб'єктами, які володіють інформацією, що становить інтерес); документальне оформлення результатів діяльності з оперативного обслуговування [4, с. 339].

Оперативне обслуговування об'єктів (місць) незаконного видобутку бурштину-сирцю залежить від своєрідної межі в межах якої оперативні підрозділи здатні проводити необхідні заходи.

В свою чергу межі оперативного обслуговування обумовлені: наявністю визначених об'єктів (місць), які перебувають на певній території обслуговування; наявністю системи спостереження за оперативною обстановкою у визначених організаційних формах з використанням як гласних, так і негласних джерел інформації; накопиченням отриманої інформації у справах, метою яких є збір різнопланових відомостей, що дають змогу попередньо вивчити характер процесів, які відбуваються на території, об'єкті або лінії обслуговування; наявністю визначених цілей та завдань оперативного обслуговування [5, с. 78].

Від специфіки діяльності оперативних підрозділів оперативне обслуговування умовно можна розділити на дві групи: територіальне (локальне) оперативне обслуговування та спеціальне. Що стосується територіального (локального) оперативного обслуговування, слід вказати, що воно відбувається оперативними працівниками оперативних підрозділів, які здійснюють свою діяльність в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (місті, районі). Зазначене оперативне обслуговування проводить постійні заходи спрямовані не тільки на протидії видобутку та іншим незаконним проявам із бурштином-сирцем, а й проводять відповідні заходи спрямовані на протидії загально кримінальної злочинності. Тобто вони вирішують поставлені завданні із протидією незаконному видобутку бурштину-сирцю в залежності від отриманої оперативної інформації чи заяви про вчинення злочину.

Спеціальне оперативне обслуговування полягає у наявності відповідних оперативних працівників закріплених за лінією по протидії незаконному видобутку бурштину-сирцю. Слід вказати, що сфері діяльності таких підрозділі не в повній мірі обмежена адміністративно-територіальною одиницею, як місто чи район, а є набагато ширше. Основне завдання таких підрозділів полягає у проведенні документування окремих кримінальних угруповань, які здійснюють незаконне видобування бурштину-сирцю та іншим протиправним діям пов'язаним із ним та здатні негативно вливати на оперативну обстановку, яку здійснює обслуговування.

Висновки. Таким чином, оперативна обстановка місць незаконного видобутку бурштину-сирцю є наявністю специфічної інформації про дійсний стан здійснення незаконного видобутку бурштину-сирцю, осіб, яких до цього причетні, з метою майбутнього прогнозування на основі отриманої специфічної інформації оперативних заходів спрямованих на встановлення правопорядку із зоні відповідальності, яке здійснюється шляхом оперативного обслуговування підконтрольної території, що включає проведення гласних і негласних дій та засобів оперативного контролю.

Література

1. Ипакян А. П. Организация и методика слежения за оперативной обстановкой на территории города и района, ее изучение и оценка / Ипакян А. П. – М., 1986.
2. Брезгин Н. И. Организация управления исправительно-трудовыми колониями со сложной оперативной обстановкой : лекция / Брезгин Н. И. – Рязань : РИПЭ МВД РФ, 1994. – 46 с.
3. Лавніченко О. В. Поняття і види оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку та обставини, що обумовлюють її ускладнення / О. В. Лавніченко, В. В. Єманов // Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил. – 2010. – Вип. 1. – С. 192-196.
4. Некрасов В.А. Оперативне обслуговування об'єктів бюджетної сфери: проблеми та шляхи їх вирішення / В. А. Некрасов, А. В. Баб'як // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – Вип. 3. – С. 332–339.
5. Ортинський В.Л. Попередження та розкриття злочинів, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства: навч. посібник / В.Л. Ортинський, В.П. Захаров, В.А. Некрасов, А.В. Баб'як. – Львів: Львівський державний універ–ситет внутрішніх справ, ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2009. – 160 с.
6. Копотун І. М. Поняття та зміст оперативної обстановки у виправних колоніях / І. М. Копотун // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 385-39.

Анотація

Вербієць А. С. **Оперативне обслуговування об'єктів (місць) незаконного видобутку бурштину-сирцю.** – Стаття.

У статті розглянуто сучасний стан оперативної обстановки на місцях незаконного видобутку бурштину-сирцю, яка є об'єктом діяльності оперативних підрозділів Національної поліції. Визначається зміст та порядок оперативного обслуговування місць незаконного видобутку бурштину-сирцю як інструменту протидії з цим протиправним явищем. Деталізується порядок дій спрямованих на запобігання та протидію незаконного видобутку та реалізацією бурштину в місцях оперативного обслуговування оперативних підрозділів Національної поліції України.

Ключові слова: оперативна обстановка, оперативні підрозділи, місця незаконного видобутку, бурштин-сирець, оперативне обслуговування.

Аннотация

Вербиец А. С. **Оперативное обслуживание объектов (мест) незаконной добычи янтаря-сырца.** – Статья.

В статье рассмотрено современное состояние оперативной обстановки на местах незаконной добычи янтаря-сырца, которая является объектом деятельности оперативных подразделений Национальной полиции. Определяется содержание и порядок оперативного обслуживания мест незаконной добычи янтаря-сырца как инструмента противодействия этому противоправным явлением. Детализируется порядок действий, направленных на предотвращение и противодействие незаконной добычи и реализации янтаря в местах оперативного обслуживания оперативных подразделений Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: оперативная обстановка, оперативные подразделения, места незаконной добычи, янтарь-сырец, оперативное обслуживание.

Summary

Verbiiets A. S. **Operational maintenance of objects (places) of illegal extraction of raw amber.** – Article.

The article considers the current state of the operational situation at the sites of illegal extraction of raw amber, which is the object of the operational units of the National Police. The content and procedure of operative maintenance of places of illegal extraction of raw amber as a tool of counteraction to this illegal phenomenon is determined. The procedure of actions aimed at preventing and counteracting illegal mining and selling amber in the places of operational service of operational units of the National Police of Ukraine is detailed.

Key words: operational situation, operational subdivisions, places of illegal extraction, raw amber, operative service.

УДК 343.237

А. І. Кисько
здобувач
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ПОНЯТТЯ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОЇ ГРУПИ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Постановка проблеми. Кримінальні правопорушення, вчинені організованими злочинними групами концептуально відрізняються від поодиноких злочинів наявністю ознак згуртованості, ретельної організації злочинних об'єднань та сукупністю інших специфічних характеристик, які своє відображення знайшли в Кримінальному кодексі України. Однак, як в теорії кримінального права, так і в практиці його застосування, виникає низка дискусійних питань. Це, зі свого боку, призводить до проблем здійснення кримінально-правової кваліфікації злочинів, вчинених у співучасті, та суттєво ускладнює процес доказування у відповідних кримінальних провадженнях. В цьому плані становить науковий інтерес досвід зарубіжних країн і міжнародних організацій в питаннях тлумачення організованої злочинної групи та її ознак, а також можливостей його використання у вітчизняних правових реаліях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні розробки сутнісних ознак організованих злочинних груп в своїх дослідженнях здійснювали такі вчені, як Є. Б. Анісімов, А. А. Вознюк, Л. Ф. Гула, В. О. Коновалова, І. В. Куртинов, М. В. Костенко, Н. В. Носко, В. Д. Пахомова, У. А. Суховолець, В. Ю Шепітько, О. Н. Ярмиш та інші. У напрямку проведення порівняльно-правового аналізу вітчизняного розуміння поняття організованої злочинної групи з міжнародними стандартами на увагу заслуговують праці О. М. Джужі, Н. Є. Міняйло, Ю. В. Христової, О. Ю. Шостко та ін. Однак, у зв'язку із складністю досліджуваного виду злочинних груп і різноманітністю проявів їх діяльності, а також розвитком законодавства та накопиченням як позитивної, так і помилкової практики його застосування, вважати проблему дослідженою повною мірою не можна.

Метою статті є визначання відповідності міжнародно-правовим стандартам вітчизняного кримінального законодавства в частині регламентації ознак організованої злочинної групи та доцільності імплементації в нього відповідного досвіду зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу. Організованій злочинній групі притаманна низка специфічних ознак, які в сукупності суттєво підвищують її суспільну небезпеку. Тому невипадково, Законом України «Про національну безпеку України» боротьбу із організованою злочинною діяльністю визнано пріоритетним завданням для захисту національної безпеки держави [1]. Ознаки організованої злочинної групи як суб'єкту злочину закріплено в ч. 3 ст. 28 Кримінального кодексу України, де визначено, що злочин визнається вчиненим організованою групою, якщо в його готуванні або вчиненні брали участь декілька осіб (три і більше), які попередньо зорганізувалися у стійке об'єднання для вчинення цього та іншого (інших) злочинів, об'єднаних єдиним планом з розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи [2]. Перш ніж порівняти наведену дефініцію з міжнародними нормативно-правовими актами та законодавством зарубіжних країн, доцільно навести низку теоретичних положень, як уявляється, важливих для подальшого аналізу.

Спроби науковців дійти розуміння організованих злочинних груп є різноспрямованими. Наприклад, А. А. Вознюк вважає, що злочин визнається вчиненим організованою групою, якщо це є злочин будь-якого ступеня тяжкості, вчинений її учасником (учасниками) за умови, що інші учасники (усі або більшість) усвідомлювали його [3, с. 39]. За визначанням Л. Ф. Гули організоване угруповання є стійким об'єднанням трьох або більше людей різної або однієї кримінальної спрямованості з метою систематичного отримання прибутків, вигод чи переваг, із наявною ієрархічною структурою і розподілом ролей з виокремленням лідера [4, с. 313]. Водночас очевидно, що запропоновані авторами переліки характеристик організованих злочинних груп та вчинюваних ними злочинів хоча і мають точки дотику, але все таки суттєво різняться.

На думку В. М. Бикова злочинним угрупованням є неформальна спільність людей, яка має антигромадську спрямованість і виступає у вигляді єдиного суб'єкта спільної протиправної діяльності [5, с. 7]. В цьому випадку науковець здебільшого розглядав організовані злочинні групи з позицій психології. Але в правовому плані важливим є висновок про існування випадкових злочинних груп, які ситуативно, але внаслідок багаторазового вчинення злочинів утворюють організовану групу на основі їх постійної взаємодії між собою, та безпосередні організовані групи, які попе-

© А. І. Кисько, 2017

редньо та цілеспрямовано об'єднуються з метою подальшого вчинення злочинів [5, с. 17].

З позицій соціальної психології організовані злочинні групи є різновидом малих груп, під якими розуміються нечисленні по складу групи, члени яких об'єднані певним чином спільною діяльністю та перебувають у безпосередньому особистому спілкуванні, що є основою для виникнення взаємовідносин, групових норм і групових процесів [6, с. 18]. Важливим у цьому положенні є те, що групові норми та процеси як ознаки організованості групи можуть виникати ґрунтуючись на спілкуванні та сумісній (зокрема, злочинній) діяльності, а не тільки як результат одномоментної домовленості членів групи. Схожої думки дотримується У. А. Суховолець, вказуючи, що злочинна група є неформальною групою людей, що об'єдналася на основі скоєння суспільно небезпечних, протиправних дій, що спрямовані на досягнення єдиної мети, які організовані певним чином і становлять єдиний суб'єкт діяльності [7, с. 175]. Зазначені варіанти визначень дозоляють сфокусуватися на наявності взаємозв'язків між членами груп, розкриваючи їх зорганізованість (зокрема, тривалість знайомств, особисті взаємовідносини, спільність інтересів тощо). Але такі ознаки в силу своєї багатоманітності та нестабільності (необов'язковості) прояву не можуть слугувати легальному визначенню організованої злочинної групи, адже законодавчо закріплена дефініція повинна містити не тільки достатній, а й необхідний опис ознак відповідного явища.

Інші вчені, зокрема В. С. Картавцева та Д. О. Савченко, зійшлись поглядами у тому, що під організованою групою вони розуміють стале об'єднання трьох і більше осіб, які зорганізувалися для отримання матеріальної вигоди шляхом вчинення одного або кількох злочинів [8, с. 18]. Проте у такому визначенні використано замість законодавчо закріпленого терміну «стійкості», термін «сталості», який видається недостатньо обґрунтованим, оскільки останній не відображає динамізм злочинних об'єднань. Відповідно до тлумачного словника, сталістю є незмінність, непохитність складу учасників [9, с. 1383]. Водночас, для стійкості характерним є довготривалість властивостей, здатність витримати зовнішній сторонній вплив, протидіяти руйнуванню, а також виявляє твердість, непохитність у намірах, поглядах, вчинках, діях [9, с. 1393]. Тож сталість випливає із персоніфікованого складу (незмінності кола співучасників), а стійкість – із непохитності діяльності організованої групи та незмінності злочинної мотивації її існування, незважаючи на членство конкретних осіб в групі.

Дещо ширший обсяг ознак організованої злочинної групи пропонує М. Й. Коржанський. За його твердженням організована група це стійке об'єднання кількох осіб, спеціально зорганізованих для тривалої злочинної діяльності, для яких притаманна наявність організатора (керівника), розробленого і схваленого учасниками групи плану злочинної діяльності, ієрархії, загальних правил поведінки, матеріальної бази, конспірації [10, с. 80].

У плані встановлення обсягу ознак організованої злочинної групи варто спиратися на міжнародний досвід. Важливе місце в ньому належить Рамковій Конвенції ООН проти організованої злочинності, прийнятій 21 липня 1997 року [11]. У ній зазначається, що організована злочинність є груповою діяльністю трьох або більше осіб, якій властиві ієрархічні зв'язки або особисті відносини, що дають змогу лідерам отримувати прибуток, контролювати території й ринки, внутрішні та зовнішні, за допомогою насильства, залякування або корупції. Відповідно до цього положення, ООН пропонує додатково звертати увагу не лише на чисельність учасників угруповання, а й на ступінь їх взаємозв'язку із наявністю або ознак ієрархічності, або без таких. В останньому випадку особисті відносини на рівні із структурністю (ієрархічністю) теж слугуватимуть характерним елементом для встановлення факту існування організованої групи. Зазначимо, що у тлумачному словнику під особистими відносинами розуміють близьке знайомство осіб між собою, пов'язаність спільним колом інтересів та/або знайомств, різними факторами і подіями, заснованими на взаємозалежності й взаємообумовленості [9, с. 458]. В соціальній психології особисті відносини розкриваються через ступінь усталеного взаємозв'язку між людьми, встановлюючи рівень їх психологічної єдності. Психологічна єдність в міжособистісних стосунках складає як етнічні, родинні, дружні та інші зв'язки, так і наявність єдиних ціннісних орієнтацій, включно із особливим способом життя, який обумовлює спільну сукупність цілей, завдань [12, с. 465]. Таким чином, ознака попередньої зорганізованості, яка міститься у чинному КК України, розширюється в тексті Рамкової Конвенції ООН через наявність певного виду зв'язку між членами злочинного угруповання, який може мати як складний (ієрархічність), так і простий (особисті відносини) прояв.

З часом, доповнити та уніфікувати розуміння організованої злочинності допомогла прийнята 15 листопада 2000 року Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності [13]. У змісті цієї Конвенції організованою групою вважають структурно оформлену групу в складі трьох або більше осіб, яка існує протягом певного часу та діє згідно з метою вчинення одного чи декількох конвенційних злочинів, щоб

одержати, прямо чи побічно, фінансову або іншу матеріальну вигоду та створює систему захисту від соціального контролю з використанням протизаконних засобів. Як бачимо, у дефініції була продемонстрована ознака структурної оформленості груп. Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями» № 13 від 23 грудня 2005 р. [14], структурна оформленість є внутрішньою побудовою, яка визначається відповідною конфігурацією і змістом стійких зв'язків членів угруповання та забезпечує психологічну єдність і стабільність останнього. Серед притаманних стійкості елементів Пленум Верховного Суду виокремлює ознаку структурованості, а також акцентує увагу на ієрархічності та розподілі ролей між учасниками груп, які поєднані функціональним зв'язком. Проте, в Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності зазначено, що зміст категорії структурного оформлення групи не потребує обов'язкового формального розподілу функцій її членів, а також не передбачає необхідності створення розвинутої структури із наявністю лідера та загальної обізнаності про повноту плану злочинної діяльності. В такому випадку членам угруповання достатньо усвідомлювати або кінцевий результат протиправних дій (наприклад, збут майна та отримання вигоди) або організованість безпосереднього процесу вчинення злочину. Тож, ООН дозволяє структурність груп тлумачити в ширшому сенсі, яка може включати і більш складні групи із поділом ролей, і прості – без такого поділу.

Варто відзначити, що в межах Конвенції було влучно зосереджено увагу на невипадковому утворенні організованої групи для негайного здійснення конкретного злочину, що прямо пояснює попередню ознаку структурної оформленості. Ця конструкція знайшла відображення у ч. 3 ст. 28 КК України як елемент попередньої зорганізованості, який свідчить про усвідомлене ставлення спільників до свого членства й участі у злочинній діяльності групи. При цьому, ООН знов зробила висновок про можливість більш ширшого тлумачення цієї категорії.

Надання Конвенцією ООН державам-членам права розширеного тлумачення закріпленої дефініції злочинних об'єднань пов'язано із її спрямуванням не лише на боротьбу з транснаціональними злочинами, а й на зменшення поширення організованої злочинності внутрішньодержавного спрямування. Згідно із ч. 3 ст. 34 Конвенції ООН кожна держава-учасниця може вживати більш суворі або жорсткі заходи, ніж заходи, передбачені Конвенцією, констатуючи, що зміст визначення організованих груп містить лише мінімальний набір характеристик, який можна розширювати в процесі імплементації до кримінального законодавства країн-учасниць.

Враховуючи наявне різноманіття в тлумаченні поняття організованої злочинної групи, можна стверджувати, що Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями» № 13 не суперечить міжнародним Конвенціям ООН через їх вказівку можливості більш ширшого пояснення ознак злочинних угруповань в національному законодавстві.

Серед джерел кримінального права зарубіжних країн також можна простежити відсутність однозначного тлумачення організованих злочинних груп. Наприклад, в положеннях ст.18 Кримінального Кодексу Республіки Білорусь, злочин визнається вчиненим організованою групою, якщо його вчинено двома або більше особами, які попередньо об'єдналися в керовану стійку групу для спільної злочинної діяльності [15, с. 51]. Позитивним моментом такого визначення, на наш погляд, є лаконічність дефініції і, як наслідок, – легкість сприйняття. З позиції розкриття ознак організованих груп схвальним є виокремлення елементу керованості груп, який визначає певну дисципліну, що забезпечує узгодженість дій учасників групи щодо об'єктів і предмета злочинної діяльності, планування конкретних злочинів, розподілу ролей при вчиненні конкретних злочинів і при здійсненні злочинної діяльності в цілому. Зосереджена увага на спільності дій в Постанові Пленуму Верховного Суду Республіки Білорусь «Про судову практику у справах про злочини, пов'язаних зі створенням і діяльністю організованих груп, банд і злочинних організацій» від 25 вересня 2003 року № 9, де вона була розтлумачена як необхідна ознака, яка передбачає настання загального для всіх співучасників злочинного результату і наявність причинного зв'язку між загальним злочинним результатом і діями кожного із співучасників [16]. При цьому достатньо, щоб кожен із співучасників усвідомлював приєднання до спільної злочинної діяльності, так званого злочинного процесу, а, наприклад, знання співучасника про осіб в групі, котрі беруть участь у вчиненні злочину або повноту злочинного плану є необов'язковим.

Водночас, у Кримінальному кодексі Федеративної Республіки Німеччини відсутнє не лише визначення організованих злочинних груп, але й взагалі зазначене поняття. КК ФРН у параграфі 129 містить положення про створення злочинного об'єднання, зазначаючи, що той, хто організовує об'єднання, цілі та діяльність якого спрямовані на вчинення караного діяння або той, хто бере участь в одному з таких об'єднань як її

учасник, вербує до вступу або підтримує об'єднання, карається позбавленням волі на строк до п'яти років або штрафом [17, с. 292]. Отже, законодавство однієї із найдемократичніших країн світу, яка входить до романо-германської правової сім'ї, взагалі визначає організовані злочинні групи як об'єднання, спрямовані на вчинення злочину, водночас уникаючи вживання у дефініції традиційних для вітчизняного права ознак.

Аналогічний підхід застосовують й деякі інші держави, не переобтяжуючи дефініції організованої злочинної групи такими ознаками як стійкість, розподіл функцій та інші. Так, в КК Узбекистану у ст. 29 вказано, що організованою групою визнається попереднє об'єднання двох або більше осіб у групу для спільної злочинної діяльності [18]. На думку законодавця для створення злочинної групи достатньо лише факту згуртування. Такий підхід не суперечить міжнародно-правовим актам, але у вітчизняних криміногенних та правозастосовних реаліях вбачається невдалим, оскільки відсутність інших кримінально-правових ознак створює значні труднощі у відмежуванні організованих груп від інших форм співучасті. Тавтологічна конструкція вжита у змісті ст. 46 КК Молдови, в якій під організованою злочинною групою визнається стійка група осіб, заздалегідь зорганізованих для вчинення одного або декількох злочинів [19, с. 80]. Відповідно до п. 36 ч. 1 ст. 3 законодавства про кримінальну відповідальність Республіки Казахстан під організованою злочинною групою розуміють стійку групу двох або більше осіб, які заздалегідь об'єдналися з метою здійснення одного або декількох кримінальних правопорушень [20]. Взагалі, серед позитивного в кримінальному законодавстві вказаних держав можна вважати лаконічність визначення організованих груп, однак із розмитими межами різних форм співучасті.

Серед країн Європейського Союзу досить інформативно подано тлумачення злочинних груп в законодавстві Австрії та Литви. Зокрема, у ст. 278 Кримінального Кодексу Австрії закріплено, що злочинним об'єднанням є згуртування більш ніж двох осіб, створюване на тривалий час, яке спрямоване на те, щоб одним або декількома членами об'єднання виконувалися однин або декілька злочинів, інші насильницькі злочинні діяння, спрямовані проти здоров'я і життя, або пошкодження речей, крадіжки, шахрайства [21, с. 304]. Тривалість існування злочинної групи є важливим показником її стійкості, а отже, – організованості. Разом з тим нещодавно організована група може бути затримана при вчиненні першого з декількох запланованих злочинів, через що тривалість існування не є надійною ознакою, яка дозволяє відмежувати організовану злочину групу від інших форм співучасті.

В ч. 3 ст. 25 КК Литовської Республіки організованою групою визнається об'єднання, якщо на будь-якій стадії злочинного діяння дві або більше особи домовляються про спільне вчинення кількох злочинів або одного тяжкого чи особливо тяжкого злочину, і кожен співучасник при вчиненні злочину виконує певне завдання або відіграє свою особливу роль [22, с. 140]. Можливість осіб об'єднатися в організовану групу на будь-якій стадії злочинного діяння дає підстави вважати, що злочинне угруповання може створюватись або шляхом попередньої зорганізованості та цілеспрямованого об'єднання ще до вчинення першого злочину, або шляхом трансформування групи осіб за попередньою змовою внаслідок виникнення згоди про спільне вчинення цього та подальших кримінальних правопорушень на певній стадії злочину. Зазначене положення нормативно закріплює раніше згадану теоретичну класифікацію злочинних груп, яку надавав В. М. Биков. Окрім цього литовський законодавець, на відміну від українського, не відокремлює обов'язкову обізнаність всіх учасників про злочинний план. Тут варто погодитись із думкою А. А. Вознюка, який зауважив, що член угруповання може володіти інформацією про план у тому обсязі, який необхідний для виконання покладених на нього функцій [3, с. 108]. Такий підхід литовських законодавців як вбачається був би корисним для вдосконалення вітчизняного Кримінального Кодексу. Варто звернути увагу й на те, що в законодавстві більшості зазначених держав допускається існування організованої злочинної групи у складі двох осіб.

На відміну від європейських країн, законодавство Китайської Народної Республіки оперує поняттям злочинне співтовариство замість організованої злочинної групи. Так, згідно зі ст. 26 КК КНР злочинним співтовариством визнається об'єднання з трьох і більше осіб, які створили стійку групу для спільного здійснення злочинів [23, с. 26]. Окремий склад становить ст. 294 КК КНР, в якій криміналізовано створення, керівництво та активна участь в організації нелегального характеру, що методами насильства, погроз організовано здійснює протизаконну злочинну діяльність, узурпує владу в своїх руках, вчиняє зло, пригнічує та калічить народ, завдає значну шкоду економічному та громадському устрою [23, с. 196-197]. Тож, незважаючи на іншу назву організованих груп, дефініція розкривається досить лаконічно, виходячи із критерію чисельності та стійкості об'єднання співучасників. І як що в КК України акцентується увага на наявності єдиного плану та на розподілі функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, то в КНР не є обов'язковою обізнаність членів про існування загальноприйнятого плану,

а достатньо лише фактичного спільного здійснення злочинів.

Із досвіду зарубіжних держав, бачимо, що розуміння організованих злочинних груп є досить різноманітним. При тлумаченні змісту організованої злочинної групи різні країни застосовують різні сукупності кількісних та якісних показників, що мають враховуватися при кваліфікації злочинної діяльності конкретної групи. При цьому у вітчизняному законодавстві якісний показник організованої групи, – як справедливо вказує О. В. Яцюк, – передбачає згуртованість і стабільність груп, підтримання дисципліни, наявність організаційної єдності учасників із розподілом ролей, плануванням злочинної діяльності та спільності мети [24, с. 85]. Отже, виходячи із зарубіжного та вітчизняного кримінального законодавства, в процесі формулювання якісних ознак організованої злочинної групи, неможливо оминути використання в дефініції описових та деякою мірою оцінних конструкцій.

Таким чином, нормативно-правові акти ООН дозволяють у межах національного кримінального законодавства відходити від сформульованих нею ознак організованої злочинної групи, враховуючи відмінності держав у правових системах, традиціях, підходах, умовах правозастосування та ін. Досвід зарубіжних країн демонструє існування двох тенденцій, які полягають або у доповненні міжнародних стандартів ознак організованих груп, або у відмові від використання окремих з них. Українське кримінальне законодавство, в якому регламентовані ознаки організованої злочинної групи, в цілому відповідає міжнародним нормативно-правовим актам. Разом з тим, доцільно було б відмовитись від виокремлення у ч. 3 ст. 28 КК України ознаки розподілу функцій. Такий підхід не тільки не суперечить міжнародним стандартам, але й точніше відбиває соціально-психологічні закономірності виникнення, існування та функціонування організованих злочинних груп, апробований в законодавстві окремих європейських країн, та сприятиме активізації протидії такому суспільно-небезпечному явищу як організована злочинність.

Література

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
3. Вознюк А. А. Кримінально-правові ознаки організованих груп і злочинних організацій: монографія. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2015. 192 с.
4. Гула Л. Ф. Ознаки організованих злочинних груп: об'єкти оперативно-розшукового втручання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Львів, 2013. Вип. 4. С. 309-319.
5. Быков В. М. Проблемы расследования групповых преступлений: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Москва, 1992. 29 с.
6. Марковская И. М. Основы социально-психологических знаний: учеб. пособ. Челябинск: ЮУрГУ, 2004. 61 с.
7. Суховолець У. А. Поняття організованої злочинності та її стрижневої категорії – злочинного угруповання. *Митна справа*, 2014. № 6 (2.1). С. 172-177.
8. Картавцев В. С., Савченко Д. О. Організована злочинність та кримінальний закон. *Радянське право*, 1991. № 8. С. 16-19.
9. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
10. Коржанський М. Й. Група осіб як суб'єкт злочину. *Право України*. № 11. 2005. С. 78-81.
11. Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21.07.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_786.
12. Майерс Д. Социальная психология. Санкт-Петербург: Прайм-Еврознак, 2002. 512 с.
13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789.
14. Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 р. № 13. *Вісник Верховного Суду України*, 2006. № 1. С. 2-6.
15. Архаменко Н. Ф., Бабий Н. А., Барков А. В. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь. Минск: Тесей, 2003. 1200 с.
16. О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с созданием и деятельностью организованных групп, банд и преступных организаций. Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 25 сентября 2003 г. № 9 URL: http://www.court.gov.by/ru/jurisprudence/post_plen/criminal/vspup/c3d2d5fe873cf1ea.html.
17. Шестакова Д. А. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / пер. с нем. Н. С. Рачковой. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. 524 с.
18. Уголовный кодекс Республики Узбекистан. Закон Республики Узбекистан от 22.09.1994 г. № 2012-XII. URL: http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1242643&subID=100101635,100101637,100101649,100101684,100101927.
19. Бужор В. Г., Гуцуляк В. И, Спын И. А. Комментарий к уголовному кодексу республики Молдова (общая часть). Кишинев: Кишинэу, 2010. 227 с.
20. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16.07.1997 г. № 167-1. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032.
21. Милюкова Н. С. Уголовный кодекс Австрии / пер. с нем. Л. С. Вихровой. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 352 с.
22. Павилонис В. Уголовный кодекс Литовской Республики от 26.09.2000 г. №VIII-1968 / пер. с лит. В. П. Казанскене. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. 470 с.
23. Коробеев А. И. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / пер. с китайского Д. В. Вичикова. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2001. 303 с.
24. Яцюк О. В. Провадження у справах про злочини, що вчинені організованими групами, на досудових стадіях кримінального процесу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 15 с.

Анотація

***Кисько А. І.* Поняття організованої злочинної групи: міжнародні стандарти та зарубіжний досвід.** – Стаття.

Кримінально-правові ознаки організованої злочинної групи продовжують залишатися предметом дискусій науковців та практиків. В статті проаналізовано міжнародно-правові акти, які визначають ознаки організованості злочинної групи, встановлено відповідність ним національного кримінального законодавства. Розкриті особливості регламентації ознак організованої злочинної групи у кримінальному праві зарубіжних держав, аргументовано висновки щодо доцільності їх імплементації у вітчизняну правову систему.

Ключові слова: злочинне об'єднання, організована злочинна група, стійкість, форми співучасті.

Аннотация

***Киско А. И.* Понятие организованной преступной группы: международные стандарты и зарубежный опыт.** – Статья.

Уголовно-правовые признаки организованной преступной группы продолжают оставаться предметом дискуссий ученых и практиков. В статье проанализированы международно-правовые акты, которые определяют признаки организованности преступной группы, установлено соответствие им национального уголовного законодательства. Раскрыты особенности регламентации признаков организованной преступной группы в уголовном праве зарубежных государств, аргументированы выводы о целесообразности их имплементации в отечественную правовую систему.

Ключевые слова: преступное объединение, организованная преступная группа, устойчивость, формы соучастия.

Summary

***Kysko A. I.* The concept of organized crime: international standards and foreign experience.** – Article.

Criminal law features of an organized criminal group continue to be the subject of discussion by scholars and practitioners. The article analyzes the international legal acts that determine the characteristics of the organization of a criminal group, establishes its compliance with national criminal law. The peculiarities of the regulation of the features of an organized criminal group in the criminal law of foreign states are revealed, the conclusions on the expediency of their implementation in the domestic legal system are argued.

Key words: criminal association, organized criminal group, steadiness, forms of complicity.

УДК 343.851

В. М. Купрієнко
здобувач кафедри кримінального права, кримінології, цивільного та господарського права
ПРАТ ВНЗ «Національна академія управління»

ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УКРАЇНІ

Актуальність теми. На сьогодні спостерігається слабкий контроль з боку держави за функціонуванням кредитних спілок, що є одним із чинників провадження ними незаконної діяльності. За даними Нацкомфінпослуг та Генеральної прокуратури України, до Єдиного реєстру досудових розслідувань у 2016 році за порушення законодавства у сфері діяльності кредитних спілок внесено відомості за 78 фактами протиправної діяльності цими установами. Як правило, ці кредитні спілки працювали за схемами побудови «фінансових пірамід» [1; 2].

Виклад основного матеріалу. Контроль за діяльністю кредитних спілок поділяється на внутрішній та зовнішній. Кредитні спілки – це кооперативи, для яких характерною є організаційна структура з наявністю делегованих повноважень в їх управлінні. Тому насамперед організація внутрішнього контролю повинна забезпечити виконання ним функції управління діяльністю кредитною спілкою як фінансової установи [3, с. 253].

Вищим керівним органом кредитної спілки є загальні збори. Прийняття рішень здійснюється, дотримуючись принципу «один член спілки – один голос», незалежно від розміру його майнового внеску. Таким чином, окремий член спілки не має одноосібного впливу в прийнятті рішень. Виключно до компетенції загальних зборів належать, зокрема, рішення про зміну статуту кредитної спілки, її ліквідацію, обрання та відкликання членів спостережної ради та ревізійної комісії. Збори проводяться не рідше ніж один раз на рік. Відповідно до Закону України «Про кредитні спілки» [4] до органів управління належать: спостережна рада, ревізійна комісія, правління та кредитний комітет. Їх повноваження закріплено у законі та внутрішніми положеннями кредитної спілки.

Спостережна рада представляє інтереси членів кредитної спілки у період між загальними зборами, в межах компетенції, визначених статутом, контролює і регулює діяльність правління і кредитного комітету. Правління здійснює керівництво поточною діяльністю спілки. Кредитний комітет є відповідальним за організацію кредитної діяльності спілки. Ці органи управління призначаються спостережною радою, підконтрольні й підзвітні їй та загальним зборам. Ревізійна комісія здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю спілки. Всі органи управління підзвітні загальним зборам, а правління та кредитний комітет також спостережній раді [4].

Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» регламентовано вимогу створення структурного підрозділу відділу внутрішнього аудиту (контролю) або визначення окремої посадової особи (відповідального працівника) для проведення внутрішнього контролю діяльності кредитної спілки. До його завдань входить: нагляд за поточною діяльністю та її результатами, контроль за дотриманням законодавства, аналіз інформації про діяльність фінансової установи, професійну діяльність її працівників і випадки перевищення повноважень посадовими особами [5]. Вважаємо за доцільне застосовувати щодо такого підрозділу назву саме внутрішнього аудиту, оскільки здійснення внутрішнього контролю передбачає діяльність не лише цього підрозділу, а контрольні дії інших структурних підрозділів у межах обумовлених статутом, внутрішніми положеннями, вимогами чинного законодавства, зокрема правління, кредитного комітету, відділу фінансового моніторингу (або відповідального працівника), ревізійної комісії, спостережної ради.

Періодичний внутрішній контроль у кредитній спілці здійснюють ревізійна комісія та спостережна рада, поточний внутрішній контроль – структурний підрозділ внутрішнього контролю. Періодичність, напрями і форми проведення перевірок діяльності спілки (за наявності також відокремлених підрозділів) та порядок і форми звітування про них затверджуються внутрішнім Положенням про фінансове управління [6]. До складу ревізійної комісії обираються члени спілки, які не входять до складу інших органів управління та не перебувають із нею в трудових відносинах [4]. До інструментарію ревізійної комісії відносяться права на доступ до будь-якої документації спілки та тимчасового призупинення повноважень будь-якої посадової особи установи. Звіти ревізійної комісії надаються спостережній раді та загальним зборам.

Зважаючи на фактори, що можуть вплинути на формальний підхід до проведення внутрішнього контролю, за власною ініціативою члени

© В. М. Купрієнко, 2017

кредитної спілки можуть організувати належну його реалізацію. Внутрішнім положенням про фінансове управління кредитна спілка затверджує порядок здійснення контролю у кредитній спілці щодо напрямів, періодичності, форм проведення перевірок діяльності кредитної спілки, в тому числі і за наявності її відокремлених підрозділів [6; 7, с. 324-37].

Залучення зовнішніх фахівців із середовища кредитного кооперування передбачає використання фундаментальних принципів кооперації, тобто об'єднання та взаємодопомоги задля досягнення спільної мети. Подібна організація може бути економічно виправдана, особливо для малих кредитних спілок, так само і для середніх та великих за розміром фінансових установ.

Кредитна спілка має право добровільного вибору членства в об'єднаній кредитній спілці, у свою чергу, остання зацікавлена в фінансовій стійкості своїх членів. Таким чином, об'єднана кредитна спілка може забезпечити високопрофесійних, незалежних та неупереджених, зацікавлених у дійсних результатах контролю фахівців для здійснення внутрішнього контролю діяльності своїх членів-кредитних спілок. У випадку нав'язування послуг (або завищення їх вартості) кредитна спілка може відмовитися від таких послуг або вийти з об'єднаної кредитної спілки (за рішенням загальних зборів, із забороною делегування прийняття таких рішень правлінням). Втрата членства є невигідною для об'єднання. Таким чином, зберігається баланс інтересів та достатній рівень незалежності суб'єкта контролю [3, с. 255].

На нашу думку, вузька спеціалізація, практичний досвід роботи зовнішнього фахівця, ознайомлення з інформацією та вміння виявлення вже відомих та потенційних шахрайських фінансових схем або надміру ризикової фінансової політики можуть забезпечити здійснення контролю належної якості. Ревізійна комісія має можливість застосовувати принцип раптовості у своїй роботі, що також суттєво впливає на виявлення дійсного стану речей. Якщо в результаті проведення перевірки виявлені порушення, що загрожують фінансовій стабільності кредитної спілки, ревізійна комісія може тимчасово припинити повноваження будь -якої посадової особи. Такі заходи впливу є досить потужним інструментом контролю.

Кредитні спілки як фінансові установи здійснюють фінансове управління своєї діяльності. Його напрямки, зміст і методичні прийоми визначаються особливостями їх економічного та організаційного устрою. Фінансова безпека та відповідність встановленим нормативам діяльності кредитних спілок – важливий об'єкт для належної організації внутрішнього контролю в них.

Відповідно до Закону України [8] кредитні спілки, як і інші фінансові установи, є одними з суб'єктів первинного фінансового моніторингу, тому ця діяльність спілки підлягає внутрішньому контролю. З однієї сторони, фінансовий моніторинг є частиною контролю, що здійснюється в процесі функціонування кредитної спілки на виконання вимог до первинного суб'єкта фінмоніторингу, а з іншої, – результати та порядок його здійснення підлягають внутрішньому та зовнішньому контролю.

Слід зауважити, що внутрішній контроль досягатиме поставлених цілей за умови активної участі членів кредитної спілки у його організації. Правління кредитної спілки, створеної з метою вчинення шахрайства, не запроваджуватиме дієву систему контролю та не надаватиме будь -якої додаткової інформації про діяльність спілки. Тому оцінка системи внутрішнього контролю може бути індикатором для визначення справжньої мети кредитної спілки. Натомість відкритий доступ до інформації, зокрема щодо результатів проведених перевірок та інших показників, які дають можливість дати достовірну оцінку фінансового стану кредитних спілок, підвищить довіру суспільства до них.

Отже, внутрішній контроль діяльності кредитних спілок забезпечується здійсненням періодичних перевірок ревізійною комісією та функціонуванням структурного підрозділу внутрішнього контролю або виконанням відповідних функцій відповідальним працівником.

Для великих за розміром кредитних спілок доцільне створення дворівневої структури внутрішнього контролю, а саме: створення одного структурного підрозділу внутрішнього контролю, підзвітного органам управління та другого (відділу внутрішнього аудиту), підзвітного спеціально створеному наглядовому комітету у складі спостережної ради. Така організація забезпечує незалежність та високу якість контролю, але є виправданою при економічній доцільності.

Зовнішній контроль у кредитних спілках в Україні забезпечується двома його видами: державним та незалежним. На сучасному етапі розвитку системи кредитної кооперації громадський контроль діяльності кредитних спілок є епізодичним.

Державний вид контролю здійснюється Нацкомфінпослуг шляхом пруденційного нагляду кредитних спілок з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг, що базується на регулярному проведенні оцінки діяльності кредитних спілок [9; 10]. Контроль за діяльністю кредитної спілки розпочинається на стадії її створення і реєстрації в державних органах та є безперервним до моменту ліквідації. Також суб'єктами державного виду контролю є інші державні органи, що здійснюють контроль діяльності кредитних спілок у межах визначеної законодавством компетенції.

Незалежний контроль реалізується шляхом обов'язкового щорічного аудиту діяльності кредитних спілок з метою підтвердження достовірності їх фінансової звітності [4; 11].

Суб'єктами зовнішнього контролю також можуть бути об'єднана кредитна спілка, членом якої є спілка, та у разі визначення у статутних документах здійснення такого контролю. Теоретично здійснювати контрольні функції може також і саморегулівна кооперативна організація, створення якої передбачено чинним Законом України «Про кредитні спілки».

Контрольні повноваження Нацкомфінпослуг передбачають нагляд за дотриманням встановлених законодавством нормативів та інших вимог щодо діяльності кредитних спілок, перевірку достовірності фінансової звітності і звітних даних, заходів впливу (призупинення, анулювання ліцензій, приписи до виконання, накладання штрафних санкцій і т.п.).

Повноваження методологічного характеру мають на меті розробку та впровадження методичних рекомендацій обліку та контролю у кредитних спілках. Регулювання здійснення різних операцій кредитних спілок та уніфікація методики відображення їх у бухгалтерському обліку має важливе значення для здійснення контролю високої якості.

Нацкомфінпослуг здійснює безперервний пруденційний нагляд за діяльністю кредитних спілок із моменту їх створення і до моменту вилучення з Державного реєстру фінансових установ шляхом відповідного контролю: попереднього, поточного та ретроспективного.

Нацкомфінпослуг має певні повноваження щодо заходів впливу відносно кредитних спілок, а саме:

– зобов'язати порушника вжити заходів для усунення порушення;
– тимчасово зупиняти або анулювати ліцензію на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг;
– накладати штрафи;
– вимагати скликання позачергових зборів учасників;
– відсторонювати керівництво від управління;
– анулювати реєстрацію кредитної спілки як фінансової установи [9].

Ці заходи, як правило, мають ретроспективний характер та дають можливість усувати наявні порушення у підконтрольній сфері, але не є превентивними.

Нацкомфінпослуг разом із Державною службою фінансового моніторингу здійснює нагляд за діяльністю кредитної спілки, що є суб'єктом первинного фінансового моніторингу. До повноважень цього органу належить проведення перевірок органів управління фінансових установ як виконавців здійснення фінансового моніторингу та звітування про його результати. За невиконання (неналежне виконання) законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, встановлені штрафні санкції. Сума штрафу визначається з урахуванням обставин вчинення порушення та його наслідків [8; 12].

Належне забезпечення доступності, відкритості інформації про діяльність кредитної спілки, яка передбачена законодавством України, зокрема законом «Про кредитні спілки» є одним із факторів, який може позитивно вплинути на розвиток кредитної кооперації. Однак наразі на практиці використовується формальний підхід щодо реалізації цих вимог. Забезпечити доступність та відкритість інформації про діяльність вітчизняних кредитних спілок доцільно на єдиному електронному ресурсі уповноваженого регуляторного органу Нацкомфінпослуг. І в цьому питанні визначальним є саме уникнення формального підходу щодо обсягів розкриття інформації. Фінансова звітність є уніфікованою та такою, що вказує на результат діяльності суб'єкта у вигляді його прибутків (збитків). Така форма не дає можливості дати оцінку діяльності кредитної спілки, що є неприбутковою. Відтак, необхідним є формування та оприлюднення саме тих показників, що дають можливість оцінити фінансовий стан кредитної спілки, її економічний розвиток, а головне, чи ця установа дійсно провадить свою діяльність, ґрунтуючись на принципах кредитної кооперації.

Доцільним, є використання міжнародного досвіду щодо організації контролю за діяльністю кредитних кооперативів, особливо враховуючи їх сталий історичний розвиток та роль у фінансовому секторі та економіці країн. За дослідженнями А. В. Хомутенко, як правило, існують два типи наглядових органів: спеціально створений центральний орган виконавчої влади та центральний банк. Використовуються моделі одного з органів або їх поєднання [13, с. 124]. Одним із пріоритетних напрямків закордонного досвіду, який на сучасному етапі відсутній в Україні та набуває важливого значення, – це співпраця наглядового державного органу та структурних підрозділів внутрішнього контролю кредитних спілок. Затвердження такої взаємодії у сфері контролю на законодавчому рівні зумовить підвищення його якості. Також одним із перспективних напрямків є використання закордонного досвіду щодо обов'язковості приналежності кожної установи кредитної кооперації до спілки вищого рівня (об'єднаної кредитної спілки) за власним вибором. Така умова створює відповідно підґрунтя для запровадження фахового зовнішнього контролю, що також матиме позитивний вплив на забезпечення його належного рівня.

Посилити зовнішній контроль можливо створенням спеціального органу в системі кредитної кооперації, за прикладом ревізійних союзів, що діяли у кооперативній системі на Західній Україні до початку Другої світової війни. Цей орган має здійснювати зовнішні ревізії членів -кредитних спілок, що входять до такого об'єднання.

Також, видається за необхідне запропонувати реалізацію громадського виду контролю шляхом створення ревізійної спілки, сформованої саморегулівною організацією з представників асоціацій кредитних спілок, об'єднаних кредитних спілок, членів кредитних спілок. Організація громадського виду контролю як такого та оприлюднення інформації про результати його здійснення, а також рейтингове незалежне оцінювання діяльності кредитних спілок повинні стимулювати відновлення довіри громадян України до установ кредитної кооперації.

Потреба запровадження громадського виду контролю системи кредитної кооперації є на часі. Наявність проблемних і так званих «псевдокредитних» спілок однозначно вказує на недосконалість існуючої організації внутрішнього та зовнішнього контролю. Звичайно, реалізація на практиці громадського контролю можлива лише за умов розбудови цілісної самодостатньої трьохрівневої системи кредитної кооперації: перший рівень – сукупність кредитних спілок, другий – об'єднані кредитні спілки та кооперативний банк для належного функціонування фінансово-економічної складової в системі та третій – саморегулівна організація, що здійснювала б регулювання всієї системи [14, с. 34; 15].

Зовнішній контроль у кредитних спілках в Україні забезпечується: 1) Нацкомфінпослуг шляхом пруденційного нагляду кредитних спілок (державний вид контролю), 2) незалежним аудитором шляхом обов'язкового щорічного аудиту діяльності кредитних спілок з метою підтвердження достовірності їх фінансової звітності (незалежний вид контролю), 3) об'єднаною кредитною спілкою. Інформаційним забезпеченням зовнішнього контролю є звітність кредитних спілок, що включає річну фінансову звітність та галузеві форми звітних даних.

Важливе значення має належна якість державного і незалежного видів контролю, які покликані надати достовірну інформацію, необхідну користувачеві фінансових послуг для прийняття рішень. Її доступність можливо забезпечити впровадженням єдиного реєстру інформації про діяльність кредитних спілок на платформі офіційного сайту Національної комісії з регулювання ринку фінансових послуг України як регуляторного органу.

Розвиток усіх сегментів фінансового ринку в Україні, зокрема системи кредитної кооперації, створює умови для економічного зростання держави. Контроль як функція управління є необхідною умовою функціонування та розвитку будь-якого економічного суб'єкта та покликаний у процесі його здійснення виявляти недоліки підконтрольного об'єкта та коригувати його діяльність. Кредитні спілки одночасно є фінансовими установами і неприбутковими організаціями, створеними фізичними особами шляхом об'єднання грошових внесків членів спілки. Організація їх діяльності істотно відрізняється і від банківських установ, і від підприємств різних галузей господарства, і від інших видів кооперативів. Це зумовлює галузеві особливості ведення бухгалтерського обліку, контролю, звітності кредитних спілок. Тому для обґрунтування системи контролю у таких установах необхідно враховувати їх соціально-економічну природу та середовище, в якому вони здійснюють свою діяльність.

Література

1. Публічний звіт про діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2016 рік. URL: http://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html
2. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Генеральна прокуратура України*. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html
3. Шишута Е. Ю. Виды контроля и особенности его осуществления в кредитных союзах. *Общество и экономика постсоветского пространства* (Липецк). 2013. Вып. V. С. 252–257.
4. Про кредитні спілки: Закон України від 20 груд. 2001 № 2908-III. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2908.
5. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14.
6. Перелік внутрішніх положень та процедур кредитної спілки: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 25 листоп. 2003 р. № 116. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1078-03.
7. Редченко К. І. Концептуальні основи розвитку контролю на стратегічному рівні управління підприємством. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2011. № 3 (21). Ч. 1. С. 324-333.
8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1702-VII. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1702-18/page
9. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1070/2011. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011.
10. Кредитні спілки, що порушують законодавство, будуть виключені з Державного реєстру фінансових установ. Інформація Національної комісії, що

здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. 2015. URL: http://nfp.gov.ua/.

11. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19.

12. Порядок застосування санкцій, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», пред'явлення вимог та здійснення контролю за їх виконанням Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 01 жовт. 2015 р. № 2372. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1283-15.

13. Хомутенко А. В. Міжнародний досвід організації фінансового контролю в системі кредитних спілок. *Формування ринкових відносин в Україні.* 2009. № 11. С. 122-127.

14. Кредитні спілки на сучасному етапі становища та розвитку: методичний посібник для кредитних спілок / за ред. В. М. Палія. Київ, 2004. 193 с.

15. Концепція розвитку системи кредитної кооперації України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 черв. 2006 р. № 321-р. *Верховна Рада України.* URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/321-2006-%D1%80.

Анотація

Купрієнко В. М. **До проблеми систематизації законів України у сфері праці.** – Стаття.

У статті досліджено організацію внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю кредитних спілок в Україні. Автором досліджено організацію внутрішнього контролю у кредитних спілках, що здійснюється відповідно до затверджених внутрішніх положень та зовнішній контроль, який забезпечується Нацкомфінпослуг, незалежним аудитором й об'єднаною кредитною спілкою.

Ключові слова: кредитні спілки, контроль діяльності, організація, внутрішній контроль, зовнішній контроль, запобігання.

Аннотация

Куприенко В. Н. **К проблеме систематизации законов Украины в сфере труда.** – Статья.

В статье исследованы организацию внутреннего и внешнего контроля за деятельностью кредитных союзов в Украине. Автором исследованы организации внутреннего контроля в кредитных союзах, которое осуществляется в соответствии с утвержденными внутренних положений и внешний контроль, обеспечивается Нацкомфинуслуг, независимым аудитором и объединенной кредитной союзом.

Ключевые слова: кредитные союзы, контроль деятельности, организация, внутренний контроль, внешний контроль, предотвращение.

Summary

Kupriienko V. M. **To the problem of systematization of laws of Ukraine in the field of labor.** – Article.

The article examines the organization of internal and external control over the activities of credit unions in Ukraine. The author examines the organization of internal control in credit unions, which is carried out in accordance with the approved internal regulations and external control provided by National Commission for State Regulation of Financial Services Markets, an independent auditor and a joint credit union.

Key words: credit unions, activity control, organization, internal control, external control, prevention.

УДК 343.9

О. М. Луговий
аспірант
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ПРОБЛЕМ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ РЕЙДЕРСЬКИМ ЗАХОПЛЕННЯМ ПІДПРИЄМСТВ: АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

Постановка проблеми. Питання щодо протидії злочинам, пов'язаним з протидією законній господарській діяльності, серед яких і рейдерські захоплення підприємств, з початку XXI століття привертає пильної уваги з боку науковців, державних і громадських діячів, суддів, співробітників правоохоронних органів, журналістів, засобів масової інформації, а також представників бізнесу. Інтерес до цієї теми пояснюється неабиякою актуальністю досліджуваної проблеми, довготривалою економічною та політичною кризою в Україні, негативними тенденціями у різних сферах господарювання, неможливістю з боку державних інституцій гарантувати недоторканість власності, набутої законним шляхом, та забезпечити захист прав суб'єктів господарювання.

Стан наукової розробленості проблеми. Серед наявних наукових праць, присвячених дослідженню проблем протидії проявам злочинної діяльності, пов'язаної з рейдерським захопленням підприємств, чільне місце посідають дослідження М.А. Колєсніка, Ю.А. Берлача, Ю. А. Хатнюка, О.А. Туєва, Д.О. Андрєєва, О.А. Туркот та інших дослідників, в яких представлений аналіз ряду аспектів досліджуваної проблеми. Однак, без урахування змін діючого законодавства, а також наявних умов здійснення підприємницької та господарської діяльності.

Мета статті полягає у аналітичному огляді наукових думок дослідників щодо наявних проблем протидії злочинам, пов'язаним з рейдерським захопленням підприємств та напрямів їх вирішення.

Викладання результатів дослідження. Серед основних недоліків системи протидії злочинам, пов'язаним з рейдерським захопленням підприємств, поряд з проблемами загальноекономічного, політичного, організаційно-управлінського, адміністративно-правового характеру, з одного боку, дослідниками вказується на недосконалість роботи системи правоохоронних органів у цій сфері (прокуратури, національної поліції, органів безпеки, податкової міліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань), відсутність належної взаємодії між ними у протидії злочинам цієї категорії, нездатність переважної більшості співробітників оперативних та слідчих підрозділів здійснювати ефективний пошук, попередження, нейтралізацію, документування та розслідування злочинів у цій сфері, а також вживати дієвих заходів з метою знешкодження рейдерських груп та осіб, що забезпечують їх підтримку в органах державної влади, місцевого самоврядування судах та правоохоронних органах.

З іншого боку, у вітчизняній правовій науці існує насправді досить невелика кількість праць, присвячених саме комплексній методиці протидії злочинам, пов'язаним з рейдерським захопленням підприємств.

Переважну кількість досліджень з проблематики рейдерства здійснено у галузях адміністративного, господарського права, кримінології та економічних наук.

Так, дисертаційне дослідження М.А. Колєсніка «Адміністративно-правові засади діяльності органів державної влади України щодо протидії рейдерству» (2012 р.) [1] присвячено аналізу адміністративно-правових та організаційних засад діяльності уповноважених державних органів у сфері протидії рейдерству. Автором наголошено, що у сучасних умовах рейдерство є однією із загроз економічній безпеці держави, яка, у свою чергу, є невід'ємною складовою національної безпеки України. У роботі наведено авторське визначення рейдерства, з'ясовано його основні ознаки, наголошено, що ключовою ознакою рейдерства в Україні є панування жорстких ворожих поглинань з використанням адміністративного ресурсу, а також визначено і охарактеризовано основні етапи рейдерських акцій (початкова фаза, розробка, реалізація та завершення рейдерської акції). Крім того проаналізовано адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії рейдерству, окреслено їх завдання, функції та компетенцію. Досліджено світовий досвід протидії рейдерству та обґрунтовано можливості його використання в Україні. Також запропоновано перспективні напрями формування державної політики у сфері протидії рейдерству, визначено низку адміністративно-правових та організаційних заходів щодо удосконалення діяльності органів державної влади у цій сфері.

Спробу аналізу сутності та особливостей прояву рейдерства в українських умовах здійснено і у дисертаційному дослідженні Ю.А. Берлача «Адміністративно-правове забезпечення протидії рейдерству в Україні» (2014 р.) [2]. З метою

© О. М. Луговий, 2017

впорядкування термінологічних основ роботи автором досліджено етимологію понять «рейдер», «рейдерство», «рейдерський напад» та ін., співставлено їх з суміжними поняттями «недружні злиття та поглинання», «корпоративне рейдерство», «грінмейл» («greenmail»). Сформульовано авторське визначення рейдерства як процесу одержання контролю над підприємством (чи його майном) всупереч волі законного власника/власників, що здійснюється вчиненням протиправних дій з метою швидкого перепродажу об'єкта рейдерського нападу чи подальшого управління ним. Розкрито особливості законодавчого та інституційного забезпечення протидії рейдерству, окреслено основні проблеми в даній сфері, запропоновано певні їх вирішення, а також сутність і зміст концепції запобігання рейдерству як напряму діяльності органів публічної адміністрації у даній сфері. Визначено перелік та особливості застосування адміністративних процедур для захисту від рейдерства. Проведено аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення протидії рейдерству та можливості його використання у вітчизняних умовах.

Дисертаційна робота Ю. А. Хатнюка «Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством в Україні» (2012 р.) [3] мала за мету з'ясувати й узагальнити теоретичні і практичні аспекти адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством в Україні в контексті реалізації їхніх повноважень у сфері корпоративних відносин щодо перерозподілу власності акціонерних товариств, а також розробити пропозиції і рекомендації, що сприятимуть удосконаленню організації і тактики дій щодо забезпечення правопорядку у цій сфері.

Автором наголошено, що основна ознака рейдерства полягає в порушенні закону, застосуванні тих або інших шахрайських схем щодо перехоплення оперативного управління підприємством, установою чи організацією та реалізації їхніх активів на власний розсуд. На думку автора, закріплення у правових нормах поняття «рейдерство» має на меті створити сприятливі юридичні умови для ефективної боротьби з цим явищем. Автором наведено власне визначення рейдерства, розглянуто зміст і основні напрями роботи органів внутрішніх справ та інших суб'єктів боротьби з рейдерством у сфері корпоративних відносин. Зроблено спробу здійснити аналіз профілактичної діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством як комплексу спеціальних заходів, засобів і способів, а також сформульовано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством.

Вивченню кримінологічних засад організації та здійснення протидії рейдерству в Україні в сучасних умовах присвячено дисертаційну роботу О.А. Туєва «Кримінологічні засади протидії рейдерству» (2013 р.) [4]. Дослідником наголошено, що на відміну від країн з розвиненою ринковою економікою, де розповсюджений легальний професійний бізнес зі злиття і поглинання (M&A), в Україні недружнє поглинання (рейдерство) найчастіше являє собою встановлення контролю над компанією із застосуванням саме протизаконних методів, що супроводжується заволодінням акціями компанії проти волі її справжніх власників. У роботі охарактеризовано сучасний стан, систему, структуру і якісні ознаки рейдерства в Україні, зроблено спробу провести кримінологічний аналіз механізму рейдерських захоплень. Наголошено, що найбільш привабливими для поглинань в Україні є промисловість, підприємства торгівлі, фінансовий сектор, енергетика, сільське господарство та телекомунікації, а обсяг вітчизняного сегменту поглинання і злиття становить від 1,5 до 3 млрд. доларів на рік. Автором визначено сучасні економічні ризики і загрози безпеці суб'єктів господарювання, охарактеризовано детермінаційний комплекс рейдерства із застосуванням методології факторного аналізу. В роботі визначено певні шляхи правового і організаційного забезпечення протидії рейдерству; окремо охарактеризовано специфіку діяльності служб безпеки суб'єктів господарювання щодо протидії рейдерству. Також сформульовано рекомендації, спрямовані на удосконалення кримінологічних засад і практики протидії рейдерству.

У дисертаційному дослідженні О.А. Туркот «Правовий захист акціонерних товариств від посягань на їх майно та органи управління» (2015 р.) [5] наведено різні позиції щодо шляхів захисту акціонерних товариств від рейдерських посягань. Розглянуто особливості судового та досудового захисту при протидії посяганням на майно суб'єктів господарювання. Проаналізовано питання захисту акціонерних товариств органами державної влади, органами управління та акціонерами від посягань на майно товариства. На законодавчому рівні автором запропоновано закріпити поняття «протиправне встановлення контролю над акціонерним товариством (рейдерство)» і «господарсько-правовий захист акціонерних товариств від посягань на їх майно та органи управління», визначити ознаки, форми посягань для ефективної протидії вказаному явищу і формування повноцінної системи захисту вітчизняної економіки. У якості заходу, що на думку автора, підвищить ефективність протидії рейдерству, запропоновано збільшити міру кримінальної відповідальності за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації.

Окремим питанням протидії рейдерським захопленням підприємств, вчинюваним шляхом маніпуляцій у сфері обігу цінних паперів, приділено увагу в дисертації Д.О. Андрєєва на тему «Адміністративно-правові засоби захисту прав власників цінних паперів» (2008 р.) [6]. Автором комплексно висвітлено теоретичні та практичні питання адміністративно-правових засобів захисту прав власників цінних паперів, визначено суть даних засобів, установлено їх взаємозв'язок з заходами адміністративно-правового примусу на ринку цінних паперів. Серед іншого, в роботі досліджено проблематику протиправних захоплень і поглинань акціонерних товариств (рейдерства) в Україні та шляхи протидії рейдерському захопленню акціонерних товариств за випадків втягнення до конфлікту навколо підприємства професійних учасників ринку цінних паперів (реєстраторів, зберігачів) та/або посадових осіб акціонерного товариства. За результатами дослідження запропоновано шляхи вдосконалення законодавства з цінних паперів у частині регламентації застосування адміністративно-правових засобів захисту прав власників цінних паперів. Запропоновано зміни та доповнення до Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні».

Ряд дисертацій, присвячених дослідженню проблем запобігання і протидії окремих аспектів рейдерства, захищено за спеціальністю «економічні науки».

Так, робота С.С. Молодецького «Рейдерство як загроза економічній безпеці підприємств» (2016 р.) [7] стосується розроблення нових науково-методичних підходів до забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання в умовах рейдерських захоплень. В роботі виокремлено основні види рейдерства, залежно від сегменту ринку та законності заходів щодо його реалізації, запропоновано авторське визначення поняття рейдерства.

Автором запропоновано шляхи модернізації системи діагностикизагроз економічній безпеці підприємства в умовах рейдерського захоплення. Запропоновано методичний підхід до раннього прогнозування ймовірностібанкрутства в умовах рейдерського захоплення, що складається з показників, які охоплюють основні напрями виникнення загроз рейдерства та допомагають виконати ранню діагностику ймовірності банкрутства. В роботі доопрацьовано класифікаційні ознаки загроз економічній безпеці підприємств, здійснено групування суб'єктів системи діагностики загроз економічній безпеці підприємства під впливом рейдерського захоплення.

В.Ю. Нестеренко підготовлено дисертаційне дослідження «Управління ризиком рейдерського захоплення на прикладі автотранспортних підприємств» (2010 р.) [8], в якому автором запропоновано власне визначення поняття «ризик рейдерського захоплення», визначено місце нового ризику в системі економічних ризиків в діяльності підприємства, проаналізовано ефективність використання щодо нього традиційних підходів до оцінки та управління економічним ризиком. На основі факторів, що підвищують привабливість підприємства для потенційного захоплення, у дослідженні запропоновано методичні рекомендації з оцінки ризику рейдерського захоплення підприємства, сформовано перелік характеристик діяльності підприємства, що підвищують його вразливість, а також визначено методичні засади управління ризиком рейдерського захоплення.

У роботі В.А. Величка «Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії рейдерству на паливно-енергетичних підприємствах» (2017 р.) [9] розглянуто наявні теоретичні підходи і уточнено поняття «інформаційно-аналітичне забезпечення протидії рейдерству», запропоновано складові такого забезпечення. Автором сформовано методичний підхід до оцінки рейдерської загрози на основі системи показників визначення рівня корумпованості та тінізації, якості корпоративного управління, фінансово-економічного стану підприємства, кваліфікації робітників й соціальної відповідальності, а також запропоновано методичні рекомендації щодо удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення протидії рейдерству на паливно-енергетичнихпідприємствах.

Протягом останнього часу опубліковано велику кількість наукових статей вітчизняних вчених, присвячених окремим аспектам вказаної проблеми (в основному, кримінально-правової, адміністративно-правової та кримінологічної тематики). Серед цих праць найбільшої уваги привертають дослідження О.Г. Кальмана, М.А. Погорецького, О.М. Литвака та І.М. Кучеренко.

Так, у дослідженні О.Г. Кальмана та М.А. Погорецького «Рейдерство: причини та заходи протидії» (2009 р.) [10] авторами наголошено, що рейдерство являє собою складний і високоінтелектуальний бізнес, а здійснення рейдерських нападів передбачає вчинення цілої низки протиправних дій кримінального характеру (підробка документів, хабарництво, застосування фізичного та психічного насильства). У свою чергу, як слушно зауважують науковці, ефективність нападів обумовлена їх високою організованістю, відпрацьованими схемами та високою кваліфікацією виконавців.

На думку авторів, основною причиною виникнення і поширення рейдерства є недосконалість чинного законодавства, особливо тієї його частини, яка регулює корпоративне право, діяльність акціонерних товариств. Недосконалість законодавства, у свою чергу, породжує і низьку ефективність системи захисту приватної власності, обу-

мовлює бездіяльність державних інститутів, які зобов'язані захищати права власника.

Серед інших причин автори зазначають корумпованість органів влади і управління, брак політичної волі, слабкість правоохоронної системи, недосконалість судової влади, використання судових актів як засобів під час рейдерських нападів.

В якості основних напрямів концентрації зусиль держави у боротьбі з рейдерством автори визначають: удосконалення нормативно-правового забезпечення, удосконалення організаційних заходів, пов'язаних з активізацією боротьби з корупцією в органах державної влади, формування у суспільстві непримиримого ставлення до фактів протиправного захоплення майна суб'єктів підприємницької діяльності.

Важливим питанням кримінологічної характеристики та протидії рейдерським проявам присвячено низку статей О.М. Литвака та І.М. Кучеренко, зокрема «Українське рейдерство: проблеми реального запобігання» (2008 р.) [11] та «Проблема рейдерства очима кримінолога і цивіліста» (2010 р.) [12]. За твердженням авторів, українське рейдерство має кримінальну складову, особливістю якої є прояви корупції з боку представників органів державної влади, і жодна рейдерська атака не закінчується успішно, якщо вона не супроводжується прикриттям з боку державних структур, правоохоронців і суду.

Дослідниками слушно зауважено, що для захоплення об'єктів чужої власності рейдерами використовується широкий спектр дій: тиск на окремих акціонерів, підкуп менеджерів і посадових осіб, створення штучних боргів, підробка статутних та інших документів, силове захоплення підприємств за допомогою підрозділів внутрішніх справ, приватних охоронних структур тощо.

На думку дослідників, проблему протидії рейдерству необхідно вирішувати через пізнання таких цивільно-правових явищ, як поглинання і злиття підприємств. У зв'язку з цим, основним правовим інструментарієм у запобіганні цьому явищу, з погляду авторів, має бути не кримінальний закон, а розумне, системне врегулювання цивільно-правових відносин у відповідній сфері підприємницької діяльності.

З метою посилення протидії рейдерству авторами запропоновано низку змін до законодавства щодо порядку розгляду судами господарських спорів, особливостей виконавчого провадження щодо відчуження державного майна та передачі корпоративних прав, встановлення мораторію на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких є будь-яка частка держави.

Однією з нечисленних наукових праць, де б розкривалися криміналістичні аспекти протидії рейдерству, є підготовлений колективом авторів (Л.І. Аркуша, О.О. Подобний, А.О. Шелехов та ін.) навчально-методичний посібник «Розслідування злочинів, пов'язаних із рейдерським захопленням підприємств» (2015 р.) [13]. Авторами посібнику запропоновано основні підходи до застосування заходів слідчої та оперативно-розшукової діяльності з метою виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних із протидією законній господарській діяльності (рейдерських захоплень підприємств). Авторами розглянуто основні характеристики осіб, причетних до рейдерських захоплень підприємств, проаналізовано феномен «рейдерської компанії» як юридичної особи або неформалізованої групи фахівців, що займаються недружнім поглинанням підприємств або їх активів, а також приділено увагу особливостям технології вчинення рейдерських захоплень підприємств, у тому числі характеристиці об'єктів злочинного посягання та способів підготовки, вчинення та приховання відповідних злочинів. Розкрито окремі особливості організації виявлення ознак вчинення рейдерських захоплень. Намічено основні шляхи до визначення системи слідчих ситуацій, версій та напрямів розслідування, а також тактичних особливостей окремих слідчих (розшукових) дій.

Певне криміналістичне спрямування має дисертаційне дослідження К.С. Фомічова «Доказування у справах про злочини, пов'язані з незаконним заволодінням суб'єктами господарювання» (2012 р.) [14]. У роботі деталізовано обставини об'єктивного і суб'єктивного характеру, що підлягають доказуванню та впливають на прийняття підсумкових процесуальних рішень як на досудовій стадії кримінального процесу, так і під час розгляду справи в суді. Автором запропоновано закріпити в законодавстві юридичне визначення поняття рейдерства, розкрити його сутність та ознаки, що на думку автора, дозволить відмежувати злочинну діяльність від інших засобів недружнього поглинання і встановлення контролю над суб'єктами господарювання.

Окремі питання криміналістичної характеристики злочинів, пов'язаних з рейдерським захопленням суб'єктів господарювання, викладено у наукових статтях Ю.М. Немно (2015 р.) [15; 16]. Спираючись на наявні наукові розробки, у механізмі рейдерського захоплення підприємств автор виділяє ряд типових процедур такого захоплення, серед яких розвідка (отримання максимальної інформації щодо об'єкту захоплення, яка включає в себе легальну і кримінальну розвідки), оцінка здатності захисту підприємства-жертви, розробка схеми захоплення підприємства (без застосування сили або з її застосуванням), здійснення захоплення. Серед осіб, що вчиняють рейдерські захоплення, наведено такі

їх типи, як замовник, координатор, професіонал, солдат та корупціонер.

У роботі О. Артюха «Криміналістичний аналіз протидії законній господарській діяльності» (2014 р.) [17] зроблено спробу описати найбільш типові елементи криміналістичної характеристики злочинів, пов'язаних з рейдерським захопленням підприємств. При цьому серед об'єктів протидії законній господарській діяльності автором вказано підприємства, що мають значну прибутковість і високу ліквідність власних активів (насамперед, у сфері металургії, паливно-енергетичного комплексу, банківському секторі, машинобудуванні, харчовій промисловості, туристичному секторі, сфері обслуговування населення). Також виокремлено ряд етапів рейдерського захоплення підприємств (інформаційний, підготовчий, акціонерний, судовий, силовий, поглинання), наведено основні способи дій рейдерів (крадіжка акцій, маніпуляції з реєстром, підкуп посадових осіб, силове захоплення товариства).

Вирішенню окремих тактичних проблем протидії рейдерству присвячено статтю Т.С. Вайди та О.І. Кузнєцова «Психофізична та тактична підготовка працівників органів внутрішніх справ щодо дій в екстремальних ситуаціях рейдерського захоплення суб'єктів господарювання» (2011 р.) [18]. Авторами наголошується, що підрозділам органів внутрішніх справ з метою ефективного припинення рейдерських атак на підприємства необхідно заздалегідь готуватися, здійснювати відповідну підготовку особового складу до грамотних і ефективних дій в екстремальних умовах. В роботі містяться конкретні методичні вказівки щодо способів попереднього з'ясування обставин рейдерського захоплення, блокування окремих учасників конфлікту чи груп порушників, використання силових методів впливу, нейтралізації підбурювачів подій чи хуліганів, затримання найбільш агресивних правопорушників.

Ураховуючи навіть цей, далеко не повний перелік наукових праць, можна дійти висновку, що у вітчизняній науці розкрито ряд проблем, пов'язаних з розробкою методики протидії рейдерським захопленням підприємств. Доробки вказаних та інших науковців, на наш погляд, можуть становити теоретичну базу подальшого дослідження проблем протидії злочинам, пов'язаним з рейдерським захопленням підприємств, з метою виокремлення шляхів їх вирішення.

Література

1. Колєснік М.А. Адміністративно-правові засади діяльності органів державної влади України щодо протидії рейдерству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2012. 20 с.
2. Берлач Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення протидії рейдерству в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2014. 20 с.
3. Хатнюк Ю. А. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів., 2012. 17 с.
4. Туєв О.А. Кримінологічні засади протидії рейдерству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Х., 2013. 18 с.
5. Туркот О.А. Правовий захист акціонерних товариств від посягань на їх майно та органи управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Кривий ріг, 2015. 240 с.
6. Андреєв Д. О. Адміністративно-правові засоби захисту прав власників цінних паперів: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К., 2008. 21 с.
7. Молодецький С.С. Рейдерство як загроза економічній безпеці підприємств: автореф. дис... канд. екон. наук: 21.04.02. Черкаси, 2016. 20 с.
8. Нестеренко В.Ю. Управління ризиком рейдерського захоплення на прикладі автотранспортних підприємств: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.04. К., 2010. 22 с.
9. Величко В. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії рейдерству на паливно-енергетичних підприємствах: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.04. Х., 2017. 20 с.
10. Кальман, О.Г., Погорецький М.А Рейдерство: причини та заходи протидії // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: щоквартальне видання. 2009. № 3. С. 150-160.
11. Литвак О.М. Українське рейдерство: проблеми реального запобігання // Кримінологія в Україні та протидія злочинності: зб. наук. ст. 2008. С. 26-33.
12. Литвак О., Кучеренко І. Проблема рейдерства очима кримінолога і цивіліста // Вісник Національної академії прокуратури України: Проблеми сьогодення: теорія, практика, життя академії. 2010. № 3. С. 40-45.
13. Розслідування злочинів, пов'язаних із рейдерським захопленням підприємств : навч.-метод. посібник / авт. кол.: Л. І. Аркуша. О. О. Подобний, А. О. Шелехов та ін. Одеса: Фенікс, 2015. 149 с.
14. Фомічов К.С. Доказування у справах про злочини, пов'язані з незаконним заволодінням суб'єктами господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2012. 16 с.
15. Немно Ю.М. Щодо механізму рейдерського захоплення підприємств // Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України: у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15-16 трав. 2015 р.). 2015. Т. 2. С. 412-414.
16. Немно Ю.М. Щодо типології осіб, які беруть участь у рейдерських захопленнях підприємств // Інформаційне забезпечення розслідування злочинів: матеріали 3-го Міжнар. круглого столу (Одеса, 29 трав. 2015 р.). 2015. С. 193-195.
17. Артюх О. Криміналістичний аналіз протидії законній господарській діяльності // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2014. № 6. С. 664-672.
18. Вайда Т.С., Кузнєцов О.І. Психофізична та тактична підготовка працівників органів внутрішніх справ щодо дій в екстремальних ситуаціях рейдерського захоплення суб'єктів господарювання // Південноукраїнський правничий часопис: щоквартал. наук. журн. 2011. № 3. С. 314-316.

Анотація

Луговий О. М. **Щодо проблем протидії злочинам, пов'язаним із рейдерським захопленням підприємств: аналітичний огляд.** – Стаття.

У статті здійснено аналітичний огляд наукових думок дослідників щодо наявних проблем протидії злочинам, пов'язаним з рейдерським захопленням підприємств та напрямів їх вирішення. Доведено, що у вітчизняній науці розкрито ряд проблем, пов'язаних з розробкою окремої методики протидії рейдерським захопленням підприємств. Наявні доробки науковців становлять теоретичну базу подальшого дослідження проблем протидії злочинам, пов'язаним з рейдерським захопленням підприємств з урахуванням змін діючого законодавства.

Ключові слова: рейдерство, протидія, злочини, рейдерське захопленням підприємств, аналітичний огляд.

Аннотация

Луговой А. Н. **О проблемах противодействия преступлениям, связанным с рейдерским захватом предприятий: аналитический обзор.** – Статья.

В статье осуществлен аналитический обзор научных мнений исследователей касаемо имеющимся проблемам противодействия преступлениям, связанным с рейдерским захватом предприятий, и направлений их решения. Доказано, что в отечественной науке раскрыт ряд проблем, связанных с разработкой частной методики противодействия рейдерским захватам предприятий. Имеющиеся разработки ученых составляют теоретическую базу дальнейшего исследования проблем противодействия преступлениям, связанным с рейдерским захватом предприятий, с учетом изменений действующего законодательства.

Ключевые слова: рейдерство, противодействие, преступления, рейдерский захват предприятия, аналитический обзор.

Summary

Luhovyi O. M. **About the problems of counteracting crimes related to raider seizure of enterprises: an analytical review.** – Article.

Analytical review of scientific viewpoints concerning current issues regarding crimes related to the raiding takeover of enterprises and avenues of their solving is done in the article. The author defends that a certain amount of problems related to the elaboration of individual methods of counteracting the raiding takeover of enterprises are developed in national science. Available achievements of scientists form the theoretical basis of subsequent research of issues regarding counteracting crimes related to the raiding takeover of enterprises taking into account the changes of current legislation.

Key words: raiding, counteraction, crimes, raider seizure of enterprises, analytical review.

УДК 343.01

А. М. Падалка
кандидат юридичних наук,
професор кафедри фінансових розслідувань
Університету державної фіскальної служби України

ПРОБЛЕМА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Постановка проблеми. Наукові методики розслідування податкових злочинів, вчинених організованими злочинними групами, злочинними організаціями, спільнотою можливо розробити лише на базі виявлених і вивчених криміналістичних рис зазначених злочинів, тобто криміналістичної характеристики. Поки ж українськими вченими-криміналістами не розроблена вичерпна характеристика організованої злочинності в цілому, в тому числі податкових злочинів, скоєних організованими злочинними утвореннями. Зокрема розробка теоретичних основ криміналістичної характеристики злочинів, скоєних організованими групами, злочинними організаціями, спільнотою як окремої криміналістичної теорії відноситься до числа актуальних і перспективних проблем науки криміналістики.

Дослідження економічних злочинів, скоєних організованою групою, дозволяє визначити і охарактеризувати закономірності, пов'язані зі специфікою формування кримінальних колективів в структурі легальної господарської, фінансової діяльності, фіктивного підприємництва; функціонування організованих груп, злочинних організацій, спільнот і їх кримінальної діяльності; корупційних зв'язків з державними службовцями органів влади та управління як по горизонталі, так і по вертикалі, що забезпечують безпеку формування, функціонування організованих злочинних утворень і вчинення ними злочинів у сфері оподаткування, легалізацію злочинних доходів. Вважаємо, що вивчення зазначеної криміналістично значимої інформації – необхідна умова для побудови криміналістичної характеристики податкових злочинів, скоєних організованими злочинними утвореннями. Безсумнівно, розробка криміналістичної характеристики зазначених злочинів відноситься до числа складних проблем криміналістики. Для вирішення зазначеної проблеми потрібні нові ідеї, нетрадиційні підходи. У зв'язку з цим слід зазначити новий підхід у визначенні криміналістичної характеристики організованої злочинної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні положення криміналістичної характеристики організованої злочинності, у тому числі питання стосовно структури окремих методик розслідування злочинів, неодноразово були предметом дослідження в працях Р.С. Белкіна, О.М. Васильєва, А.Ф. Волобуєва, В.К. Гавло, Г.А. Густова, В.А. Журавля, І.М. Лузгіна, Г.А. Матусовського, Г.М. Мудьюгіна, М.П. Яблокова, та інших.

Метою статті є з'ясування сутності проблеми криміналістичної характеристики організованої злочинної діяльності у сфері оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Різні підходи вчених до визначення поняття, структури криміналістичної характеристики злочинів свідчать про складність досліджуваного питання. Так, І.М. Лузгін розглядав криміналістичну характеристику злочинів, як інформаційну модель подій певного виду, що виконує евристичну, пізнавальну, організаційно-методичну та оціночну функції [2, с. 38]. О.Н. Колесніченко і В.О. Коновалова відзначали, що криміналістична характеристика – це система відомостей про криміналістично значущі ознаки злочину (спосіб, місце, обстановка), яка відображає закономірні зв'язки між зазначеними елементами [5, с. 42]. О.Ф. Лубін підкреслював, що характеристика – це випереджаючі відомості про закономірності функціонування об'єкта (предмета), які обумовлюють (диктують) закономірності розслідування [4, с. 221]. На нашу думку, зазначені аспекти криміналістичної характеристики злочинів не суперечать, а доповнюють, розкривають його зміст. У підручнику «Криміналістика» під редакцією професора В.Ю. Шепітько криміналістична характеристика розглядається як система відомостей про певні види злочинів, ознаки суб'єкта злочину, його мотиви, предмет посягання, обстановку, які мають значення для виявлення, розкриття цих діянь криміналістичними засобами і методами [5, с. 173].

Вирішення проблеми формування теорії криміналістичних характеристик, її понятійного апарату має дещо дискусійне явище, що призводить до змішування різних понять, нечіткості структури даної наукової категорії. Зокрема, не безперечна точка зору А.Ф. Облакова, який розглядає криміналістичну характеристику злочину, як модель кримінальної ситуації і супутніх йому обставин [3, с. 52].

Поступово криміналістична характеристика, як наукова категорія стала частиною навчальної програми курсу «Криміналістика» і самостійною темою дослідження з криміналістики, всі методики розслідування починаються з криміналістичної характеристики злочинів даного виду.

© А. М. Падалка, 2017

Деякі криміналісти стоять на позиції відсутності криміналістичної характеристики, та відстоюють думку про те, що для розслідування достатньо і кримінально-правової характеристики злочинів. Втім, на нашу думку, розробка теоретичних питань криміналістичної характеристики, розвитку її теорії і вдосконалення практичного використання її положень має важливе значення для вирішення завдань розслідування. Так, М.П. Яблоков у зв'язку з цим правильно стверджує, що поряд з кримінально-правовою і кримінологічною характеристикою злочинів слід виділяти суто криміналістичну та її загальні аспекти у вивченні будь-яких злочинів, об'єктивну можливість виявлення і криміналістичну своєрідність їхнього прояву зовні, що дозволяє цілком обґрунтовано говорити не тільки про криміналістичну характеристику індивідуального виду злочину, а й про криміналістичну характеристику злочину взагалі. Неоригінальний набір окремих кримінально-правових і криміналістичних відомостей, позбавлених новизни, серйозного наукового обґрунтування і методичної основи для встановлення кореляційних залежностей її елементів інші вчені вважають науковою абстракцією, що відноситься лише до роду або виду злочинів, що представляє собою криміналістична характеристика [8, с. 112].

Р.С. Бєлкін вважає, що криміналістична характеристика не виправдовує свого призначення, так як за її значенням можна визначити тільки опис способу вчинення будь-якого виду злочину. З огляду на це він робить висновок, що слід відмовитися від поняття «криміналістична характеристика злочину» і замінити його криміналістичним описом злочину та його обставин, що підлягають доказуванню з детальними криміналістичними коментарями [1, с. 165].

Криміналістична характеристика злочинів у науковому аспекті є теоретичною категорією криміналістики. Вона містить систему даних про загальні ознаки виду злочину, типові дії в обстановці, способи їх вчинення, механізм їх здійснення, інші обставини, що мають значення для розслідування. Основне призначення криміналістичної характеристики злочинів полягає в реалізації її даних в практичній діяльності розслідування. Її інформаційну базу становить послідовне накопичення даних, отриманих в результаті узагальнення судової і слідчої практики щодо відповідного виду (роду) злочинів.

У практичному аспекті криміналістична характеристика, будучи теоретичною базою процесу розслідування, сприяє оптимальному вибору слідчим напрямів розслідування як в цілому, так і на окремих його етапах. Узагальнені дані про ознаки злочинів даного виду, їх способи, обстановку вчинення діяння слідчий зіставляє з подією злочину, що розслідується і способом його вчинення і реалізує з урахуванням сформованої слідчої ситуації на початковому і наступних етапах розслідування при висуненні версій, визначенні методів, прийомів і засобів розслідування. Позитивною особливістю криміналістичної характеристики, на нашу думку, є те, що вона включає не тільки інформацію, про ознаки злочину, а й складає опис властивостей, які мають значення для розкриття механізму злочину, характеру слідів, що залишились, умов вчинення злочину та характеристики особи злочинця.

По матеріалам практики, організатори злочинної діяльності в сфері оподаткування, як правило, розробляють складні, приховані технології економічних злочинів, які охоплюють декілька складів злочинних діянь. Особливістю організованої злочинної діяльності груп, злочинних організацій, спільнот корисливо-господарської спрямованості є вчинення ними сукупності злочинних діянь. Наприклад, організована злочинна група з метою привласнення бюджетних коштів та їх подальшої легалізації створює ряд фіктивних фірм, тобто здійснює декілька злочинних діянь, передбачених ст. 205 КК «Фіктивне підприємництво», ст. 191 КК «Привласнення майна», ст. 209 КК «Легалізація грошових коштів, одержаних злочинним шляхом» [6]. Нерідко економічні організовані злочини є базовими, а у податковій сфері – допоміжними, і навпаки. У зв'язку з цим актуальною для теорії методики розслідування є проблема розробки видових і комплексних методик розслідування податкових злочинів, скоєних ОЗГ.

Досліджуючи проблему криміналістичної характеристики організованої злочинності у сфері оподаткування, ми погоджуємося з науковими дослідженнями Г.А. Матусовського, який обґрунтовано стверджує, що характеристика самої групи, злочинної організації, членів такої групи відноситься до найважливіших елементів криміналістичної характеристики. У характеристиці організованої злочинної діяльності він виділяє організаційну структуру, стійкість функціонування, особистісну типологію членів організованої злочинної групи, обстановку і умови, предмет злочинного посягання, способи дії організованої злочинної групи, сліди злочину, додаткові ознаки організованої злочинної групи.

На наш погляд, перш за все в криміналістичній характеристиці організованої злочинної групи у сфері оподаткування необхідно, виділити:

– види (рівні) організованої злочинності;
– способи формування (створення) організованої групи;
– організаційні і інші принципи, що забезпечують функціонування даного виду злочину;
– форми корупційних зв'язків з державними службовцями владних і управлінських органів, що забезпечують безпеку формування, функціонування організованого злочинного угрупування і роз-

витку організованої злочинної діяльності, приховування її слідів, легалізацію злочинних доходів;

– особливості особистісних властивостей і рольових функцій членів організованої злочинної групи.

Запропонована нами система становить основу криміналістичної характеристики суб'єктів організованої злочинної діяльності. Закономірною метою будь-якого організованого злочинного діяння завжди є злочинний бізнес з метою незаконного збагачення і легалізації злочинних доходів в легальну економіку. У зв'язку з цим криміналістична характеристика податкових злочинів, скоєних організованими злочинними утвореннями, повинна включати елементи даного виду злочинів, що утворюють її структуру: відомості про типові технології злочинів, скоєних ОЗГ в сфері економіки, предмет злочинного посягання, обстановку вчинення злочинів даного виду, способи легалізації злочинних доходів, сліди і інші наслідки податкових злочинів, скоєних організованими злочинними групами.

Висновки. Викладене дозволяє представити криміналістичну характеристику злочинів, що вчиняються організованими злочинними утвореннями у сфері оподаткування, як систему даних, одержуваних в результаті узагальнення слідчої і судової практики, про види організованих злочинних утворень, типові способи їх формування та принципи функціонування, види і форми корупційних зв'язків; про особливості особистісних властивостей і рольових функцій членів організованої групи; про типові ознаки зазначених злочинів, що містяться (або відображених) у вигляді специфічних матеріальних і ідеальних слідів в способах податкових злочинів, в умовах і обстановці, в яких діяли члени організованого злочинного утворення, здійснювали легалізацію злочинних доходів, знання і використання яких необхідно для виявлення, розкриття, розслідування і запобігання зазначених злочинів.

Відомості про елементи і їхні зв'язки складають зміст криміналістичної характеристики.

Зазначене вище значення криміналістичної характеристики податкових злочинів, скоєних організованими злочинними групами, дозволяє криміналістичну характеристику розглядати як комплексне явище, яке є фактичним підґрунтям для розроблення наукових рекомендацій з розслідування злочинів. При розслідуванні конкретного злочину у сфері оподаткування, скоєного організованою злочинною групою, вихідна інформація про кримінальне правопорушення зіставляється з відомостями криміналістичної характеристики зазначених злочинів для виявлення подібності і відмінностей між ними і, відповідно до цього, – більш цілеспрямованого ведення слідства, висунення і перевірки версій, вибору слідчих дій, тактичних комбінацій та тактичних прийомів розслідування.

Література

1. Белкин Р. С., Аверьянова Т.В., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р. Криминалистика : учеб. для вуз. 2-е изд., перераб. и доп. М. 2005. 992 с.
2. Лузгин И. М. Моделирование при расследовании преступлений. М. 1981. 152 с
3. Облаков А. Ф. Криминалистическая характеристика преступлений и криминалистические ситуации: учеб. пособие. Хабаровск: Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1985. 87 с.
4. Лубин А. Ф. Методология криминалистического исследования механизма преступной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Новгород. 1997. 337 с.
5. Колесниченко А. Н., Коновалова В. Е. Криминалистическая характеристика преступлений: учебное пособие. Харьков: Харьковский юридический институт, 1985. 93 с.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року / станом на 6 жовтня 2017 року // URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14
7. Шепітька В.Ю. Криміналістика: підручник 4-е вид., переробл. і допов. Харків, 2008. 464 с.
8. Яблоков Н. П. Криминалистическая характеристика преступления и типичные следственные ситуации как важные факторы разработки методики расследования преступлений. Вопросы борьбы с преступностью. 1979. Вып. 30. С. 110–122.

Анотація

Падалка А. М. **Проблема криміналістичної характеристики організованої злочинності у сфері оподаткування.** – Стаття.

В статті досліджується проблема розробки криміналістичної характеристики, як основоположного елементу методики розслідування організованої злочинності у сфері оподаткування.

Ключові слова: криміналістична характеристика, організована злочинність, методика розслідування, проблема криміналістичної характеристики організованої злочинності, організована злочинність у сфері оподаткування.

Аннотация

Подалка А. Н. **Проблема криминалистической характеристики организованной преступности в сфере налогообложения.** – Статья.

В статье исследуется проблема разработки криминалистической характеристики, как основополагающего элемента методики расследования организованной преступности в сфере налогообложения.

Ключевые слова: криминалистическая характеристика, организованная преступность, методика расследования, проблема криминалистической характеристики организованной преступности, организованная преступность в сфере налогообложения.

Summary

Padalka A. M. **The problem of forensic characterization of organized crime in the field of taxation.** – Article.

The article examines the problem of developing a forensic characteristic as the fundamental element necessary for the investigation of organized crime in the field of taxation.

Key words: forensic characteristic, organized crime, investigation method, the problem of criminological characteristics of organized crime, organized crime in the field of taxation.

УДК 343.71

А. Ю. Стащак
кандидат юридичних наук,
докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРИНЦИПІВ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Будь-яка людська діяльність з Давніх часів базується на використанні та підпорядкуванні певним принципам, нормам, межам, засадах. Так, аналізуючи історико-правову літературу можна дійти висновку, що зазвичай окремого значення набували саме принципи діяльності, зокрема як визначає С. М. Гусаров мають визначальне значення для регулювання правових відносин, що функціонують у цій правовій сфері. Вони також мають велике значення для практики ведення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами у зв'язку з тим, що забезпечують правильне застосування правових норм, прийняття в стані оперативного ризику законних та обґрунтованих оперативних й оперативно-тактичних рішень, правильне використання результатів окремих оперативно-розшукових заходів зокрема, й оперативно-розшукової діяльності в цілому. При цьому вповноважені оперативні підрозділи й, відповідно, їх посадові особи усіх рівнів підпорядкування зобов'язані дотримуватися принципів оперативно-розшукової діяльності та несуть відповідальність, згідно з чинним законодавством України, за їх порушення. Цими ж принципами повинні керуватися й інші державні органи, посадові особи, окремі громадяни у разі, якщо вони виступають суб'єктами оперативно-розшукових правовідносин [1]. Враховуючи вказане, окремого значення набуває інтерес щодо історичного становлення та розвитку сучасних принципів оперативно-розшукової діяльності.

Стан дослідження. Взагалі в теорії оперативно-розшукової діяльності дослідженню питань, пов'язаних із принципами оперативно-розшукової діяльності було присвячено досить велику кількість досліджень. Зокрема, на рівні монографічних досліджень окреслена проблематика була частково досліджена останніми роками в монографії М. С. Цуцкірідзе на тему: «Кримінально-процесуальна діяльність слідчого: теоретичні, правові та праксеологічні засади», кандидатській дисертації Д.М. Ценова на тему: «Оперативно-розшукове забезпечення підрозділами кримінальної поліції досудового розслідування злочинів корисливо-насильницького спрямування» та на рівні методику-практичного матеріалу М. М. Перепелицею в лекції на тему: «Поняття, завдання, принципи та правова основа оперативно-розшукової діяльності». Однак аналізуючи вказані наукові праці, а також наукові розробки інших фахівців у сфері оперативно-розшукової діяльності слід дійти висновку, що безпосередньо питання окремих аспектів правового регулювання реалізації принципів ОРД ще не досліджувалось

Метою статті є здійснення генезису становлення сучасних принципів ОРД.

Виклад основного матеріалу. Безпосередньо поняття «принцип» з'являється ще за часів IX-X сторіччя, зокрема походячи з латинського та перекладається як постулат, твердження, на основі якого створюють наукові теорії і закони, юридичні документи, вибирають норми поведінки в обществе [2]. Водночас, здебільшого використовується за для окреслення меж та границь певної державної діяльності, інколи навіть правоохоронної.

Наприклад, в першоджерелі сучасного права, Руській Правді, вводяться поняття «татьба» та «гоніння слідом», які несуть в собі по суті сучасний склад розшукових заходів направлених на встановлення винних осіб у вчиненні злочинів. Водночас, критично осмислюючи зміст вказаного нормативного акту можна дійти висновку, що фактично закріпленням вказаних прав та окремих аспектів організаційно-тактичного характеру їх здійснення, відбувається перше нормативне визначення таких принципів розшукової діяльності як верховенство права та законність. Зокрема окреслене простежується в контексті закріплення виключних підстав для здійснення пошукових заходів (відповідне рішення правлячої особи – тобто верховенство права) та визначення конкретних суб'єктів, що мають право їх здійснювати (виключно особи, що стали потерпілими від злочину або уповноважені князем особи), тобто в загальному вигляді окреслене прямо вказує на закріплення принципу законності розшукових заходів.

Досить близька за змістом ситуація простежується й інших нормативних актах (Псовські Судних грамот, договори з Візантією київських князів Олега (911 р) і Ігоря (944 р)). Вказані нормативні акти визначали принципи захисту особистих і майнових прав підданих та зафіксовували перші особливості розшуку злочинців, побудовані на використанні механізму родового ладу. Іншими словами розшук злочинців покладався в першу чергу на потерпілого і його родичів, право прово-

© А. Ю. Стащак, 2017

дити окремі заходи було його особистою справою, тобто за бажанням, а законність, її межі, в такому контексті визначалась виключно особами, що здійснювали розшукові заходи [3].

Однак, враховуючи досить хаотичне законодавство та верховенство «принципу» панства та «знатності роду», фактично до середини XVII сторіччя розвиток принципів ОРД залишається на такому ж становищі. Проте, починаючи з правління Петра I в державно-правовій сфері відбувається усвідомлення верховенства права над усіма процесами державно-соціального характеру, в тому числі правоохоронної функції взагалі та зокрема розшукової роботи. З цього часу єдиним джерелом права є лише закон [4]. Стаючи основним засобом трансляції в суспільство установок і волі носія верховної державної влади, закон в умовах зміцнення абсолютизму розглядався як сполучна ланка між главою держави і його підданими, як знаходяться на державній службі, так і що знаходяться поза службових відносин. У цей період закладаються і законодавчо визначаються основні вимоги, пов'язані із законністю як вимогою дотримуватися законів і механізмами забезпечення законності в країні. При цьому закон стає основним каналом трансляції волі і поглядів носія верховної державної влади у вирішенні політико-управлінських проблем. Тому вимоги ознайомлення з законами і їх дотримання виділяються в число пріоритетних зусиль верховної державної влади [5].

Вказані зміни поступово призводять до масового реформування законодавства у кінці XIIX – початку XIX ст. Зокрема в ході реформ Міністерство внутрішніх справ Російської імперії існує як одна з найважливіших ланок державного апарату. З моменту утворення Міністерство внутрішніх справ брало участь у вирішенні широкого кола питань, що зачіпають різні сторони економічної, політичної, громадської, духовного життя країни. Одним з основних напрямків його діяльності стало керівництво поліцією, якій в цей час була потрібна реорганізація з метою поліпшення організаційної її структури, зміцнення кадрів, вдосконалення форм і методів діяльності [6].

Так, починаючи з 1 січня 1864 року розпочинається земська реформа зокрема шляхом створення повітових, губернських, а також міських земств на виборній основі. До кола їх компетенції в основному входило забезпечення господарських потреб. Поліція земства не підкорялася, вона була у веденні губернатора, який призначався царем. Але органи місцевого самоврядування все одно намагалися здійснювати контроль за діяльністю поліції, а також надавали їм допомогу при здійсненні ними своїх обов'язків з охорони громадського порядку [7, с. 25].

Окремим суб'єктом тогочасної правоохоронної діяльності визначаються генерал-губернатори, які отримали право направляти у військовий суд будь-яку кримінальну справу, заарештовувати чи висилати будь-яка особа в адміністративному порядку, закривати навчальні заклади, тимчасово припиняти діяльність виборних установ (міських дум і земських зборів).

Тобто, вже починаючи з цього часу науковцями та практиками наголошується на обов'язковості відповідності будь-якої діяльності принципу законності.

Дещо спростило ситуацію прийняття в 1908 році Закону Царської Росії «Про організацію розшукової частини», де оперативно-розшукова діяльність була виділена як самостійна функція правоохоронних органів, в якій існували окремі обмеження стосовно здійснення певних оперативно-розшукових заходів, зокрема «здійснювати розшуки і збирати будь-які відомості у справах абсолютно приватного характеру, що не має нічого спільного з обов'язками поліції щодо попередження і розслідування злочинів, як наприклад, наведення довідок щодо особистих, сімейних, шлюборозлучних або комерційних справ різних осіб, збирання відомостей про кредитоспроможність і поведінку будь-яких осіб на прохання зацікавлених осіб; встановлювалась відповідальність для працівників поліції за провокацію до вчинення злочину. Водночас, окрема увага приділялась підвищенню рівня обізнаності працівників розшуку стосовно законності проведення розшукових заходів

Водночас, аналізуючи І.Я. Фойницький простежується наголошення на обов'язковості дотримання принципу законності, негласності, забезпечення прав та свобод особи під час здійснення розшукових заходів, таємної діяльності [8].

Разом з цим, аналізуючи навчальний посібник «Мистецтво розкриття злочинів» петербурзького керівника розшукового апарату В. Лєбєдева, можна дійти висновку, що окрім вивчення як постулатів розшукової роботи законності та верховенства права, в роботі простежується приділення уваги принципу конспірації та негласності. Наголошується, що саме дотримання конспірації під час роботи з особами, що конфіденційно співпрацюють з поліцією, під час проведення окремих оперативно-тактичних операцій на кінці надає можливість домогтися максимально ефективного результату та задокументувати всю злочинну діяльність [9].

Що стосується радянського періоду, то слід відмітити, що до середини 40 років XX ст. здійснення розшукової роботи відбувається фактично на підставах принципів забезпечення інтересів правлячої еліти та військового часу, однак 15 березня 1946 г. V сесія Верховної Ради СРСР прийняла Закон про перетворення Ради Народних Комісарів СРСР до Ради Міністрів СРСР, а народних комісаріатів – в міністерства. НКВД СРСР перетворюється в Міністерство внутрішніх справ СРСР (МВС

СРСР). Відповідні зміни до Конституції СРСР були внесені лише 25 лютого 1947 года [10].

У січні 1947 Постановою Ради Міністрів СРСР внутрішні війська з МВС СРСР передаються в МГБ СРСР. Прикордонні війська, конвойні частини і війська МВС по охороні об'єктів промисловості і залізниць залишаються в підпорядкуванні МВС СРСР. Починається процес з виведення силової складової з МВС СРСР: до 1953 в складі МВС залишаються табори, управління та підприємства виробничо-господарської діяльності (будівельні, геологорозвідки, видобутку корисних копалин, лісові і т.д.). Вказані нормативні акти визначають окремі положення щодо забезпечення реалізації принципів ОРД. Так, закріплюються принципи конспірації, поєднання гласних та негласних методів роботи, однак фактично про такі принципи як законність та верховенство права мова не йдеться, а лише формально робляться відповідні записи.

Дещо змінюється ситуації після смерті І. В. Сталіна, коли на спільному засіданні Пленуму ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР і Президії Верховної Ради СРСР 5 березня прийнято рішення про об'єднання МДБ СРСР і МВС СРСР в одне Міністерство – МВС СРСР. Відповідні закони прийнято 15 березня 1953 года [10]. У цей період МВС вдалося до низки кроків, спрямованих на пом'якшення існуючої каральної політики і приведення діяльності спецслужб у відповідність з правовими нормами. Зокрема, закріплюються окремі положення щодо забезпечення прав та свобод особи, недопущення беззаконного проведення розшуку або затримання осіб, приділяється увага галузевим принципам, зокрема негласності та конспірації.

25 жовтня 1956 року ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про заходи щодо поліпшення роботи Міністерства внутрішніх справ СРСР». Органи МВС реорганізовані в управління (відділи) внутрішніх справ виконкомів Рад. Тим самим відроджувалася система подвійного підпорядкування: місцевим Радам і вищестоящим органам МВС, та частково визначається відповідальними за додержання принципів розшукової роботи не тільки за безпосередніми виконавцями, а й відповідними керівниками.

На початку 70-х рр. була значно оновлена нормативна база. Постановою Ради Міністрів СРСР № 452 від 16 червня 1972 року було затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ СРСР, Постановою Ради Міністрів СРСР № 385 від 8 червня 1973 року – Положення про радянську міліцію, що діяли до 1991 року Указом Президії Верховної Ради СРСР від 8 червня 1973 р були визначені основні обов'язки і права радянської міліції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю [10].

Вказані нормативні акти прямо зазначають обов'язковість дотримання під час оперативно-розшукової діяльності засад дотримання прав та свобод особи, законності здійснення окремих заходів та дій, реалізації галузевих принципів. Однак, по суті враховуючи, що більшість положень безпосередньо присвячених тактиці та організації проведення оперативно-розшукової діяльності нормативних актів були виключно під грифом «цілком таємно», то аналіз їх свідчить про надання права оперативним працівникам фактично обмежувати права та свободи особи без наявних підстав, відсутність дієвого контролю за цим, трактування та реалізація принципів ОРД в загальному вигляді так, як потрібно відповідним суб'єктам.

Таке становище фактично зберігалось до розпаду Радянського союзу. Лише після прийняття спочатку Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», та на його основі відомчих нормативних актів, що регулюють організаційно-тактичні засади ОРД, спочатку закріплюються, а потім поступово вводяться в постійну практику реалізація принципів ОРД в тому вигляді як вони існують сьогодні.

Висновки. Отже, підсумовуючи наведене можна дійти висновку, що сучасні принципи ОРД почали своє існування ще за Давніх часів, однак в залежності політико-соціального становище процесу формування державності та права, трансформувались, мали усічений або навпаки розширений вигляд, та лише останні декілька десятиріч приймали сучасний вигляд та чітке нормативне закріплення.

Література

1. Основи оперативно-розшукової діяльності: навчальний посібник за ред. С.М. Гусарова https://pidruchniki.com/80168/pravo/osnovi_operativno-rozshukovoyi_diyalnosti.
2. Принципи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF.
3. Історія держави і права України: підруч. у 2 ч. А.Й. Рогожин та ін.; К. : Ін Юре, 1996. Ч. 1. 368 с.
4. Эдиев М. С. История закрепления принципа законности в государственном управлении в отечественном законодательстве // Молодой ученый. 2014. № 1. С. 267 -272. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:https://moluch.ru/archive/60/8817/.
5. Галузо В. Н. Законность как форма единообразного исполнения законодательства в Российской Империи 1721 1917// Закон и право. 2013. № 9. С. 41-44., с. 46.
6. Яковлев К.Л. Принципы организации и деятельносты Министрества внутренних дел Российской империи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-organizatsii-i-deyatelnosti-ministerstva-vnutrennih-del-rossiyskoy-imperii.
7. Корсакова С. В. Правовая политика в сфере земского самоуправления во второй половине XIX в. // История государства и права. 2010. № 12. С. 25., с. 25.
8. Фоницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства.Т. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: /https://www.twirpx.com/file/172752/

9. Чисников В. Н. В. И. Лебедев – известный криминалист-практик, видный деятель уголовного сыска Российской империи (к 145-летию со дня рождения) / В. Н. Чисников // Криміналістичний вісник. – 2013. – № 2. – С. 245-257. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:: http://nbuv.gov.ua/UJRN/krvis_2013_2_3737.

10. Міністерство внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу:https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%B4%D0%B5%D0%BB_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0.

Анотація

Стащак А. Ю. **Ретроспективний аналіз становлення та розвитку принципів оперативно-розшукової діяльності.** – Стаття.

В статті автором аналізується історико-правова література, нормативні акти, що в різні часи та епохи були законодавчою базою для проведення оперативно-розшукової діяльності. Проводиться аналіз залежності побудови правоохоронної системи та реалізації при цьому окремих принципів діяльності. Визначаються основні моменти формування сучасних принципів ОРД.

Ключові слова: принципи, генезис, оперативно-розшукова діяльність.

Аннотация

Стащак А. Ю. **Ретроспективный анализ становления и развития принципов оперативно-розыскной деятельности.** – Статья.

В статье автором анализируется историко-правовая литература, нормативные акты, в разные времена и эпохи были законодательной базой для проведения оперативно-розыскной деятельности. Проводится анализ зависимости построения правоохранительной системы и реализации при этом отдельных принципов деятельности. Определяются основные моменты формирования современных принципов ОРД.

Ключевые слова: принципы, генезис, оперативно-розыскная деятельность.

Summary

Stashchak A. Yu. **Retrospective analysis of the formation and development of the principles of operational and investigative activities.** – Article.

In the article the author analyzes the historical and legal literature, regulations that in different times and eras were the legal basis for operational and investigative activities. An analysis of the dependence of the construction of the law enforcement system and the implementation of certain principles of activity. The basic moments of formation of modern principles of ORD are defined.

Key words: principles, genesis, operative-search activity.

УДК 343.983.25

С. Ю. Стратонов
слідчий
Державного бюро розслідувань

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ГАЛУЗІ ЕКСПЕРТИЗИ ВСТАНОВЛЕННЯ ДАВНОСТІ ДОКУМЕНТУ

Постановка проблеми. Встановити й охарактеризувати методичні основи експертизи встановлення давності документу неможливо без з'ясування загальних засад судово-експертної діяльності в цій галузі. Зокрема, необхідно з'ясувати сутність, зміст і принципи судово-експертної діяльності в галузі експертизи встановлення давності документу. У зв'язку із зазначеним уважається вкрай актуальним питання про поняття та зміст судово-експертної діяльності в галузі експертизи встановлення давності документу.

Аналіз останніх досліджень. Поняття, зміст, принципи судоов-експертної діяльності досліджувалися в працях таких учених, як: Р. С. Бєлкіна, В. В. Бірюкова, А. Е. Волкової, Л. М. Головченко, С. Й. Гонгало, Д. В. Дабіжи, В. А. Журавля, Є. П. Іщенка, В. В. Лисенка, А. І. Лозового, Є. Д. Лук'янчикова, Е. Б. Сімакової-Єфремян, М. В. Торопової, В. Ю. Шепітька й інших. Однак указані напрацювання в основному стосуються загальнотеоретичних та організаційно-правових положень судово-експертної діяльності. Проте поза увагою залишені особливості сутність і структура судово-експертної діяльності в галузі експертизи встановлення давності документу. З цією **метою** спочатку з'ясуємо розуміння поняття «судово-експертна діяльність», її структуру, а потім з урахуванням особливостей експертизи встановлення давності документу визначимо поняття та зміст судово-експертної діяльності в галузі окресленої судової експертизи.

Виклад основного матеріалу. Так, на сьогодні термін «судово-експертна діяльність» не знайшов свого законодавчого закріпленого трактування. Зокрема, в законі України «Про судову експертизу» [1] законодавець 14 раз використовує зазначений термін, проте в жодній нормі не наведено його тлумачення. Разом із тим, у проектах закону України «Про судово-експертну діяльність України» вказану прогалину намагаються виправити. Наприклад, в законопроекті від 30.03.2017 № 6264 пропонують судово-експертну діяльність тлумачити як діяльність держави, юридичних і фізичних осіб з метою забезпечення правосуддя України незалежною, кваліфікованою і об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки, техніки, мистецтва та ремесла. При цьому зазначається, що вона здійснюється в процесі судочинства судово-експертними установами та судовими експертами, полягає у організації та проведенні судової експертизи [2].

З наведеного вище визначення помітно, що пропонується під судово-експертною діяльністю розуміти складний, багатокомпонентний процес, який включає в себе низку заходів, які вживаються уповноваженими на те особами, задля забезпечення проведення судової експертизи. Тобто під судово-експертною діяльністю передусім варто розуміти різновид діяльності, який пов'язаний з організацією та проведенням судових експертиз [3, с. 165]. Подібної позиції дотримується й М.Я. Сегай. При цьому вчений уточнює засади, суб'єктів і мету реалізації такої діяльності. Зокрема, на думку науковця, судово-експертна діяльність є заснованою на конституційних засадах діяльністю органів державної влади, юридичних і фізичних осіб щодо забезпечення правосуддя незалежною, об'єктивною, кваліфікованою, такою, що спирається на досягнення науки та техніки, судовою експертизою [4, с. 752].

Г.О. Стрілець також надає більш розгорнуте трактування судово-експертної діяльності, включає в нього основні принципи, на яких вона базується. Так, на думку науковця, це врегульована законодавством діяльність судово-експертних установ, спрямована на проведення незалежних судових експертиз унаслідок об'єктивного, повного і всебічного дослідження з дотриманням сучасних досягнень науки і техніки, організація роботи судово-експертних установ в цілому і їхніх структурних підрозділів, їх науково-методичне і інформаційне забезпечення, підбір і підготовка судово-експертних кадрів [5, с. 13]. Дане визначення за своєю суттю є подібним до вищенаведених, але дещо різниться своїм змістовним наповненням. Зокрема, сутність судово-експертної діяльності визначена шляхом зазначення основних її принципів і структурних елементів.

Більш вузьке розуміння судово-експертної діяльності пропонує Н.М. Ткаченко. На її думку, помилково вважати, що судово-експертна діяльність насамперед виконує забезпечувальну діяльність заради створення необхідних умов для проведення незалежної, об'єктивної, кваліфікованої, такої, що спирається на досягнення науки та техніки, судової експертизи. Тобто твердження про те, що судово-експертна діяльність – це не тіль-

© С. Ю. Стратонов, 2017

ки діяльність з проведення судових експертиз – є помилковим. Учена переконана, що судово-експертна діяльність – це безпосередньо проведення судових експертиз. А от експертне забезпечення є більш широким за своїм змістом поняттям і включає в себе як забезпечувальну діяльність, так і діяльність з безпосереднього проведення судових експертиз (судово-експертну діяльність) [6, с. 22]. Дещо подібної позиції дотримується й І.В. Пиріг, на думку якого змістом судово-експертної діяльності є пізнання певних об'єктів, процесів або явищ спеціальними методами з метою отримання нової інформації про них [7, с. 225-226; 8, с. 488]. З приводу наведеного вважаємо за необхідне навести певні міркування. Неправильно ототожнювати судову експертизу й судово-експертну діяльність, адже, як уже відзначалося в підрозділі 1.1, судова експертиза фактично за своєю суттю є нічим іншим, як спеціальним дослідженням, яке проводиться із застосуванням досягнень науки і техніки. Судово-експертна ж діяльність полягає не тільки в безпосередньому проведенні такого дослідженні (судової експертизи), а у вжитті інших заходів, спрямованих на можливість проведення судової експертизи, забезпечення її ефективності й об'єктивності. Тому зводити останню виключно до дослідження, в рамках якого здійснюється пізнання окремого об'єкту за допомогою методів є невірним. Оскільки забезпечення полягає не тільки в розробці й вдосконаленні методів дослідження, які використовуються при проведенні судових експертиз, а в оснащенні судово-експертних установ необхідними засобами, підготовці висококваліфікованих кадрів – судових експертів, тощо.

Тому під час визначення поняття та змісту судово-експертної діяльності в галузі експертизи встановлення давності документу за основу обрано широке розуміння судово-експертної діяльності. Окрім того, необхідно врахувати й основні риси, які притаманні вказаному різновиду діяльності.

У цьому контексті слушним убачається твердження, висловлене О.А. Лопатою, з приводу того, що, незважаючи на те, що судово-експертна пов'язана із практичною діяльністю судового експерта, проте її не доцільно розглядати з позиції організації праці чи з позиції діяльності інших учасників розслідування, певним чином пов'язаних із її проведенням. Тобто специфіка експертної діяльності полягає у тому, що її досліджують стосовно пізнавальної діяльності судового експерта та його практичної діяльності. У зв'язку з чим науковцем запропоновано виокремлювати наступні риси судово-експертної діяльності: суспільний характер; є різновидом юридичної діяльності; дослідницький характер; реконструктивний характер; можливість перевірки діяльності судового експерта; профілактична можливість, що реалізується на підставі експертної прогностики; поєднання індивідуальних і колективних основ; особлива суспільно-психологічна атмосфера. Названі професійні особливості експертної діяльності визначають її структуру – мотив діяльності; мету діяльності; інформаційну основу діяльності; програму діяльності; професійно-важливі якості, необхідні для здійснення цієї діяльності [9, с. 46-50]. Названі вченою ознаки в повній мірі визначають специфіку судово-експертної діяльності, а також відображають її структуру та засади реалізації.

Тож, проаналізувавши наукові підходи до трактування судово-експертної діяльності, а також теоретичні основи експертизи встановлення давності документу, пропонуємо під судово-експертною діяльністю в галузі експертизи встановлення давності документу розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, націлену на забезпечення організації та проведення незалежного, кваліфікованого, повного й об'єктивного дослідження документа з метою визначення давності його виготовлення або хронологічної послідовності написання окремих частин і нанесення посвідчувальних знаків з використанням досягнень науки, технічних засобів і методик експертного дослідження.

Що ж стосується змісту судово-експертної діяльності взагалі та в галузі експертизи встановлення давності документу зокрема, то звернемося до позицій окремих науковців, а також положень нормативно-правових актів, які регулюють названу сферу суспільних відносин.

Так, аналіз положень закону України «Про судову експертизу» показує, що законодавець серед складових елементів судово-експертної діяльності виокремлює суб'єктів такої діяльності; науково-методичне та організаційно-управлінське забезпечення; фінансове та організаційне забезпечення; інформаційне забезпечення; кадрове забезпечення; співробітництво, в тому числі міжнародне, в галузі судової експертизи [1]. У проекті закону України «Про судово-експертну діяльність в Україні» в положеннях окремої норми чітко зазначається, що така діяльність включає: 1) виконання судовими експертами на основі використання спеціальних знань в галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла судових експертиз у кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення та у виконавчому провадженні; 2) організацію проведення судових експертиз; 3) проведення наукових досліджень та узагальнень в галузі судової експертизи (планування, проведення, апробація наукових робіт та впровадження їх результатів в експертну практику); 4) науково-методичне та інформаційне забезпечення; 5) профілактику правопорушень засобами судової експертизи; 6) добір, професійну підготов-

ку та процедури надання, підвищення та позбавлення кваліфікації судових експертів [2].

З приводу змісту судово-експертної діяльності, то в науковій літературі можна зустріти декілька підходів до окресленого питання. Автори підручника «Криміналістика» за редакцією Р.С. Бєлкіна, визначаючи судово-експертну діяльність, акцентують увагу на таких її складових як: система дій і пов'язаних з ними правовідносин; суб'єктами є уповноважені органи й особи; реалізується в рамках судочинства; спрямована на призначення, організацію та проведення судових експертиз [10, с. 440]. Іншими словами, елементами судово-експертної діяльності названі суб'єкти; комплекс дій; сфера та завдання реалізації.

М.Я. Сегай до змісту вказаної діяльності включає: діяльність держави з правового забезпечення судово-експертної діяльності на законодавчому і відомчому нормативно-правовому рівнях; діяльність державних органів виконавчої влади, що здійснюють функцію керування судово-експертною діяльністю; діяльність головних суб'єктів судово-експертної діяльності, що забезпечують організацію й проведення судових експертиз у державних судово-експертних установах; діяльність учасників судочинства, причетних до проведення судових експертиз [11, с. 28]. Тобто мова йде про нормативно-правове й організаційно-управлінське забезпечення судово-експертної діяльності; організацію й безпосереднє проведення судових експертиз; залучення й участь у проведенні судових експертиз інших учасників судочинства.

М. Г. Щербаковський у системі судово-експертної діяльності виділяє такі складові елементи як: підготовка експертів різних спеціальностей; матеріально-технічне забезпечення експертних установ; оптимальна організація експертної та науково-дослідної роботи; здійснення поточного контролю з боку керівників за строком і якістю проведених експертиз; регулярне здійснення взаємного рецензування експертних висновків фахівцями тих самих спеціальностей, але різних експертних установ; надання науково-методичної, довідкової та консультаційної допомоги з питань призначення судових експертиз; проведення профілактичної роботи з попередження злочинів [12, с. 23-29].

З урахуванням вищезазначеного, а також специфіки експертизи встановлення давності документу, пропонуємо до змісту судово-експертної діяльності в галузі експертизи встановлення давності документу включати наступні елементи: 1) суб'єкти вказаної діяльності (судово-експертні установи, судові експерти й інші уповноважені особи (органи)), в тому числі їх підготовка; 2) завдання; 3) діяльність з організації та безпосереднього проведення експертизи встановлення давності документу; 4) нормативно-правове забезпечення; 5) науково-дослідне, методичне й інформаційне забезпечення; 6) фінансове та матеріально-технічне забезпечення. Перед тим, як здійснити загальну характеристику кожного з названих складових елементів, уважаємо за необхідне з'ясувати, на яких принципах базується судово-експертна діяльність у галузі експертизи встановлення давності документу. Адже згадані засади є основою як указаної діяльності в цілому, так і кожного її елемента зокрема.

Висновки. Отже, судово-експертну діяльність в галузі експертизи встановлення давності документу слід розуміти як діяльність уповноважених суб'єктів, націлену на забезпечення організації та проведення незалежного, кваліфікованого, повного й об'єктивного дослідження документа з метою визначення давності його виготовлення або хронологічної послідовності написання окремих частин і нанесення посвідчувальних знаків з використанням досягнень науки, технічних засобів і методик експертного дослідження. З урахуванням вищезазначеного, а також специфіки експертизи встановлення давності документу, запропоновано до змісту судово-експертної діяльності в галузі експертизи встановлення давності документу включати наступні елементи: 1) суб'єкти вказаної діяльності (судово-експертні установи, судові експерти й інші уповноважені особи (органи)), в тому числі їх підготовка; 2) завдання; 3) діяльність з організації та безпосереднього проведення експертизи встановлення давності документу; 4) нормативно-правове забезпечення; 5) науково-дослідне, методичне й інформаційне забезпечення; 6) фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Література

1. Про судову експертизу: закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.

2. Про судово-експертну діяльність в Україні: проект закону України від 30.03.2017 № 6264. *Ліга Закон*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4U000A.html (дата звернення: 01.04.2017).

3. Лозовий А.І., Сімакова-Єфремян Е.Б. Актуальні питання реформування законодавства у сфері судово-експертної діяльності в Україні. *Теорія та практики судової експертизи і криміналістики*. 2014. Випуск 14. С. 157-166.

4. Сегай М.Я. Судова експертологія – наука про судово-експертну діяльність. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2 (33)-№ 3 (34). С. 740-762.

5. Стрілець Г.О. Генезис системи судово-експертних установ в Україні та напрямки їх діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2009. 10 с.

6. Ткаченко Н.М. Суб'єкти судово-експертної діяльності в сучасній системі експертного забезпечення кримінального провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 180 с.

7. Пиріг І.В. Предмет і система судової експертології. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 6. С. 223-231.

8. Пиріг І.В. Судова експертологія: проблеми формування предмета та системи науки. *Науковий*

вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 485-493.

9. Лопата О.А. Поняття і зміст судово-експертної діяльності. *Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. Вип. 1 (3). С. 45-51.

10. Криминалистика: учебник для вузов / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская; под ред. заслуженного деятеля науки РФ, проф. Р.С. Белкина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 992 с.

11. Сегай М.Я. Судебная экспертология: объект, предмет, природа и система науки. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. Харків: Право, 2003. Вип. 3. С. 25-32.

12. Щербаковский М.Г. Судебные экспертизы: назначение, производство, использовани: учеб-практ. пособие. Х.: Эспада, 2005. 544 с.

Анотація

Стратонов С. Ю. **Поняття та зміст судово-експертної діяльності в галузі експертизи встановлення давності документу.** – Стаття.

У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, що регламентують діяльність з експертно-криміналістичного забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень. З'ясовано розуміння поняття «судово-експертна діяльність» й її структура. З урахуванням особливостей експертизи встановлення давності документу визначено поняття та зміст судово-експертної діяльності в галузі окресленої судової експертизи.

Ключові слова: судова експертиза, експертиза встановлення давності документу, судово-експертна діяльність, експертно-криміналістичне забезпечення розслідування, поняття, зміст.

Аннотация

Стратонов С. Ю. **Понятие и содержание судебно-экспертной деятельности в области экспертизы установления давности документа.** – Статья.

В статье проведен анализ научных и нормативно-правовых источников, регламентирующих деятельность по экспертно-криминалистическому обеспечению предварительного расследования уголовных правонарушений. Выяснены понимание понятия «судебно-экспертная деятельность» и ее структура. С учетом особенностей экспертизы установления давности документа определено понятие и содержание судебно-экспертной деятельности в области очерченной судебной экспертизы.

Ключевые слова: судебная экспертиза, экспертиза установления давности документа, судебно-экспертная деятельность, уголовное производство, экспертно-криминалистическое обеспечение расследования, понятие, содержание.

Summary

Stratonov S. Yu. **The concept and content of forensic activity in the field of examination of the statute of limitations of the document.** – Article.

The article analyzes the scientific and regulatory sources governing the activities of expert forensic support of pre-trial investigation of criminal offenses. The understanding of the concept of "forensic activity" and its structure is clarified. Taking into account the peculiarities of the examination of the statute of limitations of the document, the concept and content of forensic activity in the field of the outlined forensic examination are defined.

Key words: forensic examination, expert examination of the document's limitation period, forensic activities, criminal proceedings, expert-forensic investigation, concept, content.

УДК 340.1+343.8

Є. І. Усачов
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТУ КОНТРОЛЮ

Постановка проблеми. Конституція України проголосила, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. При цьому права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Обов'язок щодо реалізації вказаних конституційних приписів покладено на чисельні правоохоронні інституції, провідне місце серед яких посідає Державна кримінально-виконавча служба України (далі – ДКВС України). Діяльність ДКВС України, як слідує з аналізу приписів чинного національного законодавства України [2], проводиться на основі дотримання прав і свобод людини та громадянина. Однак, на сьогодні можна стверджувати, що під час діяльності ДКВС України та її структурних підрозділів права й свободи людини та громадянина зазнають численних порушень.

Зокрема, як свого часу було зазначено Кабінетом Міністрів України, наявна в країні система виконання покарань потребує структурної реформи. Спадок Радянського Союзу був орієнтований на створення поліцейсько-карного апарату нагляду над ув'язненими, тоді як метою виконання покарань повинно бути виправлення та ресоціалізація засуджених. Стандарти функціонування установ виконання покарань не змінювалися протягом 75 років [5]. Таке положення справ негативно впливає на стан дотримання прав і свобод людини та громадянина в діяльності ДКВС України. Одним з найдієвіших засобів, реалізація якого направлена на підвищення ефективності здійснення завдань ДКВС України, забезпечення дотримання під час цього прав і свобод людини та громадянина є налагодження дієвих механізмів контролю за її діяльністю. Контроль за діяльністю вказаного суб'єкта повинен бути здійснений і на всіх стадіях реформування (розвитку) пенітенціарної системи України. Саме тому своєї актуальності набуває здійснення дослідження в напрямку характеристики контролю за діяльністю ДКВС України. При цьому така характеристика буде не повноцінною поза визначенням сутності діяльності ДКВС України, що може бути розглянуто в якості об'єкту зазначеного контролю.

Аналіз останніх досліджень. Адміністративно-правові засади діяльності ДКВС України, в тому числі питання контролю за такою діяльністю, неодноразово досліджували в своїх працях такі вчені, як: Р.В. Алієв, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Є.Ю. Бараш, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, О.Г. Боднарчук, І.Г. Богатирьов, М.Г. Вербенський, А.О. Галай, В.М. Гаращук, В.І. Гуржій, І.В. Євсєєв, С.А. Зінченко, С.В. Зливко, В.В. Ковальська, В.А. Льовочкін, М.П. Мелентьєв, В.О. Меркулова, Л.І. Миськів, О.М. Музичук, С.М. Оганесян, В.М. Паламарчук, В.П. Пєтков, М.С. Пузирьов, В.Б. Пчелін, Г.О. Радов, М.М. Ребкало, Р.А. Ромашов, О.П. Рябченко, Т.В. Синельникова, В.Б. Спіцнадель, В.В. Стаднік, О.О. Стаценко, А.Х. Степанюк, В.О. Хаблак, Ю.В. Шахлович, К.В. Шкарупа, О.О. Шкута, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець та інші. Однак указані напрацювання в основному стосуються загальних положень організації діяльності ДКВС України, а також адміністративно-правових засад державного та громадського контролю. Разом із тим, поза увагою залишені особливості здійснення контролю за діяльністю ДКВС України, особливо в умовах реформування останньої. Тому в представленій статті переслідуємо **мету**, яка полягає в здійсненні аналізу наукових і нормативно-правових джерел і висвітленні сутності діяльності ДКВС України як об'єкту контролю.

Виклад основного матеріалу. Відправною точкою вирішення поставленого наукового завдання необхідно обрати уточнення понятійного апарату, що використовується в досліджуваній сфері суспільних відносин, а саме сутності категорії «об'єкт контролю». Адже, як цілком слушно зауважує О.П. Гетьманець, відсутність визначення категорій, що використовуються в наукових працях, призводить до неточного, неповного або й зовсім втраченого сенсу їх існування [4, с. 108]. У цьому контексті слід відмітити те, що досліджувану дефініцію складають дві категорії «об'єкт» і «контроль». Сутність і значення останньої, в тому числі в контексті її застосування по відношенню до діяльності ДКВС України, буде досліджено нами в наступному підрозділі представленої наукової праці. Що ж стосується першої, то з точки зору етимології, вона походить від латинської мови від слова «objectum», що на українську мову може бути перекладено в буквальному сенсі як предмет [6, с. 313]. Схожого значення вказана категорія набуває із позиції здійснення її семан-

© Є. І. Усачов, 2017

тичного аналізу. Зокрема, авторський колектив великого тлумачного словника сучасної української мови слово «об'єкт» тлумачить у значенні: явище, предмет, особа, що на них спрямовано певну діяльність, увагу й таке інше; предмет наукового і т. ін. дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції; предмет, що розглядається з метою його використання за призначенням, вивчення [3, с. 803].

Слід відмітити те, що визначення сутності «об'єкта» через категорію «предмет» або «річ» є доволі розповсюдженим підходом у науці. Зокрема, такі підходи можна прослідкувати в фаховій літературі з філософії. Так, на думку В.Л. Петрушенко, яку він наводить у праці «Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції», під об'єктом необхідно розуміти річ, або явище, або будь-який фрагмент реальності, на які спрямовані пізнавальна або практична діяльність людини. Об'єкт співвідноситься з суб'єктом і засобами людської діяльності. Об'єкт пов'язується із існуванням в людській свідомості та пізнавальному досвіді чогось самовладного та самодостатнього, такого, що не створюється свідомістю та не може нею довільно змінюватись [7, с. 147-148]. Авторський колектив філософського енциклопедичного словника вважає, що об'єкт – це річ, предмет. Окрім цього, об'єктом вчені називають те, що протистоїть суб'єкту [6, с. 313].

З аналізу етимологічного, семантичного сенсу, а також філософських позицій до розуміння сутності категорії «об'єкт» слідує, що нею прийнято позначати предмет або ж річ, на яку спрямовано пізнавальну діяльність певного суб'єкта. У такому разі сенс об'єкта контролю набуває певного статичного значення, що недопустимо в досліджуваному випадку, адже діяльність прийнято позначати як певні активні процеси. Зокрема, в сучасній українській мові слово «діяльність» використовують у значенні: застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у який-небудь галузі; функціонування, діяння органів живого організму; робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини тощо; виявлення сили, енергії чого-небудь [3, с. 306]. Доволі цікаві позиції з приводу тлумачення сутності категорії «діяльність» наводять у фаховій літературі з філософії. Так, на думку авторського колективу філософського енциклопедичного словника, під діяльністю необхідно розуміти специфічну людську форму активного ставлення до навколишнього світу, зміст якої складає його доцільна зміна і перетворення в інтересах людей. Діяльність людини передбачає певне протиставлення суб'єкта й об'єкта діяльності: людина протиставляє себе об'єкт діяльності як матеріал, який повинен отримати нову форму та властивості, перетворитися з матеріалу в предмет і продукт діяльності. При цьому будь-яка діяльність включає в себе мету, засіб, результат і сам процес діяльності, і, отже, невід'ємною характеристикою діяльності є її усвідомлення [10, с 160]. Отже, розглядаючи діяльність ДКВС України в якості об'єкту контролю, слід позначати певні активні процеси, що виникають завдяки поведінці цієї інституції та її окремих структурних елементів, мають свій вплив на інших учасників відносин і виникають, діють та знаходять свій розвиток у межах таких суспільних відносин. Вказуючи на те, що такі активні процеси є об'єктом контролю, ми маємо на увазі те, що саме на них спрямований такий контроль. Схожі позиції до розуміння об'єкту контроля висловлюють учені-правознавці незалежно від предмета їх наукових досліджень. В якості прикладу наведемо декілька з таких позицій.

Так, досліджуючи організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовною діяльністю податкових органів В.В. Пахомов вказує на те, що під об'єктом контролю необхідно розуміти того або те, кого або що контролюють [8, с. 146-147]. Таке визначення сутності досліджуваної дефініції, з точки зору правової науки, виглядає вкрай вузьким, оскільки в ньому відсутні згадки як про процеси, які підпадають під дію контролю, так і нормативні основи такої діяльності. З огляду на це більш вдалим визначення сутності об'єкту контролю здається те, що було запропоноване В.М. Гаращуком у монографічному дослідженні «Контроль і нагляд у державному управлінні». Учений вважає, що під об'єктом контролю необхідно розглядати відповідні підконтрольні структури – юридичних і фізичних осіб, які повністю співпадають із суб'єктами правовідносин [11, с. 82]. Більш розширене визначення сутності об'єкту контролю пропонує С.В. Шестак у дослідженні, положення якого присвячені теоретико-правовим аспектам недержавного контролю за діяльністю міліції. На думку науковця, об'єкт контролю – це особа чи інститут, який перевіряється на предмет його відповідності встановленим стандартам. При цьому вчений наголошує на тому, що особливості контрольної діяльності передбачають, що суб'єкта контролю в об'єкті контролю цікавить не будь-які, а тільки певні параметри його буття. Підсумовуючи, С.В. Шестак вказує на те, що вся існуюча різноманітність можливих об'єктів контрольної діяльності (природні й штучні, матеріальні та нематеріальні, технічні й соціальні тощо) знаходить свій зовнішній прояв у тому, що охоплюється категоріями «поведінка» чи «стан» [9, с. 27]. Досліджуючи особливості здійснення державного контролю за нотаріальною діяльністю, Н.В. Карнарук зазначає, що об'єктом державного контролю за нотаріальною діяльністю можна визнати безпосередньо нотаріальну діяльність, аналіз правової природи якої, сутність і призначення мають важ-

ливе значення для розкриття об'єкта державної контрольної діяльності в такій сфері [12, с. 49].

Висновки. Отже, з урахуванням наведених позицій щодо загального розуміння сутності об'єкта контролю, його змістовних складових, а також сутності даної дефініції по відношенню її застосування до сфери окремих суспільних відносин, здається можливим визначити сутність діяльності ДКВС України як об'єкта контролю. Під даною дефініцією пропонуємо розуміти закріплені на нормативно-правовому рівні напрямки функціонування ДКВС України, обумовлені поставленими перед даним суб'єктом завданнями, на належну реалізацію яких спрямована контрольна діяльність компетентних суб'єктів. У такому разі діяльність ДКВС України як об'єкт контролю може бути представлена як діяльність, що здійснюється таким суб'єктом у цілому, а також як її окремі прояви або ж напрямки, що реалізуються задля забезпечення досягнення спільної мети такої діяльності.

Література

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: закон України від 23.06.2005 № 2713-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30. Ст. 409.

3. 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.

4. Гетьманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2009. 427 с.

5. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2005 № 654-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2401.

6. Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2012. 576 с. (Б-ка словарей «ИНФРА-М»).

7. Петрушенко В. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції. Львів: "Магнолія 2006", 2011. 352 с.

8. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 185 с.

9. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2009. 199 с.

10. Философский энциклопедический словарь/редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичёв и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.

11. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Худож. оформ. О. Агєєв. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

12. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2007. 190 с.

Анотація

Усачов Є. І. **Сутність діяльності державної кримінально-виконавчої служби України як об'єкту контролю.** – Стаття.

У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, що регламентують діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України. Визначено, що ефективність здійснення завдань Державної кримінально-виконавчої служби України залежить від налагодження дієвих механізмів контролю за її діяльністю. Висвітлено поняття «об'єкт контролю». Визначено сутність діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України як об'єкту контролю.

Ключові слова: сутність, діяльність, Державна кримінально-виконавча служба України, контроль, об'єкт контролю.

Аннотация

Усачев Е. И. **Сущность деятельности государственной уголовно-исполнительной службы Украины как объекта контроля.** – Статья.

В статье проведен анализ научных и нормативно-правовых источников, регламентирующих деятельность Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Определено, что эффективность осуществления задач Государственной уголовно-исполнительной службы Украины зависит от налаживания действенных механизмов контроля за его деятельностью. Освещено понятие «объект контроля». Определена сущность деятельности Государственной уголовно-исполнительной службы Украины как объекта контроля.

Ключевые слова: сущность, деятельность, Государственная уголовно-исполнительная служба Украины, контроль, объект контроля.

Summary

Usachov Ye. I. **The essence of the activity of the state criminal-executive service of Ukraine as an object of control.** – Article.

The article analyzes the scientific and regulatory sources governing the activities of the State Penitentiary Service of Ukraine. It is determined that the effectiveness of the tasks of the State Penitentiary Service of Ukraine depends on the establishment of effective mechanisms of control over its activities. The concept of "object of control" is covered. The essence of the activity of the State Penitentiary Service of Ukraine as an object of control is determined.

Key words: entity, activity, State Criminal Enforcement Service of Ukraine, control, object of control.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.13(477)

В. А. Александрова
аспірант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АРЕШТУ МАЙНА ЯК ЗАХОДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність теми дослідження. Сьогодні положеннями КПК України 2012 року арешт майна визначений як один із заходів забезпечення кримінального провадження, що застосовується з метою досягнення його дієвості. Проте декілька років поспіль під час застосування цього заходу виникали проблеми. Буквальне тлумачення норм кримінального процесуального законодавства у правозастосовній практиці створило хибне уявлення про те, що майно, яке відповідає зазначеним в КПК України критеріям, може вилучатися виключно у підозрюваного, в місці чи у особи, до яких він має особистий чи опосередкований доступ і реальну можливість розпорядитися певними речами з метою перешкоджання кримінальному провадженню. Часто таке майно на час його вилучення знаходиться у володінні, зокрема й правомірному, інших осіб, які нерідко і гадки не мають про його походження, а сам підозрюваний може бути, скажімо, позбавлений свободи і фактичної можливості розпорядження цим майном, власником якого, до того ж, від початку може бути стороння особа, без відома якої воно використовувалося у злочинних цілях [1, с. 311].

Однак, законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні», прийнятим Верховною Радою України 10 листопада 2015 року, було усунуто ряд недоліків КПК України. Так, вказаним Законом було розширено перелік осіб, майно яких може підлягати арешту. Дозволено забезпечити відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також стягнути в дохід держави неправомірну вигоду, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою. Уніфіковано перелік об'єктів, на які може бути накладено арешт.

Метою даної наукової статті є визначення особливостей застосування арешту майна як заходу забезпечення кримінального провадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання визначення актуальних питань реалізації інституту арешту майна в Україні, неодноразово ставали предметом наукових досліджень вітчизняних вчених та науковців. Так, зазначена проблематика знайшла своє втілення у працях таких вчених та науковців як: О.В. Верхогляд-Герасименко, І.І. Войтович, І.А. Воробйова, Р. Герасимов, Я. Гольдарб, В.О. Гринюк, Я.В. Замкова, А. Кравченко, Г.М. Куцкір, Д.В. Лісніченко, Т.В. Лукашкіна, В. Мацко, Ю.М. Мирошниченко, Н.С. Моргун, В.В. Муранова, С.М. Смоков, О.Ю. Татаров, О. Фірман, О.Г. Шило, А.Е. Щасна та ін.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 170 КПК України, накладення арешту на майно є тимчасове, до скасування у встановленому КПК України порядку, позбавлення за ухвалою слідчого судді або суду права на відчуження, розпорядження та/або користування майном, щодо якого існує сукупність підстав чи розумних підозр вважати, що воно є доказом злочину, підлягає спеціальній конфіскації у підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, третіх осіб, конфіскації у юридичної особи, для забезпечення цивільного позову, стягнення з юридичної особи отриманої неправомірної вигоди, можливої конфіскації майна.

Відтак, арешт може бути накладено на майно:
– підозрюваного,
– обвинуваченого;
– засудженого;
– третіх осіб;
– юридичної особи.

Також, законодавцем було визначено ***перелік ознак***, за наявності хоча б однієї з яких, на відповідне майно може накладатись арешт (ч. 1 ст. 170 КПК України). Так, арештовуватись може майно, щодо якого існують достатні відстави вважати, що воно:

– є доказом злочину;
– підлягає конфіскації майна;
– підлягає спеціальній конфіскації у підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, третіх осіб;

© В. А. Александрова, 2017

– підлягає конфіскації у юридичної особи,

– може забезпечити цивільний позов або стягнення з юридичної особи отриманої неправомірної вигоди.

Закон виділяє наступні ***форми арешту майна***, це тимчасове позбавлення права на:

– відчуження,

– розпорядження

– та/або користування майном.

Варто зауважити, що в чинній наразі редакції вказаної статті КПК України передбачено позбавлення особи можливості ***відчуження певного майна та розпорядження ним***, в той час як можливість заборони *використовувати* наявне у неї майно передбачено лише в якості альтернативи. Водночас, таке формулювання створює певну правову невизначеність на практиці. Так, працівники правоохоронних органів можуть трактувати вказане положення як необхідність одночасного позбавлення особи права як відчужувати, так і розпоряджатись та користуватись відповідним майном, що може мати негативні наслідки для таких осіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 170 КПК України **завданням** арешту майна є запобігання можливості його приховування, пошкодження, псування, зникнення, втрати, знищення, використання, перетворення, пересування, передачі, відчуження.

Порядок накладення попереднього арешту на майно або кошти на рахунках фізичних та юридичних осіб запроваджений Законом України від 14 жовтня 2014 р. «Про Національне антикорупційне бюро України» [2].

Цим Законом ч. 2 ст. 170 КПК доповнено абз. 2 такого змісту: «У невідкладних випадках, з метою забезпечення збереження речових доказів або можливої наступної конфіскації чи спеціальної конфіскації коштів та іншого майна, у кримінальному провадженні щодо кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності Національного антикорупційного бюро України, арешт на майно або кошти на рахунках фізичних та юридичних осіб у фінансових установах може бути накладено за письмовим рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України, погодженим прокурором. Такі заходи застосовуються на строк до 72 годин. Директор Національного антикорупційного бюро України впродовж 24 годин з моменту прийняття такого рішення звертається до слідчого судді, суду з клопотанням про арешт майна» [3, с. 87].

Отже, передбачено виключення із загального порядку застосування такого заходу забезпечення кримінального провадження як арешт майна. Короткочасно, строком до 48 годин, допускається накладення попереднього арешту на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб без судового рішення.

Попередній арешт на майно та кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб може накладатися за наявності фактичної та юридичної підстав, визначених у абз. 1 ч. 9 ст. 170 КПК.

Залежно від мети цього арешту у певному кримінальному провадженні його фактичними підставами можуть бути:

1) достатні дані про те, що його незастосування може призвести до втрати майна, яке є речовим доказом;

2) кваліфікація злочину за статтею КК, яка передбачає покарання у виді конфіскації майна;

3) кваліфікація злочину за ст.ст. 354, 364, 368, 368-2, 369, 369-2 КК, що передбачає застосування спеціальної конфіскації.

Юридичною підставою для накладення попереднього арешту на майно та кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб є рішення Директора НАБУ (або його заступника), погоджене прокурором. Звертає на себе увагу та обставина, що у абз. 1 ч. 9 ст. 170 КПК не визначена форма цього рішення та вимоги, які до нього пред'являються. Не регламентує дане питання і ст. 110 цього Кодексу, яка встановлює лише форму процесуальних рішень слідчого, прокурора, слідчого судді, суду.

На наш погляд, абз. 1 ч. 9 ст. 170 КПК доцільно доповнити нормою, що рішення про накладення попереднього арешту на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб приймається Директором НАБУ (або його заступником) у формі постанови, у якій зазначається: майно, яке підлягає попередньому арешту; підстави застосування цього арешту; порядок її виконання. Крім того, до ст. 110 цього Кодексу слід внести доповнення, що процесуальним рішенням є постанова Директора НАБУ (або його заступника) про накладення попереднього арешту на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб.

Рішення про накладення попереднього арешту на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб Директор НАБУ (або його заступник) має погодити з прокурором. При відсутності такої згоди це рішення не може бути належною правовою підставою для цього арешту. Процедура такого погодження законодавцем не визначена, а тому доцільно доповнити абз. 1 ч. 9 ст. 170 КПК положенням, яке б регламентувало дане питання.

Невідкладно після прийняття вказаного рішення, але не пізніше ніж протягом 24 годин, прокурор має звернутися до слідчого судді із клопотанням про арешт майна.

Якщо за результатами розгляду клопотання про арешт майна слідчим суддею в його задоволенні буде відмовлено, попередній арешт на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб вважається скасованим, а вилучене майно або кошти негайно повертаються особі.

Цей арешт також вважається скасованим, якщо прокурор не звернеться до слідчого судді із клопотанням про арешт майна. На нашу думку, регулювання даного питання у ч. 9 ст. 170 КПК має бути іншим. Якщо прокурор у визначений строк не звернувся до слідчого судді із клопотанням про арешт майна, то це означає, що він не вбачає підстав для застосування цього заходу забезпечення кримінального провадження. Однак, оскільки Директор НАБУ (або його заступник) прийняв рішення про накладення попереднього арешту на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб, прокурор повинен винести мотивовану постанову про його скасування.

Як уявляється, зміст абз. 2 ч. 9 ст. 170 КПК потрібно вдосконалити. По-перше, законодавцю слід дати визначення терміну «невідкладні випадки» з тим, щоб виключити можливість довільного його тлумачення Директором НАБУ (або його заступником), а також прокурором, що може призвести до порушення права осіб володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, яке гарантоване ст. 41 Конституції України.

Тобто, рішення про накладення попереднього арешту на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб має прийматися Директором НАБУ або його заступником у формі постанови. Необхідно доповнити ч. 1 ст. 16 КПК положенням, що обмеження права власності під час кримінального провадження здійснюється без судового рішення у випадку, передбаченому ч. 9 ст. 170 цього Кодексу, а ст. 41 Конституції України нормою такого змісту: «Обмеження права приватної власності без рішення суду можливе у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом».

У ч. 1 ст. 174 КПК передбачено, що підозрюваний, обвинувачений, їх захисник, законний представник, інший власник або володілець майна, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, які не були присутні при розгляді питання про арешт майна, мають право заявити клопотання про скасування арешту майна повністю або частково. Таке клопотання під час досудового розслідування розглядається слідчим суддею, а під час судового провадження – судом.

Арешт майна також може бути скасовано повністю чи частково ухвалою слідчого судді під час досудового розслідування чи суду під час судового провадження за клопотанням підозрюваного, обвинуваченого, їх захисника чи законного представника, іншого власника або володільця майна, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, якщо вони доведуть, що в подальшому застосуванні цього заходу відпала потреба або арешт накладено необґрунтовано.

Таким чином, ч. 1 ст. 174 КПК закріплює два порядки ініціації перед слідчим суддею питання про скасування арешту майна залежно від того, чи була присутня особа, на майно якої накладено арешт, при його вирішенні [4, с. 378].

Практика свідчить, що причини відмов у задоволенні клопотання про арешт майна часто бувають такі: цивільний позов не було заявлено; слідчим пропущений строк звернення з клопотанням про арешт майна, визначений у ч. 5 ст. 171 КПК; немає можливості перевірити наслідки арешту для інших осіб – співвласників майна, зокрема, встановити, чи не буде порушено їх права; арешт майна призведе до зупинення або надмірного обмеження правомірної підприємницької діяльності особи; статус особи в кримінальному провадженні не визначено, підозру не пред'явлено [5].

У ч. 3 ст. 173 КПК вказано, що відмова у задоволенні або часткове задоволення клопотання про арешт майна тягне за собою негайне повернення особі відповідно всього або частини тимчасово вилученого майна.

Чинний порядок регламентації даного питання може призводити до негативних наслідків. Уявімо, що слідчий суддя постановив ухвалу про відмову у задоволенні клопотання про арешт тимчасово вилученого майна, яке перебувало у володінні підозрюваного. Виконуючи припис ч. 3 ст. 173 КПК, це майно необхідно негайно йому повернути. Підозрюваний не буде чекати, чи подасть прокурор апеляційну скаргу на дану ухвалу слідчого судді і яким буде рішення суду апеляційної інстанції за наслідками її розгляду. З високою вірогідністю можна стверджувати, що відразу після повернення майна він вживе заходів для того, щоб позбутися майна, яке викриває його у вчиненні кримінального правопорушення.

Враховуючи вказане, пропонуємо викласти ч. 3 ст. 173 КПК у такій редакції: «Відмова у задоволенні або часткове задоволення клопотання про арешт майна тягне за собою повернення особі відповідно всього або частини тимчасово вилученого майна після закінчення строку на оскарження ухвали слідчого судді про відмову у його арешті. Якщо подана апеляційна скарга на цю ухвалу, таке майно повертається особі після

Висновки. Рішення про арешт майна може бути прийнято і під час судового розгляду. На цьому акцентується увага у абз. 8 п. 10 Інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 5 жовтня 2012 р. № 223-1446/0/4-12 «Про деякі питання порядку здійснення судового розгляду в судовому провадженні у першій інстанції відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» [6]. Зазначено, що у разі задоволення цивільного позову суд згідно зі ст. 170 КПК за клопотанням прокурора, цивільного позивача може вирішити питання про накладення арешту на майно для забезпечення цивільного позову до набрання судовим рішенням законної сили, якщо таких заходів не було вжито раніше.

Література

1. Мирошниченко Ю. М. Проблемні питання тимчасового вилучення й арешту майна за новим кримінально-процесуальним законом. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3 (2). 2013. С. 311.

2. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18 (дата звернення: 20.04.2020).

3. Лепей М. В. Арешт майна у кримінальному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2017. 200 с.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково–практичний коментар / Відп. ред.: С.В. Ківалов, С.М. Міщенко, В.Ю. Захарченко. – Х.: Одіссей, 2013. – 1104с.

5. Процесуальна діяльність слідчого щодо відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням: метод. рек. [Чернявський С.С., Фаринник В.І., Удалова Л.Д. та ін.]. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – 92с.

6. Про деякі питання порядку здійснення судового розгляду в судовому провадженні у першій інстанції відповідно до Кримінального процесуального кодексу України: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 5 жовтня 2012 р. № 223–1446/0/4–12. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1446740–12 (дата звернення: 20.03.2020).

Анотація

Александрова В. А. **Особливості застосування арешту майна як заходу забезпечення кримінального провадження в Україні.** – Стаття.

У статті досліджено Особливості застосування арешту майна як заходу забезпечення кримінального провадження в Україні. Визначено форми арешту майна, а саме: відчуження, розпорядження, та/або користування майном. Наголошено, що арешт може бути накладено на майно або кошти на рахунках фізичних та юридичних осіб відповідно до Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про Національне антикорупційне бюро України.

Визначено, що юридичною підставою для накладення попереднього арешту на майно та кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб є рішення Директора Національного антикорупційного бюро України (або його заступника), погоджене прокурором.

Ключові слова: арешт майна, кримінальне провадження, заходи забезпечення кримінального провадження.

Аннотация

Александрова В. А. **Особенности применения ареста имущества как меры обеспечения уголовного производства в Украине.** – Статья.

В статье исследованы особенности применения ареста имущества как меры обеспечения уголовного производства в Украине. Определены формы ареста имущества, а именно: отчуждение, распоряжение и / или пользования имуществом. Отмечено, что арест может быть наложен на имущество или средства на счетах физических и юридических лиц в соответствии с Законом Украины от 14 октября 2014 «О Национальном антикоррупционном бюро Украины.

Определено, что юридическим основанием для наложения предварительного ареста на имущество и средства на счетах физических или юридических лиц является решение Директора Национального антикоррупционного бюро Украины (или его заместителя), согласованное прокурором.

Ключевые слова: арест имущества, уголовное производство, меры обеспечения уголовного производства.

Summary

Aleksandrova V. A. **Peculiarities of application of property seizure as a measure to ensure criminal proceedings in Ukraine.** – Article.

The article examines the features of the use of seizure of property as a measure to ensure criminal proceedings in Ukraine. Forms of seizure of property are determined, namely: alienation, disposal, and / or use of property. It was emphasized that the seizure may be imposed on property or funds on the accounts of individuals and legal entities in accordance with the Law of Ukraine of October 14, 2014 "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

It is determined that the legal basis for the preliminary seizure of property and funds on the accounts of individuals or legal entities is the decision of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (or his deputy), approved by the prosecutor.

Key words: seizure of property, criminal proceedings, measures to ensure criminal proceedings.

УДК 343.98

В. В. Капустник
кандидат юридичних наук,
докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕННЯ ПІДРОЗДІЛАМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ЗАХОДІВ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОЗВОЛУ СЛІДЧОГО СУДДІ

Актуальність теми. Розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності діяльності органів Національної поліції України, зокрема тих, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Саме в діяльності оперативних підрозділів Національної поліції найяскравіше відображається існуючий стан протидії злочинності, реальний стан захищеності прав, свобод і законних інтересів осіб від злочинних та інших протиправних посягань. Більше того, саме оперативні підрозділи в системі органів та підрозділів Національної поліції відіграють вирішальну роль у протидії злочинним проявам, приймають на себе основне навантаження з превенції злочинів, затримання злочинців, виявлення та припинення будь-якої злочинної діяльності. Слід зазначити, що ефективність діяльності оперативних підрозділів, в першу чергу – кримінальної поліції, залежить від багатьох факторів – правових, матеріально-технічних, соціальних тощо. Не останнє місце серед факторів, що впливають на ефективність діяльності оперативних підрозділів, займає організаційний. Проблема організації діяльності оперативних підрозділів органів Національної поліції України займає важливе місце в комплексі питань управління правоохоронною діяльністю.

Серед проблем організаційного характеру окреме місце посідає питання організації проведення оперативно-розшукових заходів підрозділами кримінальної поліції, які потребують дозволу слідчого судді.

Ефективність виконання функції протидії злочинності, покладеної державою на оперативні підрозділи, передусім, визначається рівнем її організації.

Термін «організація оперативно-розшукової діяльності» є фундаментальною категорією ОРД, наукове дослідження загальних й окремих проблем організації ОРД діяльності поліції протягом останніх десятиліть здійснювали вітчизняні та закордонні автори.

Стан дослідження. Проблему розуміння цього поняття у своїх працях розглядали такі відомі науковці В.М. Атмажитов, В.Г. Бобров, А.С. Вандишев, Д.В. Гребельський, М.П. Лашин, В.О. Лукашов, А.Г. Лєкарь, А.Г. Маркушин, С.С. Овчинський, В.Г. Самойлов, Г.К. Сінілов.

У подальшому власні підходи до вирішення цієї проблеми пропонували і вітчизняні науковці, такі як К.В. Антонов, О.М. Бандурка, В.О. Глушков, О.Ф. Долженков, Е.О. Дідоренко, А.Б. Утевський, Л.М. Калинкович, І.П. Козаченко, Д.Й. Никифорчук, Ю.Ю. Орлов, М.А. Погорецький, В.Д. Пчолкін, В.Л. Регульський, А.П. Снігерьов, М.В. Стащак, В.П. Шеломенцев, В.В. Шендрик та інші.

Взагалі окремі питання організації ОРЗ розглядали А.В. Баб'як, Б.І. Бараненко, Л.Д. Біленчук, Г.М. Бірюков, С.П. Болвінов, М.О. Брильов, О.О. Ганжа, О.О. Деревягін, В.Ю. Журавльов, Н.С. Золотар, В.Г. Камиш, А.П. Кіцул, Е.Г. Коваленко, І.О. Крєпаков, А.Г. Лісовий, І.В. Мисловський, Я.О. Морозова, С.Б. Мєлєшев, О.С. Омельченко, В.Л. Ортинський, М.М. Перепелиця, М.Б. Саакян, В.П. Сапальов, В.О. Сілюков, Д.В. Сімонович, М.О. Сергатий, А.Ф. Ткач, К.В. Шахова, І.І. Шинкаренко, М.О. Янковий та інші.

Здійснений аналіз наукових праць показав, що комплексного дослідження питання організації проведення оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді, ще не проводилось. Саме тому, на наш погляд, питання організації проведення підрозділами кримінальної поліції оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді, з метою вдосконалення зазначеного процесу та визначення єдиного алгоритму дій.

Виклад основного матеріалу. Відзначемо, що термін «організація» бере своє походження від латинського «organizo» – «улаштовую» та означає: 1) внутрішню упорядкованість, гармонію, взаємодію більш-менш автономних частин цілого, що обумовлені його будовою; 2) сукупність процесів чи дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; 3) об'єднання людей, які спільно реалізують програму або ціль та діють на основі конкретних правил, процедур [1, с. 935].

У тлумачних словниках термін «організація», означає: 1) наукову організацію праці, особливості чого-небудь, структуру; 2) здійснення певних заходів громадського значення, розроблення їх підготовки і проведення; 3) чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [2, с. 232].

У філософії «організацію» визначають як ступінь внутрішньої упорядкованості й погодженості

© В. В. Капустник, 2017

часток цілого, як спосіб з'єднання елементів системи, що призначена для виконання певних функцій. Відповідно до ознак організації належить: а) наявність мети; б) сукупність функціональних положень та соціальних ролей; в) правила, що регулюють відношення між ролями; г) формалізація значної частини завдань [3, с. 652].

Щодо поняття «організація оперативно-розшукової діяльності», то з цього приводу існують різні думки вчених. Так, А.Г. Лєкарь організацією ОРД називає найбільш цілеспрямовану систему використання органами внутрішніх справ сил, засобів і методів [4]. На думку Д.В. Гребельського, організація ОРД – це комплексне застосування оперативно-розшукових сил, засобів і методів для ефективного розв'язання завдань [5, с. 66-67].

В.М. Атмажитов під організацією ОРД розуміє найбільш доцільну за певних обставин систему прийняття тактичних прийомів з метою успішного вирішення оперативно-тактичного завдання [6, с. 45]. В.Г. Самойлов описує організаційну основу ОРД як систему наукових положень і заснованих на них рекомендацій щодо організації діяльності оперативних підрозділів різних рівнів, а також окремого оперативного працівника на території, яку він обслуговує, або за певною лінією роботи [7, с. 4].

В.О. Лукашов, розкриває поняття організації у сфері оперативно-розшукової діяльності як цілеспрямовану діяльність керівників органів внутрішніх справ щодо створення оптимальних умов функціонування служб та підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, з організації взаємодії між ними, спрямування їх зусиль на успішне виконання завдань боротьби із злочинністю шляхом об`єктивної та глибокої оцінки наявної оперативної обстановки, прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень, що забезпечують комплексне використання оперативно-розшукових сил, засобів та методів, і реалізацію рішень під час повсякденної оперативно-розшукової роботи [8, с. 6].

На думку В.П. Сапальова, організація заходів, що пов'язана з використанням оперативно-технічних засобів підрозділами оперативної служби, це – система власної структурної побудови негласної діяльності, яка при високому рівні взаємодії, відповідних управлінських рішеннях і умовах функціонування підрозділу надає можливість тримати в стані оперативної готовності комплекс оперативно-технічних засобів, а в разі необхідності, з метою пошуку та фіксації оперативно-розшукової інформації, забезпечує відповідно до розроблених методів і тактичних прийомів їх ефективне застосування особовим складом, який пройшов спеціальну підготовку [9, с. 73].

Окрему позицію з цього питання займають науковці Е.О. Дідоренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.П. Козаченко та В.Л. Регульський, які стверджують, що організація як стан системи, призначеної для вирішення конкретних функцій-завдань, це – найбільш доцільна за цих умов система використання наявних сил, засобів і методів оперативно-розшукової діяльності в боротьбі із правопорушеннями і злочинністю [10, с. 335].

Продовжуючи розгляд питання щодо організації проведення підрозділами кримінальної поліції оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді, варто навести слушне твердження М.В. Стащака про те, що одним із ефективних способів організації будь-якого процесу є визначення компонентів організації цього процесу і їх виконання у заздалегідь встановленій послідовності [11, с. 86]. Зважаючи на це, вважаю необхідним визначити на підставі аналізу теорії і практики ОРД найбільш доцільні елементи процесу організації проведення оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді.

Виходячи з того, що одним із ефективних способів організації будь-якого процесу є визначення компонентів організації цього процесу і їх виконання у заздалегідь визначеній послідовності, далі слід з`ясувати складові компоненти такої організації.

Варто зауважити, що з приводу елементів організації за вказаним напрямом існує декілька думок учених. Так, на думку В.М. Атмажитова, загальні організаційні положення пов`язані з підготовкою та здійсненням оперативно-розшукових заходів включають у себе такі елементи: 1) розроблення оперативно-тактичного рішення; 2) планування заходу; 3) підготовка до його проведення; 4) реалізація плану; 5) аналіз і оцінка ефективності зробленого. Перші три елементи науковець відносить до підготовчого, а решту – до основного етапу проведення заходів [12, с. 41].

В.В. Ромат, В.Л. Косяк, С.І. Гриценко запропонували наступні елементи організації: 1) збір і аналіз інформації про оперативну обстановку, що склалася на території обслуговування; 2) оптимальна розстановка сил і засобів органів внутрішніх справ, а також забезпечення в процесі пошуку комплексного їх використання; 3) розроблення з урахуванням конкретної обстановки спеціальних планів (заходів) щодо виявлення первинних даних про осіб і факти, що становлять оперативний інтерес; 4) своєчасне внесення коректив до намічених пошукових заходів залежно від оперативної обстановки; 5) здійснення постійного контролю та надання практичної допомоги підпорядкованим підрозділам і працівникам у процесі пошукової діяльності; 6) систематичне навчання кадрів формам і методам пошукової роботи [13, с. 13].

Г.М. Бірюков включає до організаційної структури ОРД такі елементи, як: 1) оцінка опе-

ративної обстановки; 2) прийняття рішення про оперативно-розшукове втручання щодо відповідних об`єктів; 3) визначення та вибір адекватних оперативно-розшукових засобів, методів і способів; 4) інформаційне забезпечення практичної реалізації оперативно-тактичних заходів (інформаційно-пошуковий, розвідувальний аспекти); 5) безпосередня реалізація оперативно-розшукових заходів, їх послідовність та коригування залежно від розвитку оперативно-розшукової ситуації; 6) облік, аналіз та оцінка результатів і ефективності застосування запланованих заходів [14, с. 27].

Деякі вчені розглядають це питання дещо вужче. Так, В.І. Лебеденко [15, с. 166] зараховує до організаційних елементів вивчення, аналіз і оцінку оперативної обстановки, а Г.О. Душейко, В.А. Некрасов, В.Я. Мацюк та Д.О. Компанієць доповнюють цю структуру такими елементами, як розстановка сил і засобів оперативних підрозділів, організація взаємодії в процесі оперативно-розшукової діяльності та контроль за оперативно-розшуковою діяльністю [16, с. 75].

Аналіз наукової літератури свідчить про існування значної кількості варіантів дефініції «організація оперативно-розшукової діяльності» та похідних від неї понять. Пропоную об'єднати всі думки вчених, із зазначеної проблематики, за спільними ознаками в окремі групи.

Так, до першої групи можна включити судження Д.В. Гребельського, Е.О. Дідоренка, Я.Ю. Кондратьєва та А.Г. Лєкаря, які відносять до організації систему використання наявних сил, засобів і методів оперативно-розшукової діяльності в боротьбі із правопорушеннями та злочинністю [17, с. 219; 18, с. 335].

Зокрема, усталеним в теорії ОРД є підхід другої групи вчених (К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова), відповідно до якого організація ОРД складається з: вивчення, аналізу та оцінки оперативної обстановки; планування; розстановки сил і засобів оперативних підрозділів; організації взаємодії; контролю за ОРД [19, с. 336].

Відповідно до такої класифікації надають своє визначення інші групи дослідників, з різноманітними варіаціями:

Наприклад, класифікація вчених О.Є. Користіна [20, с. 44], Ю.Ю. Орлова [21, 181], В.П. Шеломенцева [22, с. 11], які вважають, що найбільш доцільна система організації ОРД складається з таких елементів: 1) вивчення, аналіз і оцінка оперативної обстановки; 2) планування ОРД; 3) розстановка наявних сил і засобів оперативного підрозділу; 4) взаємодія та міжнародне співробітництво; 5) контроль за ОРД.

Або майже ідентичні думки наступних трьох груп:

– Т.А. Давидової [23, с. 143], П.А. Єрмакова [24, с. 8], І.В. Стельмаховича [25, с. 10], О.С. Тарасенко [26, с. 11] та Р.Л. Яцків [27, с. 10], які вважають, що під організацією слід розуміти сукупність певних елементів, які нерозривно пов'язані між собою (вивчення та оцінка оперативної обстановки, планування заходів, розстановка сил і засобів, контроль за здійсненням заходів).

– В.Д. Гвоздецький [28, с. 5], Ю.І. Дмитрик [29, с. 12], Х.М. Михайлова [30, с. 16] котрі включають до основних елементів організації діяльності оперативних підрозділів: 1) інформаційно-аналітична робота; 2) планування діяльності; 3) розстановка сил і засобів; 4) взаємодія з різними суб'єктами; 5) облік та оцінка результатів діяльності; 6) контроль з боку керівництва за здійсненням ОРД.

– О.М. Чистолінов, О.В. Черков, А.О. Михайличенко [31, с. 146-147], І.А. Федчак [32, с. 14] виділяють такі структурні елементи організації ОРД: 1) інформаційно-аналітична робота; 2) прогнозування; 3) планування діяльності; 4) розміщення сил і засобів оперативного підрозділу; 5) взаємодія та координація зусиль з різними суб'єктами; 6) облік та оцінка результатів діяльності оперативного підрозділу; 7) контроль з боку керівництва.

Окрему позицію займають вчені наступної групи А.В. Баб`як, О.О. Деревягін, І.О. Крєпаков, М.В. Стащак, В.В. Шендрик та ін., які виокремлюють організаційні складові ОРД у вигляді певних етапів (підготовчий етап; основний етап; заключний етап), котрі, у свою чергу, поділяються на низку елементів [33, с. 85-86].

Представники наступної групи (В.Л. Регульський, В.О. Лукашов, І.П. Козаченко, Я.О. Морозова та В.П. Сапальов) розкривають поняття «організація» у вигляді цілеспрямованої діяльності керівників органів внутрішніх справ щодо створення оптимальних умов функціонування служб та підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукові дії з організації взаємодії між ними, спрямування їхніх зусиль на успішне виконання завдань боротьби зі злочинністю шляхом об'єктивної та глибокої оцінки наявної оперативної обстановки, прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень, які забезпечують комплексне використання оперативно-розшукових сил, засобів та методів і реалізацію рішень у процесі повсякденної оперативно-розшукової роботи [34, с. 70; 35, с. 89; 36, с. 14; 37, с. 73].

Окрему позицію з приводу дефініції «організація» займає інша група вчених (Є.В. Коваленко та В.В. Яременко), яка розкриває це поняття як діяльність із впорядкування системи суб'єктів ОРД та процесу управління діяльністю цих суб'єктів [38, с. 16; 39, с. 13].

Також заслуговує на увагу думка Ю.В. Дрозда, яка може бути віднесена до останньої групи. Означений автор виділяє наступні основні елементи організації ОРД: 1) визначення функцій-завдань підрозділів карного розшуку щодо розкриття злочинів; 2) формування структурних підрозділів карного розшуку, розроблення раціональної моделі розстановки сил і засобів щодо забезпечення розкриття квартирних крадіжок в умовах великого міста; 3) підбір і навчання особового складу; 4) інформаційно-аналітична робота: збирання, накопичення та аналіз інформації, необхідної для виконання функцій-завдань, що стоять перед підрозділами карного розшуку щодо розкриття квартирних крадіжок; 5) прийняття управлінських рішень щодо організації діяльності підрозділів карного розшуку під час виконання завдань, які стоять перед ними; 6) організація заходів щодо виконання прийнятих рішень, робота з виконавцями, організація внутрішньої і зовнішньої взаємодії з оперативними підрозділами ОВС та іншими правоохоронними органами; 7) контроль, перевірка виконання і облік роботи; 8) корегування і регулювання діяльності; 9) упровадження в практику сучасних досягнень науки і новітніх оперативно-технічних засобів [40, с. 195].

Проаналізувавши викладені думки вчених можна зробити висновок, що серед науковців немає єдиної точки зору стосовно змісту поняття «організація оперативно-розшукової діяльності». Як наслідок, відсутня єдина наукова позиція щодо дефініції «організація проведення підрозділами кримінальної поліції оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді», у зв`язку з чим вважаємо за необхідне подати власне авторське бачення змісту організації проведення підрозділами кримінальної поліції оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді. Вважаю, що це процес отримання, вивчення, аналізу та оцінки первинної оперативно-розшукової інформації, планування, використання наявних сил і засобів, отримання означеного виду інформації, її оцінка та реалізація.

Висновки. Зважаючи на викладене, можна виокремити наступні етапи процесу організації проведення підрозділами кримінальної поліції оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді, які, в свою чергу, поділяються на окремі підетапи, зокрема:

I. Підготовчий етап: збір, вивчення, аналіз і оцінка первинної оперативної-розшукової інформації; вивчення можливості проведення ОРЗ; прийняття рішення про необхідність проведення ОРЗ.

II. Первинний етап: складання плану проведення ОРЗ, підготовка матеріалів на здійснення ОРЗ; отримання дозволу суду на проведення відповідного заходу, оперативне забезпечення відповідного заходу.

III. Основний етап: проведення запланованого заходу, при необхідності внесення відповідних коректив у разі зміни оперативної обстановки.

IV. Завершальний етап: обробка одержаної інформації, її оцінка; аналіз ефективності проведення ОРЗ, висновки щодо досягнення мети заходу, оформлення результатів здійснення ОРЗ та прийняття рішення про їх використання в кримінальному процесі.

Аналіз означених етапів організації діяльності оперативних підрозділів свідчить, що структура кожного з них відповідає класичним уявленням про зміст організації ОРД. Так, кожен з цих етапів включає: вивчення, аналіз та оцінку оперативної обстановки (оперативно-тактичної ситуації); планування діяльності (складання плану ОРЗ/ОТЗ, роботи оперативного підрозділу); розстановку сил і засобів оперативних підрозділів; організацію взаємодії; контроль за виконанням.

Література

1. Энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – [4-е изд.] – М. : Сов. энцикл., 1988. – 1600 с.
2. Толковый словарь школьника. М. : Энциклопедия, 1988. – 325 с.
3. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицапов. – Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с.
4. Лекарь А. Г. Научные основы организации предотвращения преступлений органами внутренних дел / Лекарь А. Г. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1969.
5. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел. Общая часть / под ред. А.Г. Лекаря, Д.В. Гребельского. – М.: МВД СССР, 1972. – 304 с.
6. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел / под ред. В.М. Атмажитова. – М.: Академия МВД СССР, 1990. – 564 с.
7. Самойлов В.Г. Оперативно-розыскная тактика органов внутренних дел: учебное пособие / В.Г. Самойлов. – М.: МВШ МВД СССР, 1984. – 91 с.
8. Лукашов В. А. Сущность и задачи организации оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел / Лукашов В. А. – Омск, 1982. – 82 с.
9. Сапальов В. П. Отримання оперативно-розшукової інформації з використанням спеціальних технічних засобів підрозділами оперативної служби (теоретико-правові та організаційно-тактичні основи) : дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04 / Сапальов Володимир Павлович. – Х. : НУВС, 2002. – 253 с.
10. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ. Загальна. частина : [підруч.] / [Е. О. Дідоренко, І. П. Козаченко, Я. Ю. Кондратьєв та ін.] ; за ред. Л. В. Бородича. – Луганськ : РВВ ЛІВС, 1999. – Т. 1. – 390 с.
11. Стащак М.В. Отримання і використання первинної оперативно-розшукової інформації (за матеріалами діяльності підрозділів карного розшуку ОВС України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Стащак Микола Володимирович. – Львів, 2009. – 263 с.

12. Атмажитов В. М. Организация оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : материалы к лекции / Атмажитов В. М. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 88 с.

13. Ромат В.В. Организация и тактика оперативного поиска лиц и фактов, представляющих оперативный интерес: лекция / В.В. Ромат, В.Л. Косяк, С.И. Гриценко. – Харьков: ХВК МВД СССР, 1989. – 31 с.

14. Бірюков Г.М. Проблеми тактичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності карного розшуку у боротьбі з організованою злочинністю / Г.М. Бірюков // Теорія оперативно-службової діяльності правоохоронних органів України: наукове видання / гол. ред. проф. В.Л. Регульський. – Львів: ЛІВС при НАВСУ, 2000. – С. 26–29.

15. Лебеденко В.І. Застосування інформаційно-аналітичного методу в оперативно-розшуковій діяльності оперативних підрозділів правоохоронних органів // Теорія оперативно-службової діяльності правоохоронних органів України: наукове видання / за гол. ред. проф. В.Л. Регульського. – Львів: ЛІВС при НАВСУ, 2000. – С. 165 – 169.

16. Оперативне розпізнавання: монографія / В.А. Некрасов, В.Я. Мацюк, Н.Є. Філіпенко, Л.В. Родинюк. – Київ: КНТ, 2007. – 216 с.

17. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел. Общая часть / под ред. А.Г. Лєкаря, Д.В. Гребельского. – М.: МВД СССР, 1972. – 304 с.

18. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ (загальна частина) / Дідоренко Е. О., Козаченко І. П., Кондратьєв Я.Ю. та ін. Луганськ : РВВ ЛІВС, 1999. 390 с.

19. Оперативно-розыскная деятельность: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова, А. Ю. Шумилова. – [2-е изд., доп. и перераб.]. – М.: ИНФРА–М, 2004. – 848 с.

20. Користін О.Є. Виявлення оперативними підрозділами ОВС України легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом / О.Є. Користін // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 3. Ч. 2. – С. 44-49.

21. Орлов Ю.Ю. Поняття та елементи організації оперативно-розшукової діяльності / Ю.Ю. Орлов // Науковий вісник КНУВС. – 2006. – № 5. – С. 178-187.

22. Шеломенцев В.П. Пошук і фіксація підрозділами ДСБЕЗ МВС України фактичних даних про злочини у сфері високих технологій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 21.07.04 «Оперативно-розшукова діяльність» / В.П. Шеломенцев. – Київ, 2008. – 18 с.

23. Давидова Т. Протидія правоохоронних органів корупційним діянням: питання організації оперативно-розшукової діяльності / Т. Давидова // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 26 жовтня 2007 р.). – Київ: Академія управління МВС. – С. 142-144.

24. Єрмаков П.А. Використання оперативно-технічних заходів у боротьбі зі злочинністю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 21.07.04 «Оперативно-розшукова діяльність» / П.А. Єрмаков. – Київ, 2002. – 16 с.

25. Стельмахович І.В. Правові та організаційно-тактичні основи протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам, що вчинюються в процесі приватизації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І.В. Стельмахович. – Київ, 2009. – 17 с.

26. Тарасенко О.С. Протидія злочинам у сфері земельних відносин (оперативно-розшукові засади): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / О.С. Тарасенко. – Київ, 2011. – 19 с.

27. Яцків Р.Л. Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України незаконному обігу алкогольних виробів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Р.Л. Яцків. – Київ, 2010. – 18 с.

28. Гвоздецький В.Д. Діяльність Державної служби боротьби з економічною злочинністю та управління її апаратами: лекція / В.Д. Гвоздецький. – Київ: НАВСУ, 1997. – 40 с.

29. Дмитрик Ю.І. Оперативно-розшукові аспекти документування і розкриття злочинів у сфері зовнішньоекономічної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 21.07.04 «Оперативно-розшукова діяльність» / Ю.І. Дмитрик. – Львів, 2008. – 20 с.

30. Михайлова Х.М. Основи виявлення та розслідування шахрайства, учиненого групою осіб у сфері інвестування будівництва: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Х.М. Михайлова. – Одеса, 2009. – 20 с.

31. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ. Особлива частина : курс лекцій : у 2 ч. Ч. 2 / авт. кол.: О.М. Чистолінов, О.В. Черков, А.О. Михайличенко та ін. – Луганськ: ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. – 218 с.

32. Федчак І.А. Організаційно-тактичні основи оперативного обслуговування об'єктів (галузей) економіки підрозділами ДСБЕЗ МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І.А. Федчак. – Київ, 2009. – 19 с.

33. Теорія і практика протидії вимаганням оперативними підрозділами органів внутрішніх справ України: монографія / А.В. Баб'як, І.О. Крєпаков, О.С. Омельченко, Д.В. Сімонович, М.В. Стащак, В.В. Шендрик – Львів: Львівській державний університет внутрішніх справ, 2012. – 248 с.

34. Отримання та використання первинної оперативно-розшукової інформації оперативними підрозділами ОВС України: монографія / А.В. Баб`як, В.П. Сапальов, М.В. Стащак, В.В. Шендрик. – Львів: Каменяр, 2010. – 167 с.

35. Козаченко І.П. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності: монографія / І.П. Козаченко, В.Л. Регульський. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України, 1999. – 219с.

36. Морозова Я.О. Розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів минулих років підрозділами карного розшуку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Я.О. Морозова. – Львів, 2012. – 20 с.

37. Сапальов В.П. Отримання оперативно-розшукової інформації з використанням спеціальних технічних засобів підрозділами оперативної служби (теоретико-правові та організаційно-тактичні основи): дис. ...

канд. юрид. наук: 21.07.04 / Сапальов Володимир Павлович. – Харків, 2002. – 253 с.

38. Коваленко Є.В. Оперативне документування злочинів у сфері відшкодування податку на додану вартість: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Є.В. Коваленко. – Київ, 2010. – 20 с.

39. Яременко В.В. Організаційно-правові і тактичні основи реалізації оперативно-розшукової інформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 21.04.04 «Оперативно-розшукова діяльність» / В.В. Яременко. – Харків, 2004. – 20 с.

40. Дрозд Ю.В. Організація діяльності з розкриття квартирних крадіжок підрозділами карного розшуку / Ю.В. Дрозд // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 2. – С. 195-197.

Анотація

Капустник В. В. **Алгоритм проведення підрозділами кримінальної поліції оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді.** – Стаття.

У статті виокремлено авторські етапи процесу організації проведення підрозділами кримінальної поліції оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді. Зроблено висновок, що структура кожного з них відповідає класичним уявленням про зміст організації оперативно-розшукової діяльності, оскільки кожен з етапів включає: вивчення, аналіз та оцінку оперативної обстановки (оперативно-тактичної ситуації); планування діяльності; розстановку сил і засобів оперативних підрозділів; організацію взаємодії; контроль за виконанням.

Ключові слова: оперативно-розшукові заходи, оперативно-тактичні заходи, тактичні прийоми, злочинність, боротьба із злочинністю.

Аннотация

Капустник В. В. **Алгоритм проведения подразделениями криминальной полиции оперативно-розыскных мероприятий, требующих разрешения следственного судьи.** – Статья.

В статье выделены авторские этапы процесса организации проведения подразделениями криминальной полиции оперативно-розыскных мероприятий, требующих разрешения следственного судьи. Сделан вывод, что структура каждого из них соответствует классическим представлениям о содержании организации оперативно-розыскной деятельности, поскольку каждый из этапов включает: изучение, анализ и оценку оперативной обстановки (оперативно-тактической ситуации); планирование деятельности; расстановку сил и средств оперативных подразделений; организацию взаимодействия; контроль за исполнением.

Ключевые слова: оперативно-розыскные мероприятия, оперативно-тактические мероприятия, тактические приемы, преступность, борьба с преступностью.

Summary

Kapustnyk V. V. **Algorithm for conducting criminal investigation activities by criminal police units that require the permission of an investigating judge.** – Article.

The article highlights the author's stages of the process of organizing the conduct of operational and investigative measures by criminal police units, which require the permission of the investigating judge. It is concluded that the structure of each of them corresponds to the classical ideas about the content of the organization of operational and investigative activities, as each of the stages includes: study, analysis and assessment of the operational situation (operational and tactical situation); activity planning; deployment of forces and means of operational units; organization of interaction; performance control.

Key words: operative-search measures, operative-tactical measures, tactical methods, crime, fight against crime.

УДК 343.14

Д. М. Кратко
здобувач
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ПРИНЦИПИ ОЦІНКИ ДОКАЗІВ У ТЕОРІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Актуальність теми. Оцінка доказів – найважливіша складова процесу доказування у кримінальному судочинстві. Завдання оцінки поданих доказів має місце поряд із завданням збирання необхідних відомостей за обставинами конкретного кримінального провадження. Оцінка доказів необхідна для дотримання законності, прийняття обґрунтованих рішень у кримінальній справі, в якості основи прийняття процесуальних рішень і остаточного рішення по справі – вироку суду.

Оцінка доказів – це завершальний елемент процесу доказування. Вона тісно пов'язана зі збиранням і перевіркою доказів. Оцінка доказів має місце протягом всього процесу доказування, але особливу роль вона відіграє при прийнятті підсумкових рішень на стадіях кримінального судочинства. Оцінка доказів, на відміну від інших складових процесу доказування, є «чисто логічним, розумовим, процесом», але має місце все ж і правовий аспект [1, с. 72]. При цьому слід зазначити, що оцінка доказів здійснюється як стосовно кожного з представлених доказів, так і відносно всієї їх сукупності.

Виклад основного матеріалу. У процесі судового реформування законодавець вніс істотні зміни до принципів оцінки доказів. Так, у КПК РСФСР у ст. 71 зазначалося, що оцінка доказів судом, прокурором, слідчим і особою, яка провадить дізнання, відбувається на основі їх внутрішнього переконання, заснованому на всебічному, повному й об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і соціалістичним правосвідомістю. Сьогодні кримінальне процесуальне законодавство щодо оцінки доказів дещо змінилося. Стаття 94 КПК України говорить про те, що слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, керуючись законом, оцінюють кожний доказ з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення. Таким чином, цей процес носить нормативний характер і повинен відповідати зазначеним вище вимогам.

Особливе значення оцінка доказів має на стадії судового розгляду, на етапі судового слідства. Ця стадія практично не характеризується збиранням доказів. У процесі судового слідства доказування здійснюється в основному у формі перевірки та оцінки поданих доказів. При цьому суддя має особливий статус серед суб'єктів доказування. Саме його діяльність, перш за все, пов'язана з оцінкою представлених сторонами доказів у кримінальному провадженні. Ця оцінка здійснюється на основі безпосереднього дослідження у судовому засіданні доказів. Вона дає можливість зробити головний висновок про доведеність чи недоведеність фактів, що відносяться до обставин справи, що встановлюються.

Оцінка доказів у судовому слідстві – це визначення судом юридичної якості представлених сторонами, або зібраних судом доказів. У результаті, проведеної суб'єктами доказування оцінки доказів, останні набувають або не набувають юридичної сили [2]. Згідно з процесуальним вимогам, перш за все, доказ оцінюється з точки зору його належності до конкретної кримінальної справи. З цією точки зору, оцінка доказів надзвичайно важлива, з огляду на те, що в КПК України доказ ототожнюється з «фактичними даними».

Ми згодні з точкою зору, що докази слід ототожнювати з «фактичними даними», на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню. [3, с. 210]. В іншому випадку, учасники кримінального процесу можуть вимагати розгляду інформації вельми віддалено або зовсім не торкаючись кримінальної справи, що розглядається, і тим самим заважати ефективному здійсненню правосуддя.

Оцінка доказів у процесі судового слідства на предмет належності здійснюється за допомогою розумового аналізу суддею кожного представленого доказу, який безпосередньо досліджується у суді. Це має місце шляхом надання доказів сторонами кримінального судочинства. Крім того, оцінка належності доказів має місце при винесенні суддею рішень стосовно клопотань сторін про виключення доказів. Адже докази можуть бути виключені і з причини того, що вони не мають відношення до обставин вчинення кримінального правопорушення. Іншими словами, така властивість доказів як належність безпосередньо пов'язана з предметом доказування.

У процесі дослідження доказів під час судового слідства суд оцінює кожен доказ з точки зору

© Д. М. Кратко, 2017

їх допустимості. Термін допустимість не новий для теорії і практики кримінального процесу, але тільки в новій редакції КПК України він з'явився безпосередньо у кримінальних процесуальних нормах. Але, тим не менш, в КПК України немає розширеного визначення допустимих доказів. Їх зміст розкривається опосередковано в ст. 86 КПК України, в якій досить оглядово визначено допустимість доказів, а в ст.ст. 87-89 КПК України, розкрито зміст поняття «недопустимі докази». У діючій редакції КПК України до недопустимих відносяться докази, які одержані з порушенням вимог Кримінального процесуального кодексу і тому такі докази не мають юридичної сили і не можуть бути покладені в основу обвинувачення, а також використані для доказування обставин, передбачених ст. 91 КПК України. Отже, до допустимих доказів відносяться ті, що отримані відповідно до процесуальних вимог КПК України, мають юридичну силу та можуть бути покладені в основу обвинувачення і вироку.

Оцінка доказів з точки зору допустимості є також розумовий процес, який здійснює суддя в ході судового слідства у процесі дослідження доказів, наданих сторонами або зібраних судом з метою їх уточнення. Взагалі ж оцінка доказів з точки зору допустимості характеризує формальну сторону доказу і пов'язана з процесуальними вимогами їх отримання. Абсолютно вірно зазначає Т.О. Морозова, що під допустимістю доказу «... слід розуміти властивість, що характеризує його з точки зору законності джерела фактичних даних, а також способів і форм отримання та закріплення фактичних даних, що містяться у такому джерелі, в порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законом, при суворому та безперечному дотриманні прав і законних інтересів учасників, залучених до сфери кримінального судочинства» [4, с. 10].

Оцінка судом доказів з точки зору допустимості починається вже зі стадії підготовки матеріалів кримінального провадження до судового засідання. Ця стадія характеризується крім підготовчої функції по відношенню до стадії провадження в суді першої інстанції також перевірочною (контрольною) функцією стосовно до попередньої стадії – досудового розслідування.

Допустимі докази завжди мають юридичну силу, а отже, на них можна посилатися в процесі судового слідства, використовувати для встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження, а також для винесення у цій справі вироку або іншого рішення. Оцінюючи докази як допустимі, суддя тим самим визнає їх законність.

Відповідно до правил оцінки доказів кожен із них оцінюється в судовому слідстві з точки зору достовірності. Сьогодні в КПК України зміст цього терміну не розкривається, не вказуються основні підходи до визначення достовірності доказів. Достовірність як властивість доказу, згадується тільки в ст. 85 КПК України, що містить правила оцінки доказів. Але в цілому розкриття змістовної сторони достовірності доказів знаходить своє відображення тільки в науковій літературі. Найбільш часто достовірність характеризується як обґрунтоване знання, відповідність якого дійсності не викликає сумніву [5, с. 8]. Якщо властивість допустимості докази говорить про дотримання формально процесуальних вимог, то властивість достовірності доказу характеризує його змістовну сторону.

У результаті аналізу доказу з точки зору достовірності у судді з'являється знання того, що цей доказ узгоджується з системою доказів, яка розглядається по даному кримінальному провадженню; не суперечить іншим достовірним доказам у кримінальному провадженні; підтверджується іншими доказами.

Оцінка доказу на предмет достовірності дуже важлива й тому, що спочатку закон дозволяє говорити про докази як про будь-які відомості. Адже, крім тих доказів, які представлені в суд, процесуально оформлені, в судовому слідстві можуть розглядатися відомості, які отримані, наприклад, захисником у процесі опитування осіб з їх згоди тощо. А оцінка доказу з точки зору достовірності дозволяє вийти на рівень фактичних даних, що мають відношення до обставин кримінального провадження.

Оцінка доказів з точки зору належності, допустимості, достовірності проводиться відносно кожного досліджуваного доказу і в результаті створює цілісне його сприйняття. Коли кожний з представлених доказів безпосередньо досліджено і суддя оцінив кожен із них у відповідності до вимог КПК України, виникає необхідність оцінити всю представлену сукупність доказів з точки зору достатності для вирішення кримінального провадження. Саме на стадії судового розслідування з'являється реальна можливість оцінити всі зібрані у справі й представлені сторонами докази, визначити той обсяг доказів, який буде покладений в основу вироку у кримінальному провадженні. На жаль, у КПК України не приділено належної уваги питанню достатності доказів, тим більше, що ця характеристика доказової бази безпосередньо впливає на вирішення кримінальної справи по суті. По суті, достатність як властивість зібраних і представлених у провадженні доказів, часто ототожнюється з предметом доказування, а відтак, з тими обставинами, про які йдеться в ст. 91 КПК України. Однак, потрібно враховувати, що до доказів належать та «інші обставини, що мають значення для кримінальної справи». Таким чином, при встановленні достатності представлених і досліджених обставин суд виходить з наявної

сукупності обставин, які не залишають сумніву в винуватості чи невинуватості обвинуваченого, забезпечують законність, обґрунтованість і вмотивованість рішень. Якщо ж у процесі дослідження доказів суд прийде до висновку, що наявних доказів недостатньо для вирішення справи по суті, то виникне необхідність у дослідженні додаткових доказів, які суд може витребувати сам або їх повинні будуть представити сторони. Але в цьому випадку суд не заповнює прогалини в доказах, а витребовує докази з метою уточнення і прояснення уже представлених доказів.

Все це говорить про те, що у кримінальному судочинстві повинні бути чітко представлені критерії достатності доказів, які необхідно виразити концентровано. Наприклад, ми пропонуємо в якості уточнюючого доповнення до ч. 1 ст. 94 КПК України додати таке формулювання: «Зібрана сукупність доказів може вважатися достатньою, якщо вона розкриває обставини, що підлягають доказуванню, і дозволяє зробити висновки по суті кримінального провадження, що розглядається».

Але оцінка доказів – це не тільки розумова діяльність, орієнтована на формально процесуальні критерії. Вона нерозривно пов'язана не тільки із наявним обсягом доказів, представлених сторонами, але і з внутрішнім переконанням судді і його сумлінням.

Внутрішнє переконання судді – поняття юридичне, а не моральне. В силу цього, оцінка доказів суддею є вільною. Суддя вільно оцінює докази, так як здійснює кримінальне процесуальне пізнання, результати якого визначають його внутрішнє переконання. Внутрішнє переконання судді, який оцінює докази у процесі судового слідства, є виключна компетенція особи, яка від імені держави здійснює правосуддя. Для того, щоб у судді склалося внутрішнє переконання в оцінці доказів, законодавець передбачив безпосередність дослідження судом поданих доказів, незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону, визнання суду суб'єктом доказування.

Література

1. Громов Н.А. Зайцева С.А., Гущин А.Н. Докази, їх види та доказування в кримінальному процесі. М., 2005. 278 с.
2. Некрасов С.В. Юридична сила доказів у кримінальному судочинстві. Науково-практичний посібник. М., 2004. 325 с.
3. Некрасов А.А., Лук'янова І.Н., Некрасов С.В. Особливості доказування в судочинстві. Науково-практичний посібник. М., 2004. 175 с.
4. Морозова Т.А. Свобода оцінки доказів на стадії досудового розслідування: автореф. дис. ...канд. юрид. – Нижній Новгород, 2007. 20 с.
5. Гришина О.П. Достовірність доказів та способи її забезпечення в кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. М., 1996. 22 с.

Анотація

Кратко Д. М. **Принципи оцінки доказів у теорії кримінального процесу.** – Стаття.

У статті автор розкриває сутність змін, внесених законодавцем в принципи оцінки доказів у кримінальному судочинстві. Автор описує і дає оцінку таким елементам доказування, як належність, допустимість і достовірність. А також розглядає сутність внутрішнього переконання судді при оцінці доказів в ході судового слідства у кримінальному провадженні.

Ключові слова: принципи, оцінка доказів, належність, допустимість, достовірність, внутрішнє переконання судді.

Аннотация

Кратко Д. М. **Принципы оценки доказательств в теории уголовного процесса.** – Статья.

В статье автор раскрывает сущность изменений, внесенных законодателем в принципы оценки доказательств в уголовном судопроизводстве. Автор описывает и дает оценку таким элементам доказывания, как относимость, допустимость и достоверность. А также рассматривает сущность внутреннего убеждения судьи при оценке доказательств в ходе судебного следствия в уголовном производстве.

Ключевые слова: принципы, оценка доказательств, принадлежность, допустимость, достоверность, внутреннее убеждение судьи.

Summary

Kratko D. M. **Principles of evidence evaluation in the theory of criminal procedure.** – Article.

In the article the author reveals the essence of changes made by the legislator in the assessing principles of evidence in criminal proceedings. The author describes and gives the assess to such rules of evidence as relevance, validity and reliability. And also he examines the meaning of inner conviction of a judge in evaluating the evidence during the judicial investigation in criminal case.

Key words: principles, assess of evidence, relevance, validity, authenticity, inner conviction of judge.

УДК 343.98.067

Ю. О. Ліпін
аспірант наукової лабораторії з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх справ

ОБСТАВИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗАВОЛОДІННЯ МАЙНОМ ШЛЯХОМ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ

Постановка проблеми. Численні факти розкрадань бюджетних коштів та енергетичних ресурсів свідчать про масштаби проникнення корупції у головну бюджетоутворюючу сферу держави. Для України вкрай важливо подолання цих загроз, виявлення та знешкодження корупційних схем. Водночас, об'єктивні труднощі, що виникають під час розслідування службових розкрадань на підприємствах паливно-енергетичного комплексу України на сучасному етапі, зумовлені недосконалістю кримінального та кримінального процесуального законодавства, відсутністю належного досвіду, узагальненої оперативно-розшукової й слідчо-судової практики, та апробованих криміналістичних рекомендації й наукових знань.

Стан дослідження. Багатоаспектні особливості і проблеми початкового етапу розслідування злочинів, у тому числі і щодо обставин, які підлягають встановленню на цьому етапі, розглядалися в ряді наукових праць вітчизняних вчених та представників зарубіжжя. Це роботи Р. С. Бєлкіна, А. Ф. Волобуєва, Ю. М. Грошевого, Л. Я. Драпкіна, М. А. Погорецького, О. Ю. Татарова, В. В. Тищенка, Л. Д. Удалової, В. І. Фаринника, С. С. Чернявського, Ю. М. Чорноус, В. Ю. Шепітька та інші відомих вчених. Проте особливості і проблемні питання перебігу початкового етапу розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем, а також специфіка обставин, які підлягають встановленню на цьому етапі, на цей час розкриті лише стосовно окремих сфер економічних відносин, де вчинюються такі злочини, і зовсім не висвітлені щодо їх вчинення у сфері енергетики. Крім того, кримінальне процесуальне законодавство України у 2012 році зазнало концептуальних змін. Змінилися підходи і до порядку взаємодії слідчого з оперативно-розшуковими, аналітичними підрозділами, проведення слідчих (розшукових) дій та до правил використання під час розслідування спеціальних знань. Тож дослідження особливостей початкового етапу розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики сьогодні є актуальним з урахуванням потреб слідчої практики, яка свідчить, що в кримінальному середовищі складаються складні корупційні схеми заволодіння коштами та майном підприємств і компаній енергетичного сектору економіки України.

Виклад основних положень. На початковому етапі розслідування злочину нерідко відсутня достатня інформація і про подію вчиненого злочину, і про злочинців, свідків тощо. Отже слідчому на цьому етапі доводиться оперувати наявними слідами злочину та звертатися до відповідної криміналістичної характеристики злочину задля з'ясування усіх обставин, що підлягають встановленню на початковому етапі розслідування.

Важливішою передумовою успішного розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики є знання обставин, що підлягають встановленню. Ці обставини можуть бути загальними для всіх службових злочинів, і специфічними для службового розкрадання майна у сфері енергетики.

На практиці при розслідуванні будь-якого службового злочину повинні бути встановлені як загальні, так і специфічні для цього конкретного злочину обставини. Проте виділення загальних обставин в окрему групу полегшує завдання слідчого щодо з'ясування предмету доказування та кола обставин, які підлягають встановленню.

У практиці розслідування склалася така система основних обставин, що підлягають встановленню у розслідуванні будь-якого службового злочину:

1. Характер, умови та особливості роботи підприємства, установи чи організації, в яких вчинено злочин.

2. Службовий статус особи, підозрюваної у вчиненні діяння, чи є вона службовою особою або чи виконувала вона функції, пов'язані з обслуговуванням, матеріальною відповідальністю, документообігом тощо.

3. Коло і зміст службових прав та обов'язків особи, яка займає цю посаду.

4. Характер дій або бездіяльності службової особи.

5.Час і місце вчинення злочину.

6. Злочинний спосіб і механізм вчинення і приховання злочину.

7. Зв'язок дій службової особи з використанням службового становища всупереч інтересам служби.

8. Причинний зв'язок між діями (бездіяльністю) і шкідливими наслідками, що наступили.

© Ю. О. Ліпін, 2017

9. Факт заподіяння шкоди діями (бездіяльністю) службової особи.

10. Розмір шкоди, заподіяної злочинними діями (бездіяльністю) службової особи (істотна шкода, тяжкі наслідки і ступінь їх небезпечності).

11. Форма вини, мотиви і мета злочину.

12. Факти і частота вчинення службових порушень (епізодичність, систематичність).

13. Зв'язок з іншими злочинами (проти власності, у сфері господарської діяльності, правосуддя тощо), або корупційними діяннями, або іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

14. Обставини, що обтяжують або пом'якшують провину службової особи, або звільняють її від кримінальної відповідальності, або підстави для притягнення до адміністративної відповідальності.

15. Відомості про особу підозрюваного.

16. Обставини, що сприяли вчиненню службового злочину.

Наведені обставини можна розглядати як загальні, що мають з'ясовуватися під час розслідування службових злочинів. Вони підлягають конкретизації щодо розслідування окремих категорій службових злочинів та конкретних кримінальних проваджень.

Слід звернути увагу на співвідношення понять «обставини, що підлягають встановленню» й «предмет доказування».

Для розуміння сутності та змісту обставини доцільно з'ясувати її етимологічне значення. В етимологічному плані «обставина» означає «явище, що супутнє якомусь іншому явищу і з ним пов'язане. Умови, що визначають положення, існування кого або чого-небудь, обстановка» [1, с. 374, 736]. «Обставина» – явище, подія, факт і т. ін., що пов'язані з чим-небудь, супроводять або викликають що-небудь, впливають на щось; деталь, аспект. Сукупність умов, у яких що-небудь відбувається; подія, випадок, оказія, пригода, інцидент [2, с. 422]. Ідеться про реальні події, явища або процеси, тобто про те, що фактично відбулося.

Так, обставини, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні, чітко визначені в статті 91 КПК України та формують загальний предмет доказування на всіх стадіях кримінального процесу [3].

Разом із тим, не зважаючи на перелік вказаних обставин у кримінальному процесуальному законі, в юридичній літературі висвітлюються різні підходи до визначення поняття, сутності та змісту предмета доказування в галузі кримінального процесуального права. Зокрема, вчений В. О. Попелюшко вважає, що під предметом кримінально-процесуального доказування слід розуміти систему (сукупність) фактів і обставин об'єктивної дійсності, які мають матеріально-правове (кримінально- і цивільно-правове) і процесуальне (кримінально- і цивільно-процесуальне) значення, і є необхідними і достатніми фактичними підставами для вирішення кримінальних справ остаточно і по суті [4, с. 48].

На думку іншого дослідника проблем кримінального процесуального права О. В. Бауліна, «предмет доказування являє собою сукупність фактів матеріально-правового характеру й доказових фактів, що мають юридичне значення з розглядуваної справи. Предмет доказування є складовим елементом меж доказування, в які також включаються обставини, що мають процесуальне значення, та інші факти, що підлягають встановленню» [5, с. 82].

Водночас, аналіз наукових джерел свідчить, що питання про співвідношення предмета пізнання та предмета доказування у кримінальному провадженні є дискусійним. Так, І. М. Лузгін розмежовує поняття «предмет пізнання» і «предмет доказування» у справі, пояснюючи це тим, що перше поняття є значно ширшим, ніж поняття «предмет доказування» [6, с. 9]. С. М. Стахівський вважає, «що для такого розмежування немає достатніх підстав. Адже будь-яка обставина, яка підлягає пізнанню у кримінальному судочинстві, обов'язково входить до предмета доказування, і навпаки, ті обставини, що входять до предмета доказування, теж обов'язково мають бути пізнані органами досудового розслідування чи судової влади» [7, с. 19].

І нарешті, «обставини, що підлягають встановленню», є категорією криміналістичної методики, а перелік цих обставин наповнюється конкретним змістом і залежить від видової (групової) характеристики кримінальних правопорушень, а також конкретної ситуації розслідування. Цей перелік, поряд із прямими доказами, охоплює різноманітну криміналістично значущу інформацію (проміжні факти й обставини), що виходить за межі предмета доказування, проте має чітке пошуково-пізнавальне спрямування, визначає напрям розслідування [8, с. 113–115].

Певну специфіку процесу збирання, перевірки та оцінки доказів з метою встановлення важливих для кримінального провадження обставин зумовлює конкретний вид кримінального правопорушення. Отже, з урахуванням такої специфіки, обставини, що підлягають встановленню, ширші за своїм обсягом, ніж обставини, які підлягають доказуванню (предмет доказування). Це потрібно враховувати, зокрема, й під час розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики.

За специфікою службові розкрадання в енергетиці несуть значну шкоду суспільству та державі в цілому. Вони спрямовані на незаконне заволодіння державними коштами та енергетичними ресурсами у значних, великих та особливо вели-

ких розмірах, а тому організаторами та активними учасниками цих злочинів (суб'єктами) виступають службові особи підприємств та компаній енергетичного сектору економіки, які являються розпорядниками бюджетних коштів, майна і ресурсів галузевих підприємств, регулюють фінансові потоки енергетичних компаній, працюють у змові з іншими суб'єктами господарської діяльності, мають впливові зв'язки в органах влади та політичних колах України. Саме вони розробляють та втілюють кримінальні схеми з непрозорими закупівлями, конкурсними торгами із залученням підставних осіб, з преференціями (пільгами, кредитами, дотаціями), неконкурентними перевагами для певних кіл бізнесу, встановленими органами державної влади та регуляторами. І саме вони із впливовими співучасниками в кінцевому результаті незаконно збагачуються за рахунок державних коштів та майна. Об'єктом цих злочинів виступає енергетичний сектор економіка держави.

Саме специфіка заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики не дозволяє правоохоронним органам миттєво реагувати на їх вчинення. Але за останні роки детективами Національного антикорупційного бюро України напрацьовано слідчу практику з розслідування цих злочинів. Однак і на сучасному етапі виникають більш складні механізми вчинення подібних злочинів. Саме тому актуальною темою для досліджень залишається розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики.

Серед основних обставин, що підлягають встановленню та які досліджуються під час розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики, можна виокремити такі, що характеризують:

– подію службового розкрадання в формі заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем;

– якою є кількість епізодів злочинної діяльності;

– як здійснювалася підготовка до викрадення; якими є способи його вчинення та способи його маскування; які інші обставини події (час, місце та інше), які сліди і ознаки злочинних дій повинні або могли залишитись у документах підприємств, організацій, у приватних осіб тощо);

– діяльність підприємств і компаній в сфері енергетики: виробничий процес, технологічні цикли, документообіг, організація контролю за збереженням бюджетних коштів та майна, керівництво, розподіл обов'язків та відповідальності, особливості зовнішніх зв'язків, проведення закупівель, тендерів, наявність преференцій (пільг, кредитів, дотацій), розпорядження бюджетними коштами, майном, фінансами і енергоресурсами, характер використання приміщень, програмного забезпечення, розподіл коштів, отриманих злочинним шляхом, специфіку корупційних схем;

– суб'єкт кримінального правопорушення – службову особу об'єкта енергетики, а саме: його вік, стать, рівень освіти, службові обов'язки, повноваження, компетенція, підпорядкованість, звітність, особливості контролю, документообігу, порядок ведення справ, сфера, умови діяльності, фахові, професійні, ділові та моральні якості, осудність, навички, інтереси, схильності, соціальний стан, зв'язки з іншими суб'єктами господарської діяльності, регуляторами та високопосадовцями,

– наявність співучасників: їхні біографічні дані; роль у вчиненні злочину; конкретні дії кожного співучасника, ознаки, що характеризують певну форму співучасті (кількість співучасників, розподіл функцій, обов'язків і ролей, стійкість, попередню змову чи зорганізованість, мету діяльності, наявність плану тощо);

– мотив злочину; наявний прямий умисел щодо розкрадання; продовжувальний характер злочинної діяльності;

– характер і розмір заподіяної шкоди (яке майно (гроші, енергоресурси) стало предметом злочинного посягання;

– відкриття юридичною особою банківських рахунків, які кошти надходили на банківські рахунки підприємства, їхні джерела; напрями перерахування, які документи оформляли для перерахування грошових коштів,

– укладання фіктивних цивільно-правових угод (договорів) з іншими суб'єктами господарської діяльності,

– безповоротне надання грошей у позику,

– здійснення підозрілих фінансових операцій банківськими й іншими фінансовими установами: дані клієнта, юридичної чи фізичної особи, з ким з працівників підприємства спілкувалися банківські службовці, хто в банку супроводжував операції з грошовими коштами, які операції проводили за рахунками, їх обґрунтування, які документи оформляли, де вони знаходяться, чи допускалися порушення встановленого порядку банківських операцій тощо;

– використання юридичних послуг чи послуг з бухгалтерського обліку, аудиторських послуг інших фізичних чи юридичних осіб: здійснення зазначених операцій і визначення кола осіб, що брали в них участь;

– оформлення документів на одержання певних пільг, відшкодування, і звітних документів;

– оформлення митних декларацій щодо виконання зовнішньоекономічних операцій;

– витрачання грошових коштів чи іншого майна на користь фондів;

– здійснення угод з акціями;

– здійснення операцій і угод із цінними паперами, місцезнаходження оформлених документів;

– здійснення контролю за діяльністю енергетичного підприємства з боку керівництва державних органів та регулятора;

– як та кому реалізовувалися викрадені енергетичні ресурси; з якою метою та яким чином повинні були витрачатися грошові кошти у конкретній сумі;

– обставини, що впливають на ступінь та характер відповідальності винної службової особи,

– причини та умови, що сприяли вчиненню злочину (недоліки виробничого процесу, фінансового обліку та контролю на підприємстві енергетичного сектору, тощо).

Встановлення цих обставин сприяє вирішенню таких питань:

– чи вчинено заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики;

– чи є взаємозв'язок з іншими кримінальними правопорушеннями;

– який механізм злочинної дії щодо підготовки, вчинення та приховування кримінального правопорушення;

– у чому полягали дії суб'єкта заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики;

– яким способом вчинено цей злочин;

– хто є потерпілими від кримінального правопорушення;

– хто вчинив заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики, чи має ця особа службові повноваження щодо викрадених коштів, майна та енергоресурсів;

– хто є учасниками корупційних схем, чи було здійснено розподіл ролей, у чому полягали дії кожного учасника злочинної групи;

– спеціальні ознаки злочинців, їхні соціально-психологічні особливості тощо.

Висновки. Отримавши інформацію про заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики, важливо одразу після внесення відомостей до ЄРДР виявити документальні джерела і закріпити необхідні дані для того, щоб не втратити перевагу на випадок протидії розслідуванню такого злочину. Слід побудувати слідчі версії для подальшої їх перевірки, залучити всі передбачені законом резерви для результативного розслідування злочину з урахуванням особливостей таких обставин, що підлягають встановленню на початковому етапі розслідування цього злочину, як специфічний предмет злочинного посягання (енергоресурси та гроші, або те і інше); способи його вчинення та способи його маскування; сліди і ознаки, які залишитись у документах підприємств і компаній в сфері енергетики, інших суб'єктів господарської діяльності, організацій, приватних осіб; керівництво, розподіл обов'язків та відповідальності; зв'язки з іншими суб'єктами господарської діяльності, регуляторами та високопосадовцями; зовнішні зв'язки, проведення закупівель, тендерів, наявність преференцій (пільг, кредитів, дотацій), розпорядження бюджетними коштами, майном, фінансами і енергоресурсами; укладання фіктивних цивільно-правових угод (договорів) з іншими суб'єктами господарської діяльності; безпідставне надання грошей у позику та багато інших. Для цього необхідна наявність у слідчого спеціальних знань (в різних галузях енергетики, фінансовій та зовнішньоекономічній діяльності) і залучення відповідних фахівців.

Література

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – [16-е изд., испр.]. – М. : Русский язык, 1984. – 797 с.

2. Новий тлумачний словник української мови : в 3 т. – Т. 2 / уклад. : В. В. Яременко, О. М. Сліпушко [2-ге вид.]. – К. : АКОНІТ, 2001. : К–П. – 2001. – 926 с.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. Верховна Рада України : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

4. Попелюшко В. О. Предмет доказування в кримінальному процесі (процесуально-правові та кримінально-правові аспекти) : моногр. / В. О. Попелюшко. – Острог : [Б. в.], 2001. 196 с.

5. Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел / О. В. Баулин. – М. : Городец, 2004. – 272 с.

6. Лузгин И. М. Расследование как процесс познания : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 / И. М. Лузгин. – М., 1968. 34 с.

7. Стахівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування : монографія / С. М. Стахівський. – К., 2005. 272 с.

8. Пиняга Р. О. Розслідування злочинів, пов'язаних із зайняттям гральним бізнесом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2015. 200 с.

Анотація

***Ліпін Ю. О.* Обставини, що підлягають встановленню на початковому етапі розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики.** – Стаття.

Автором досліджуються питання початкового етапу розслідування заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики. Обґрунтовані актуальність і значимість обставин, які підлягають встановленню на цьому етапі. За допомогою матеріалів слідчої практики проаналізовано специфіку таких обставин, вказано на особливості першочергових дій слідчого.

Ключові слова: заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем, енергетика, розслідування, початковий етап, обставини, що підлягають встановленню, специфіка предмету.

Аннотация

Липин Ю. А. **Обстоятельства, подлежащие установлению на первоначальном этапе расследования завладения имуществом путем злоупотребления служебным положением в сфере энергетики.** – Статья.

Автором исследуются вопросы начального этапа расследования завладение имуществом путем злоупотребления служебным положением в сфере энергетики. Обоснованы актуальность и значимость обстоятельств, подлежащих установлению на этом этапе. С помощью материалов следственной практики проанализирована специфика таких обстоятельств, указано на особенности первоочередных действий следователя.

Ключевые слова: завладение имуществом путем злоупотребления служебным положением, энергетика, расследование, начальный этап, обстоятельства, подлежащие установлению, специфика предмета.

Summary

Lipin Yu. O. **Issues of the initial stage of the investigation of the seizure of property through abuse of office in the energy sector.** – Article.

The author examines the issues of the initial stage of the investigation of the seizure of property through abuse of office in the energy sector. The relevance and significance of the circumstances to be established at this stage are substantiated. With the help of materials of investigative practice the specifics of such circumstances are analyzed, the peculiarities of the investigator's priority actions are pointed out.

Key words: acquisition of property through abuse of office, energy, investigation, initial stage, circumstances to be established, specifics of the subject.

УДК 343.985

О. О. Посашков
старший науковий співробітник лабораторії судових будівельно-технічних досліджень
Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз
імені заслуженого професора М. С. Бокаріуса

ТЕОРЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВТРУЧАНЬ В ДІЯЛЬНІСТЬ СУДОВОГО ЕКСПЕРТА

Постановка проблеми. Побудова методики розслідування окремих видів злочинів, зокрема втручань в діяльність судового експерта, насправді є складним процесом, оскільки перебуває в залежності від цілої низки факторів, які обумовлюють як її актуальність, обґрунтованість, так і практичну спрямованість, адаптованість до діяльності правоохоронних органів. Зокрема, серед залежностей окремої криміналістичної методики, які повинні бути враховані при її формуванні, деякі вчені виокремлюють такі, як: видові ознаки злочину; суб'єкт злочину; ретроспективну спрямованість характеру розслідування; ситуаційну зумовленість розслідування; рівень розвитку технічних і тактико-криміналістичних засобів [1, с. 74]. Тобто одним із критеріїв і водночас засадою побудови окремої криміналістичної методики є виокремлення типових ознак кримінального правопорушення шляхом формування відповідної криміналістичної характеристики. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання про теоретичні передумови формування криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта.

Аналіз останніх досліджень. Поняття, зміст і значення криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень, неодноразово досліджували в своїх працях такі вчені, як В. П. Бахін, Р. С. Бєлкін, А. Ф. Волобуєв, Л. Я. Драпкін, В. Ф. Єрмолович, В. А. Журавель, О. Н. Колесниченко, В. О. Коновалова, Є. Д. Лук'янчиков, В. О. Малярова, А. Ф. Облаков, О. В. Пчеліна, А. В. Старушкевич, Р. Л. Степанюк, В. В. Тіщенко, О. О. Хмиров, С. Н. Чурилов, В. І. Шиканов, А. В. Шмонін, М. П. Яблоков та інші. Однак, значна кількість питань і по сьогодні залишаються спірними, а то й невирішеними взагалі. Зокрема, відсутні комплексні дослідження стосовно визначення сутності, значення та структури криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта. Тому **метою** представленого дослідження є встановлення сутності категорії «криміналістична характеристика кримінальних правопорушень», а також її наповнення з урахуванням особливостей механізму вчинення втручань в діяльність судового експерта.

Виклад основного матеріалу. Поняття «криміналістична характеристика злочинів» вперше з'явилося в обігу в криміналістичній науці в другій половині минулого століття. Не дивлячись на роки, які вже пройшли з того часу, донині ведуться наукові дискусії з приводу доречності існування названої категорії та її значимості в кримінальному провадженні, її сутності та структури, у зв'язку з чим поняття «криміналістична характеристика» залишається недостатньо розробленим і по сьогоднішній день [2, с. 283].

Термін «криміналістична характеристика злочинів» було запроваджено з метою впорядкування криміналістичної методики, забезпечення її цілеспрямованості та ситуаційної зумовленості. Оскільки до цього методика розслідування злочину окремого виду була представлена у вигляді певної схеми досудового розслідування, в якій відзначалися обставини, що підлягають доказуванню з урахуванням складу злочину (кримінально-правовою характеристикою злочину), перелік невідкладних слідчих дій, тактика проведення окремих слідчих дій. При цьому в методиці не відображалися особливості планування розслідування, побудови версій з урахуванням механізму вчинення злочину, не зазначалися типові слідчі ситуації та відповідні їм алгоритми дій. Запровадження ж криміналістичної характеристики як невід'ємного структурного елементу будь-якої окремої криміналістичної методики якраз переслідувало ціль, яка полягала в систематизації розроблених криміналістичною наукою рекомендацій, зокрема з урахуванням закономірностей, які характерні для вчинення злочинів окремих видів (груп). Це в свою чергу дозволило б правильно й всебічно визначати напрямки досудового розслідування злочинів, особливо вчинених в умовах неочевидності. Переважна більшість науковців підтримала доцільність і необхідність формування криміналістичних характеристик злочинів окремих видів (груп) у структурі відповідних криміналістичних методик. Проте вони не знайшли однозначності в трактуванні її сутності.

Так, терміном «криміналістична характеристика злочину» позначали насамперед систему типових ознак злочину того чи іншого виду, роду [3, с. 692]. О.Н. Колесниченко та В.О. Коновалова під криміналістичною характеристикою злочинів запропонували розуміти систему відомостей (інформації) про криміналістично значущі ознаки злочинів даного виду, яка відтворює закономірні зв'язки між ними

© О. О. Посашков, 2017

і служить побудові та перевірці слідчих версій у розслідуванні конкретних злочинів [4, с. 16].

За допомогою словосполучень «система відомостей», «сукупність відомостей», «система даних», «сукупність даних» і т. п. визначають сутність криміналістичної характеристики злочинів (кримінальних правопорушень) також такі вчені, як А.Ф. Волобуєв, В.Ф. Єрмолович, А.М. Лазебний, Є.Д. Лук'янчиков, А.В. Старушкевич, Р.Л. Степанюк тощо. Зокрема, Є.Д. Лук'янчиков акцентує увагу на тому, що криміналістична характеристика злочинів є системою тільки криміналістично значимих відомостей про ознаки злочину, а не будь-яких однакових для усіх видів злочинів, які підлягають опису на якісно-кількісному рівні з визначенням кореляційних залежностей між ними, що підвищує практичне значення даної категорії криміналістики [5, с. 108]. У свою чергу А.В. Старушкевич, розглядаючи поняття криміналістичної характеристики, підкреслює, що воно уживається в двох аспектах – теоретичному (як наукова категорія) та прикладному (як опис, схеми тощо). При цьому вчений підкреслює, що криміналістична характеристика злочинів є упорядкованою сукупністю даних (відомостей) про криміналістично значимі ознаки злочинів [6, с. 6–13]. Тобто акцент зроблено на впорядкованості опису елементів механізму вчинення кримінальних правопорушень окремого виду.

З вищенаведеного помітно, що науковці використовують термін «система» під час визначення криміналістичної характеристики злочинів для позначення впорядкованості опису відомостей про типові елементи механізму вчинення кримінальних правопорушень окремого виду із урахуванням їх залежностей, взаємопов'язаності та взаємообумовленості. Обсяг визначень варіюється в залежності від повноти опису значення вказаної категорії для кримінального провадження.

Заслуговує на увагу позиція М.П. Яблокова стосовно визначення понятійної категорії «типова криміналістична характеристика виду злочинів» як системи наукового опису криміналістично значимих ознак виду, різновидності, групи злочинів, котрі насамперед проявляються в особливостях таких її елементів, як спосіб, механізм і обстановка їх вчинення, особи їх суб'єкта й інших властивих для цього виду злочинів елементах з розкриттям кореляційних зв'язків і взаємозалежностей між ними, знання яких у сукупності зі змістовною стороною опису забезпечує успішне розслідування злочинів [7, с. 67]. Із зазначеного помітно, що вчений зосереджує увагу поряд з іншими на такій ознаці криміналістичної характеристики як способі її формування, а саме науковому узагальненні відомостей про типові ознаки механізмів учинення кримінальних правопорушень окремого виду та їх описі.

У криміналістичній літературі також чимало науковців дотримуються позиції, згідно з якою трактування криміналістичної характеристики злочинів (кримінальних правопорушень) доречно здійснювати через призму поняття «модель». Зокрема, Т.В. Аверьянова, Р.С. Бєлкін, Ю.Г. Корухов та О.Р. Россинська визначають досліджуване поняття як вірогідну модель події й як таку, що може бути основою для вірогідних умовиводів – слідчих версій [3, с. 693]. М.В. Салтевський пропонує визначати криміналістичну характеристику як інформаційну модель, що являє собою якісно-кількісну систему опису типових ознак конкретного виду (групи) злочинів [8, с. 419]. В.М. Шевчук позначає криміналістичну характеристику злочинів як узагальнену інформаційну модель [9, с. 136]. На думку В.А. Журавля, криміналістична характеристика злочинів водночас є теоретичною концепцією, складовою окремої криміналістичної методики, інформаційною моделлю, в якій відбиваються якісно-кількісні показники ретроспективної спрямованості про типові ознаки, тобто ті, що притаманні даному масиву злочинів, і специфічні, котрі дозволяють відокремити його від інших груп злочинів [10, с. 206-207].

Разом із тим, варто відзначити, що криміналістична характеристика злочинів є не тільки невід'ємним елементом та одним із базисів побудови окремої криміналістичної методики, а й загальнотеоретичною категорією, що вказує на її «складність» [11, с. 189]. При цьому слід зазначити, що неможливо в повній мірі з'ясувати сутність криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта без визначення її структурних елементів. Перелік і зміст елементів криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень насамперед залежить від особливостей механізму його вчинення та кримінально-правової характеристики. Тільки в такому разі, як відзначає В.О. Малярова, кожний елемент криміналістичної характеристики здатний буде певною мірою вказувати на істотні для розслідування факти, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні [12, с. 61–65].

Як зазначає В.П. Берназ, перше розгорнуте уявлення про зміст криміналістичної характеристики злочину надав Л.О. Сергєєв, який визначав, що зміст криміналістичної характеристики містить такі елементи: спосіб вчинення злочину; обстановку й умови, в яких учинено злочин; обставини, пов'язані з предметом злочинного посягання, суб'єктами і суб'єктивною стороною злочинів; схожі зв'язки конкретного злочину з діями, які не є кримінально караними [13, с. 35]. Наведений перелік елементів криміналістичної характеристики не був повним, а також містив не коректну термінологію. Зокрема, обстановка злочину визначається за допомогою слова «умови». Терміни «суб'єкт злочину», «суб'єктивна сторона злочину» є кримінально-правовими за своєю природою.

До того ж не зовсім зрозуміло, що представляє собою такий структурний елемент криміналістичної характеристики як «схожі зв'язки конкретного злочину з діями, які не є кримінально караними». Разом із тим, запропонована структура жодним чином не висвітлює особливості особи потерпілого та їх вплив на виникнення в злочинця умислу на вчинення злочину та вибору способу його скоєння.

Більш розширений за кількістю та змістом перелік елементів криміналістичної характеристики злочинів запропонував А.Ф. Облаков. Учений виокремив такі елементи: спосіб учинення та приховування злочину; типові слідчі ситуації; особливості обстановки й умов, в яких вчиняється злочин; відомості про особу можливого злочинця, мотивах і цілях злочину; відомості про особу потерпілого; характеристику вихідної інформації; відомості про типові для окремого виду злочину причини й умови, що сприяють їх учиненню [14, с. 17]. Проте вважаємо невірним включати до структури криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень відомостей, які стосуються не механізму вчинення злочину окремого виду, а процесу досудового розслідування. На нашу думку, в такому випадку відбувається неаргументоване роздування змісту криміналістичної характеристики, а також підміна понять, через що практичне значення досліджуваної категорії втрачається, породжуючи при цьому більше плутанини.

М.В. Салтевський на основі аналізу наявних визначень і структур криміналістичної характеристики стверджує, що в основному вони описують чотири сторони злочину: предмет безпосереднього посягання; спосіб вчинення злочину в його широкому розумінні; типову обстановку – «слідову картину» в її широкій інтерпретації; особу злочинця [8, с. 419–422]. На наш погляд, наведене бачення структури криміналістичної характеристики не є повним, оскільки залишається поза увагою особа потерпілого та її вплив на інші елементи. Найбільш удалою вбачається структура криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень, запропонована ще О.Н. Колесниченко та В.О. Коновалова. Науковці пропонують виокремлювати в криміналістичній характеристиці злочинів у широкому розумінні наступні основні елементи: спосіб злочину; місце та обстановка; час учинення злочину; знаряддя і засоби; предмет посягання; особа потерпілого; особа злочинця; сліди злочину [4, с. 16–17]. Наведений перелік елементів криміналістичної характеристики злочинів є найбільш повним. Разом із тим, слід розуміти, що перелік елементів є динамічним і уточнюється в залежності від виду (групи) злочинів [15, с. 27–28].

З метою визначення структури криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта необхідно звернутися до кримінально-правової характеристики вказаного різновиду кримінальних правопорушень, а також особливостей механізмів їх учинення. Так, згідно з ч. 1 ст. 343 КК України втручання в діяльність судового експерта полягає в здійсненні впливу у будь-якій формі на судового експерта з метою перешкодити здійсненню судово-експертної діяльності. Кваліфікуючою ознакою вказаного кримінального правопорушення є вчинення зазначених дій службовою особою з використанням свого службового становища [16]. Механізм учинення втручань в діяльність судового експерта безпосередньо обумовлений складом злочину, передбаченим кримінальним законодавством України, особою потерпілого та сферою вчинення.

Тому вважаємо, що структура криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта включає такі елементи – відомості про особу потерпілого й особу злочинця; типові способи втручань в діяльність судового експерта; слідова картина втручань в діяльність судового експерта. Обґрунтовується запропонована структура криміналістичної характеристики досліджуваного різновиду кримінальних правопорушень тим, що статус особи потерпілого чітко регламентовано в статті Особливої частини КК України. Тобто потерпілою особою може бути виключно судовий експерт. При цьому вплив на нього повинний бути пов'язаним виключно зі здійсненням ним судово-експертної діяльності. Даний елемент знаходиться у взаємозв'язку з такими елементами як слідова картина та способи вчинення злочину. Адже обстановка втручань в діяльність судового експерта обумовлюється особливостями здійснення судово-експертної діяльності, а також відповідно особливостями кримінального провадження, судового розгляду цивільних, господарських, адміністративних справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, виконавчого провадження. Способи втручання в діяльність судового експерта обираються з урахуванням поряд із обстановкою вчинення злочину особливостей особи злочинця – його статусу та наявності співучасників, у тому числі тих, які прийнято йменувати «корупційними зв'язками». В залежності від обраного способу вчинення злочину будуть різнитися й залишені сліди. Зокрема, для втручань в діяльність судового експерта характерними є ідеальні сліди. З наведеного помітно, що всі елементи криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта є взаємопов'язаними, що вказує на наявність між ними певних залежностей.

Проте під час формування криміналістичної характеристики вказаних кримінальних правопорушень не вбачається можливим відобразити кореляційні зв'язки між її елементами, особливо у відсотковому співвідношенні. Це пояснюється тим, що вказана категорія злочинів характеризується високим рівнем латентності, через що в біль-

шості випадків за фактами втручань в діяльність судового експерта кримінальні провадження не відкриваються, а навіть, якщо вдається відкрити таке провадження, то до судового розгляду воно, на превеликий жаль, не доходить. Відповідно в структурі криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта кореляційні зв'язки не виокремлюються. Окрім того, через недостатній обсяг емпіричної основи, а точніше її відсутність, розроблена криміналістична характеристика втручань в діяльність судового експерта за своїм наповненням і природою є описовою.

Висновки. Отже, виокремлення типових ознак втручань в діяльність судового експерта шляхом формування відповідної криміналістичної характеристики є одним із критеріїв і водночас засадою побудови окремої криміналістичної методики. Під криміналістичною характеристикою втручань в діяльність судового експерта пропонується розуміти інформаційну модель, яка містить систематизований опис відомостей про особу потерпілого й особу злочинця, типові способи та слідову картину втручань в діяльність судового експерта, та дозволяє визначити тактичні завдання досудового розслідування й відповідні комплекси заходів для їх вирішення.

Література

1. Шепітько М.В. Проблеми формування методико-криміналістичних засобів у структурі протидії злочинам у сфері правосуддя. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2018. Випуск 18. С. 73–80.

2. Перебитюк М.В., Паламарчук А.О. Криміналістична характеристика екологічних злочинів. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 282–286.

3. Криминалистика: учебник для вузов / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская; под ред. заслуженного деятеля науки РФ, проф. Р.С. Белкина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2006. 992 с.

4. Колесниченко А.Н., Коновалова В.Е. Криминалистическая характеристика преступлений: учеб. пособие. Х.: Юрид. ин-т, 1985. 92 с.

5. Лук'янчиков Є. Щодо поняття криміналістичної характеристики злочинів. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 2. С. 107–113.

6. Старушкевич А.В. Криміналістична характеристика злочинів: навчальний посібник. Київ: НВТ «Правник» – НАВСУ, 1997. 41 с.

7. Криминалистика: учебник / под ред. Н.П. Яблокова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 752 с.

8. Салтевський М.В. Криміналістика (у сучасному викладі): підручник. К.: Кондор, 2008. 588 с.

9. Шевчук В.М. Роль криміналістичної характеристики злочинів у формуванні тактичних операцій. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2012. № 4 (51). С. 134–141.

10. Журавель В.А. Криміналістична характеристика злочинів: проблеми формування та застосування. *Вісник академії правових наук України*. 2008. № 4 (55). С. 202–213.

11. Пчеліна О.В. Теоретичні засади формування та реалізації методики розслідування злочинів у сфері службової діяльності: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 568 с.

12. Малярова В.О. Розслідування злочинів проти моральності у сфері статевих стосунків: теорія та практика: монографія / за ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова. Харків: Диса плюс, 2013. 422 с.

13. Берназ П.В. Поняття «криміналістична характеристика злочину». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. № 2. С. 34–38.

14. Облаков А.Ф. Криминалистическая характеристика преступлений и криминалистические ситуации: учебное пособие. Хабаровск: Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1985. 88 с.

15. Возгрин И.А. Введение в криминалистику: история, основы теории, библиография. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 475 с.

16. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

Анотація

Посашков О. О. **Теоретичні передумови формування криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта.** – Стаття.

У статті проаналізовані наукові підходи до трактування терміну криміналістичної характеристики злочинів і виокремлення її основних елементів. Запропоновано авторське визначення криміналістичної характеристики втручань в діяльність судового експерта. Здійснено ієрархічну побудову структурних елементів криміналістичної характеристики виділеної категорії злочинів.

Ключові слова: криміналістична характеристика злочинів, втручання в діяльність судового експерта, структура, сутність, зміст.

Аннотация

Посашков А. А. **Теоретические предпосылки формирования криминалистической характеристики вмешательств в деятельность судебного эксперта.** – Статья.

В статье проанализированы научные подходы к трактовке термина криминалистической характеристики преступлений и выделению ее основных элементов. Предложено авторское определение криминалистической характеристики вмешательств в деятельность судебного эксперта. Осуществлено иерархическое построение структурных элементов криминалистической характеристики выделенной категории преступлений.

Ключевые слова: криминалистическая характеристика преступлений, вмешательства в деятельность судебного эксперта, структура, сущность, содержание.

Summary

Posashkov O. O. **Theoretical reconsideration and the formulation of criminalistic characteristics into the role of the ship's expert.** – Article.

The article analyzes the scientific approaches to the interpretation of the term forensic characteristics of crimes and the separation of its main elements. The author's definition of the forensic characterization of interventions in the activity of a forensic expert is offered. A hierarchical construction of structural elements of the forensic characteristics of the selected category of crimes has been carried out.

Key words: criminalistics characteristic of crimes, interventions in the activity of a court expert, structure, essence, content.

УДК 343.13

А. В. Свінцицький
здобувач
Міжрегіональної Академії управління персоналом

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Актуальність теми. Становлення України як правової демократичної держави передбачає необхідність організації правової системи на основі принципу взаємної відповідальності держави і особи. Не є винятком з цього правила і сфера кримінального судочинства, де значною мірою зачіпаються права, свободи та законні інтереси людини.

Питання безпеки учасників кримінального провадження має міжнародну значущість, а забезпечення дієвого захисту осіб, які сприяють правосуддю, віднесене до глобальних проблем у сфері протидії злочинності. З огляду на це, ООН та інші міжнародні інституції ведуть інтенсивну роботу, спрямовану на вдосконалення стандартів забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, формування принципів такої діяльності.

Метою дослідження є узагальнення зарубіжного досвіду щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні та формування пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України з даного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення безпеки учасників кримінального провадження досліджували такі вчені: О. В. Бардацька, Л. В. Брусніцин, В. І. Галаган, О. О. Гриньків, П. В. Діхтієвський, Є. В. Жариков, О. О. Зайцев, О. В. Капліна, В. В. Король, М. І. Костін, М. В. Куркін, А. О. Ляш, І. А. Малютін, А. М. Орлеан, Т. І. Панасюк, Т. В. Пацалова, О. Г. Шило, Б. В. Щур та ін.

Результати дослідження. Історично склалося, що найбільший досвід у встановлені та розвитку відповідного інституту мають США, де нині функціонує ефективна й надійна система підтримки жертв злочинів та громадян, які добровільно співпрацюють із правоохоронними органами та ризикують зазнати посягань злочинців [2, с. 90]. Передумовою створення програми захисту свідків (далі – ПЗС) стала наполеглива боротьба з американсько-італійською мафією у 1960-х роках Першим свідком, який і спровокував виникнення відповідної програми був Джозеф Валачі – перший член італо-американської мафії, який наважився свідчити в суді. Взамін на детальні покази про внутрішню структуру мафії він отримав особистих охоронців довічно, утримувався в особливих умовах, був обмежений у спілкуванні через спеціально визначених осіб [2, с. 90]. Таким чином, обов'язок свідчити у суді був підкріплений відповідним гарантіями з боку держави. Дану справа можна вважати пілотною, вона заклала основні ідеї про систему засобів та заходів, що убезпечують свідків, продемонструвала можливість органів влади захистити добросовісних громадян. Це дозволило не тільки посилити довіру до уряду, а й забезпечило подальші викриття мафіозних кланів.

В подальшому законодавство США пройшло еволюційний шлях, розширювало перелік засобів та заходів, що убезпечують свідків, а також створило комплексну систему норм, що дозволяє говорити про міжгалузевий характер цього інституту. Наприклад, у 1968 році відповідно до Комплексного закону «Про контроль над злочинністю» правоохоронні органи США, оберігаючи життя свідка, отримали можливість використати відеозапис його показань. При цьому суду, якщо це здійснювалося у «державних інтересах», було надано право приймати такі показання як докази.

Зазначимо, що у 1970 році Конгрес США прийняв закон «Про контроль за організованою злочинністю», який наділяв Генерального прокурора США правом виділяти кошти на забезпечення захисту свідків, котрим загрожує небезпека [3, с. 24]. Але згідно з цим законом надання захисту було передбачено лише свідкам у справах, пов'язаних з організованою злочинністю, а у справах загальнокримінальної спрямованості свідки та інші учасники процесу не були захищені. Тобто, було введено критерії для визначення категорій справ та осіб, які потребують захисту.

У подальшому на виконання вищезазначеного закону в США було прийнято низку правових актів, що сприяли розвитку інституту забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а саме: Програма щодо захисту свідків (1982), закони «Про захист жертв і свідків злочинів» (1982), «Про реформу системи забезпечення безпеки свідків» (1984), «Про контроль за злочинністю» (1984), «Про права потерпілих і реституції» (1990).

Програма щодо захисту свідків (1982) закріпила за правоохоронними органами повноваження щодо створення свідкові особливих умов для забезпечення його безпеки. Зокрема, згідно з цією Програмою, захист може здійснюватися у випадках, коли свідок надає усю відому йому інформацію для здійснення правосуддя; свідок і члени його

© А. В. Свінцицький, 2017

сім'ї, які беруть участь у кримінальному процесі, ризикують життям; можлива повна або часткова компенсація владою штату або місцевими органами коштів на організацію заходів безпеки [11; 12].

Основна мета прийняття закону «Про захист жертв і свідків злочинів» – «надання громадянам відносно безпечних та більш прийнятних форм участі у кримінальному процесі, підвищення їхньої захищеності та значимості у судочинстві». Законом також передбачено кримінальну відповідальність за здійснення таємного впливу на жертву чи свідка злочину, удосконалено механізм відшкодування завданих збитків особам, які постраждали від злочину. Так, відповідно до цього закону за залякування або замах на залякування передбачено накладення штрафу у розмірі 250 000 доларів США або позбавлення волі на строк до 10 років чи застосування обох видів покарання одночасно. У подальшому цей закон було доопрацьовано і у 1984 році прийнято закон «Про реформу системи забезпечення безпеки свідків» і закон «Про контроль за злочинністю», яким було істотно розширено коло осіб, щодо яких мають застосовуватися заходи безпеки.

Законодавча влада штатів також активно враховує задоволення потреб свідків злочинів: у 39 штатах прийнято правові акти щодо надання компенсації особам, які дають правдиві показання та потребують захисту. Крім цього, в кримінально-процесуальних законах окремих штатів закріплено конкретні норми, спрямовані на забезпечення безпеки свідка [2, с. 29].

Важливим критерієм довіри є той факт, що ця система не є винятковою прерогативою лише одного державного органу, вона є багаторівневою. Участь у забезпеченні безпеки свідків беруть як федеральні органи влади, так і органи влади штатів, окремих муніципальних служб (Служба маршалів – безпосередньо здійснює заходи, спрямовані на забезпечення безпеки свідків; приміщення для переселення учасників кримінального процесу надає влада штатів; органи влади графств та окремих міст вирішують питання щодо працевлаштування свідків) [10; 12].

Нині Федеральна програма безпеки свідків (WITSEC) є найтривалішою програмою у світі, протягом 30 років вона підпорядковується Службі судових приставів. Основним елементом її роботи є секретність і постійне переміщення. Також практикується зміна особистих даних свідків та членів їх сімей. Зважаючи на суттєву затратність Програма діє лише на незначну кількість осіб, зважаючи на критерії, це особи, які знаходяться в особливо небезпечному стані [3, с. 124].

Таким чином, можна говорити про поступове розширення в законодавстві США кола осіб та заходів, що використовувалися для захисту свідків з одночасним перетворенням базового закону на комплексний міжгалузевий акт, що регулює наступні питання. WITSEC стала зразком для таких програм по всьому світі. У Канаді та Австралії діють аналогічні федеральні програми, які співіснують з програмами, встановленими окремими штатами [3, с. 123].

У ФРН відповідний інститут та правова база сформувалися значно пізніше, ніж у США. Довгий час у ФРН такі заходи здійснювали спеціальні підрозділи поліції, що керувалися у своїй діяльності відомчими нормативними актами МВС та Міністерства юстиції, які нерідко вступали в протиріччя з чинним законодавством, що було пов'язано з дискреційним характером повноважень органів, які приймали рішення [7, с. 195]. В середині 1980-х років уперше було застосовано заходи забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства під час розслідування злочинів, вчинених мотоциклетними бандами у Гамбурзі. В подальшому їх систематично здійснює Федеральне управління кримінальної поліції [1, с. 33].

У ФРН суттєве розширення прав потерпілого у кримінальному процесі було закріплене в законі «Про захист жертви», який набув чинності у 1987 році. У зв'язку з цим КПК було доповнено новим розділом «Інші права потерпілого».

У 1998 році у ФРН прийнято закон «Про регулювання питань забезпечення безпеки свідків, яким загрожує небезпека», згідно з яким до осіб, які підлягають захисту, належать свідки (потенційні свідки), які дають або можуть дати істотні показання з метою розкриття особливо тяжких злочинів, зокрема насильницьких злочинів терористичного характеру та інших, вчинених організованими групами, а також їхні родичі та близькі, якщо їхньому життю, здоров'ю чи добробуту загрожує небезпека. Цим законом було передбачено процедуру прийому до програми захисту свідків і після її завершення. Застосовуваний захід захисту свідка може бути скасовано, якщо особа досягла його реалізації шляхом обману, погрози, підкупу, умисного надання недостовірних чи неповних даних [1, с. 34].

Цим законом також передбачено такі заходи забезпечення безпеки свідків як використання відеозапису показань свідків, особливо дітей, потерпілих від насильницьких злочинів; забезпечення конфіденційності персональних даних свідків на всіх стадіях кримінального судочинства; надання юридичної допомоги потерпілим та свідкам.

У ФРН, як і в США, розроблено комплексні програми, створено спеціальні підрозділи, що забезпечують безпеку осіб, які беруть участь і сприяють кримінальному судочинству. Наведені інститути мають багато спільного: поєднання процесуальних гарантій забезпечення безпеки з фізичним захистом осіб, їх майна та близьких; визначення категорій злочинів, за якими може бути застосований захист; визначення критеріїв «придатності» свідка до співпраці та поширення

на нього захисту; гарантування фінансової та психологічної допомоги особам; використання методу зміни персональних даних; системний характер вживаних заходів: допомогу особі надають як урядові служби так і органи місцевого самоврядування (штату/округу).

Міжнародна спільнота наприкінці XX століття підхопила курс на розробку та впровадження інституту захисту учасників кримінального провадження, почалося активне обговорення набутого досвіду та створення загальних принципів та рекомендацій. Це пов'язано із транскордонним характером багатьох тяжких та особливо тяжких злочинів (особливо тероризму) та загальною глобалізацією, а в Європі – необхідністю уніфікації законодавства та співробітництва держав в рамках ЄС.

Важливу роль у створенні інституту забезпечення безпеки осіб, які сприяють кримінальному судочинству, відіграла Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, а також прийнята резолюцією Генеральної асамблеї ООН від 29.11.1985 Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою. У цих документах закріплено права та інтереси громадян, які беруть участь або сприяють кримінальному судочинству, а саме – забезпечення їхньої безпеки [4; 6].

Важливим є вклад регіональних міжнародних організацій, значну кількість стандартів та рекомендацій розробила Рада Європи. Так, у 1983 році прийнято Конвенцію про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів [5]; у 1985 – Рекомендації No R (85) 11 щодо становища потерпілого у рамках кримінального права і процесу; у 1987 – Рекомендації No R (87) 21 про надання допомоги жертвам і запобігання віктимізації. Найбільшу увагу у Рекомендаціях приділено жертві злочину, оскільки головне їх спрямування – зміцнення довіри до правосуддя. Зокрема йдеться про необхідність відшкодування завданої потерпілому фізичної, психологічної, матеріальної і соціальної шкоди, а також про заходи, які доцільно вживати задля заохочення жертви до співпраці з правоохоронними органами [9].

Головним надбанням Рекомендацій щодо становища потерпілого у рамках кримінального права і процесу є розроблення керівних принципів перегляду відповідного національного законодавства та практики. Крім цього, рекомендовано визначити, на які з наявних громадських та приватних організацій доцільно покласти функцію сприяння жертвам злочинів. Таке сприяння передбачає можливість надання термінової допомоги, а саме: фізичного захисту від помсти злочинця; тривалої медичної, психологічної, соціальної та матеріальної допомоги; правової підтримки, спрямованої на запобігання потенційній віктимізації; сприяння під час кримінального судочинства.

Справедливою є думка А. М. Орлеана про те, що [8], основні європейські стандарти у сфері забезпечення безпеки осіб у кримінальному провадженні зосереджені у Рекомендаціях Rec (97) 13 та Rec (2005) 9 Комітету міністрів Ради Європи (Рекомендації РЄ), а також у Європейській конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року та Другому додатковому протоколі до неї 2001 року, Директиві Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу щодо встановлення мінімальних стандартів забезпечення прав, підтримання та захисту жертв злочинів від 25 жовтня 2012 року та у практиці Європейського Суду з прав людини. Питання взаємодії та забезпечення безпеки в окремих категоріях кримінальних проваджень врегульовано спеціалізованими міжнародними нормативно-правовими актами за різними напрямами протидії злочинності (наприклад, Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми 2005 року).

Рекомендація РЄ (97) 13 та Рекомендація РЄ (2005) 9 чітко регулюють загальні принципи, якими керуються під час застосування заходів із захисту свідків. Комітет міністрів Ради Європи вважає неприйнятним те, що система кримінального судочинства може не доставити підсудних до суду та не отримати судове рішення у зв'язку з тим, що свідки відмовилися надавати правдиві та добровільні свідчення.

Висновки. Отже, наведені стандарти є мінімальними вимогами, які закликають до створення ефективної системи захисту учасників кримінального судочинства шляхом імплементації відповідних рекомендацій в національному законодавстві, створюють передумови до співпраці вдосконалення інституту.

Література

1. Гриньків О. О. Забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у контексті окремих принципів кримінального процесу. Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. ст. за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 30 – 31 травня 2008 р.). Луцьк, 2008. С. 446 – 450.
2. Гриньків О. О. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства : становлення і розвиток в окремих зарубіжних країнах. Право і суспільство. 2007. № 4. С. 89 – 92.
3. Гриньків О. О., Ляш А. О. Заходи забезпечення безпеки у кримінальному судочинстві: монографія. Тернопіль: Астон, 2012. 260 с.
4. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_114 (дата звернення: 12.07.2017).
5. Європейська конвенція щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів (ETS N 116) URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_319 (дата звернення: 12.07.2017).

6. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства в Україні та зарубіжних країнах : порівняльний аналіз : навчальний посібник / [В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, В. М. Андрущук та ін.]. – Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2007. 194 с.

7. Качмар Б.М. Механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (кримінальний процесуальний аспект): дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.09. Харків, 2017. 198 с.

8. Орлеан А.М. Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до Європейських стандартів. URL: http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/18171/1/%D0%9E%D90.pdf.

9. Рекомендація No Rec (2005) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам- членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям URL: http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D 8700495F8B (дата звернення: 12.07.2017).

10. Falcon G. (2013, 2 16). Inside the witness protection program. CNN. URL: http://edition.cnn.com/2013/02/16/justice/witness-protection-program/ (дата звернення: 12.07.2017).

11. Victim and Witness Protection Act of 1982. – Public Law. 97-291- Oct.12/1982 URL: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg1248.pdf (дата звернення: 12.07.2017).

12. Witness Security Program. U.S. Marshals Service URL: https://www.usmarshals.gov/witsec/ (дата звернення: 12.07.2017).

Анотація

Свінцицький А. В. **Світовий досвід забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні.** – Стаття.

У статті розглядається досвід деяких країн та міжнародні стандарти щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні. На основі аналізу досвіду цих країн та міжнародних стандартів запропоновано використовувати ці положення як концептуальні засади вдосконалення інституту забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні.

Ключові слова: кримінальне провадження, заходи безпеки, досудове розслідування, слідчий, прокурор, зарубіжний досвід.

Аннотация

Свинцицкий А. В. **Мировой опыт обеспечения безопасности лиц, участвующих в уголовном производстве.** – Статья.

В статье рассматривается опыт некоторых стран и международные стандарты по обеспечению безопасности лиц, участвующих в уголовном производстве. На основе анализа опыта этих стран и международных стандартов предложено использовать эти положения как концептуальные основы совершенствования института обеспечения безопасности лиц, участвующих в уголовном производстве.

Ключевые слова: уголовное производство, меры безопасности, досудебное расследование, следователь, прокурор, зарубежный опыт.

Summary

Svintsytskyi A. V. **World experience in ensuring the safety of persons involved in criminal proceedings.** – Article.

The article examines the experience of some countries and international standards for ensuring the safety of persons involved in criminal proceeding. On the basis of an analysis of the experience of these countries and international standards, it is proposed to use these provisions as a conceptual basis for improving the institution of safety of persons involved in criminal proceeding.

Key words: criminal proceeding, security measures, pre-trial investigation, investigator, prosecutor, foreign experience.

УДК 343.1

Д. О. Шумейко
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНА ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Постановка проблеми. Європейський вектор розвитку України передбачає необхідність зближення національного законодавства із законодавством країн ЄС, використання рішень ЄСПЛ національними судами, урахування положень міжнародних актів та документів, що сприяє уніфікації правозастосовної практики та своєчасному виявленню та реагуванню на проблеми правового регулювання та застосування щодо тих або інших інститутів та норм. Тому науковий і практичний інтерес становлять приклади законодавчої регламентації СКП (in absentia) і його правозастосовної практики у окремих країнах ЄС та деяких країнах пострадянського простору. Такий екскурс дозволить з'ясувати його переваги та недоліки, кращі приклади існуючих практик, а отримані результати взяти до уваги при удосконаленні національного законодавства.

Аналіз останніх наукових публікацій. Питання зарубіжного досвіду нормативного регулювання та практики застосування процедури in absentia досліджувались Є. Г. Бендерською, Д. Т. Арабулі, О. М. Дроздовим, І. І. Сливичем, О. В. Маленком, В. Т. Маляренком, Г. В. Матвієвською, О. О. Нагорнюком-Данилюком, В. О. Попелюшком, Р. Г. Пєсцовим, О. Ю. Татаровим, В.М. Трофименком, В. М. Трубніковим, Т. В. Трубніковою та ін.

Метою статті є дослідження способів нормативного регулювання кримінального провадження in absentia у Французькій Республіці, Італійській Республіці, Королівстві Бельгія, Федеративній Республіці Німеччина, Республіці Австрія, Королівстві Данія, Швейцарській Конфедерації, Республіці Болгарія, Чеській Республіці, Королівстві Іспанія, Республіці Польща, Республіці Казахстані, Республіці Білорусь, Естонській Республіці та міжнародних документах. Визначення можливостей запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн у національне право.

Виклад основного матеріалу. Інститут СКП (in absentia) закріплено у законодавстві багатьох європейських країн серед яких Франція, Італія, Бельгія, Німеччина, Австрія, Данія, Швейцарія, Болгарія, Чехія, Іспанія, Польща та ін., проте законодавець по-різному підходить до визначення підстав на наслідків його застосування.

Як зазначає Д. Т. Арабулі, у доктрині права держав Заходу для позначення названої форми кримінального судочинства застосовують юридичну формулу «in contumaciam», що в перекладі з латинської мови – «у відповідь на впертість». Це означає заочне винесення вироку в разі неповажної неявки обвинуваченого до суду. Для англосаксонського кримінального процесу характерно винесення заочного вироку з використанням латинської дефініції «in absentia», у законодавстві Франції відповідне явище іменується як «contumace», в Італії – «contumacia», кримінальний процесуальний закон Федеративної Республіки Німеччина оперує терміном «abwesenheit». Етимологія наведених категорій свідчить, що підставою для здійснення заочного кримінального провадження є протидія обвинуваченого суду в частині обов'язку особисто бути присутнім у судовому засіданні [1, с. 84].

Розглянемо положення норамтивного регулювання цього інституту детальніше.

У кримінальному процесуальному законі Бельгії зазначено про обов'язкову присутність підсудного під час судового розгляду і визначені умови, за яких він може бути представлений адвокатом:

– у справах, пов'язаних зі злочинами, за вчинення яких не передбачено покарання у вигляді позбавлення волі;

– в ході дебатів, які стосуються заперечень, питань, що виникли у ході судового розгляду і не мають відношення до суті справи;

– питання, що стосуються цивільних інтересів.

Суд може дати дозвіл на представлення інтересів підсудного адвокатом, якщо підсудний навів докази неможливості його особистої присутності в судовому засіданні. Водночас, у будь-якому випадку, суд може ухвалити рішення про особисту присутність підсудного у судовому засіданні і це рішення не підлягає оскарженню. Судове рішення щодо особистої присутності доводиться до відома відповідної сторони на вимогу прокурора повісткою, в якій вказується дата, встановлена судом. У разі неявки, судове рішення виноситься заочно.

Оскарження заочного рішення передбачає наступну процедуру. Особа, засуджена заочно, може подати протест протягом п'ятнадцяти днів після вручення їй копії вироку суду. Якщо повідомлення не було доведено до відома в усній формі, підсудний може подати протест. Термін подачі протесту у кримінальних справах становить 15 днів

© Д. О. Шумейко, 2017

після отримання підсудним сповіщення про вирок, якщо не було встановлено, що він був ознайомлений з вироком аж до закінчення терміну давності.

Протест доводиться до відома прокурора та сторін у справі. Якщо протест не був доведений до відома протягом 15 днів з дня вручення копії вироку, може початися процедура виконання обвинувального вироку. При цьому, в разі подання апеляційної скарги, справа може бути розглянута в апеляційному порядку. Обвинувальний вирок вважається таким, що не відбувся у випадку подачі протесту (ст. 185, 186, 187 КПК Бельгії).

У Болгарії застосування заочного розгляду кримінального провадження обмежене справами за обвинуваченням у тяжких злочинах, в яких присутність обвинуваченого в судовому засіданні є обов'язковою (п. 1 ст. 269 КПК Болгарії).

Справа може бути розглянута у відсутності підсудного, якщо це не завадить встановленню об'єктивної істини:

1) якщо обвинувачений не знайдений за вказаною ним адресою або він змінив адресу, не повідомивши відповідний орган;

2) якщо місце проживання обвинуваченого не відоме і після розшуку його не встановлено;

3) якщо обвинувачений знаходиться за межами Болгарії і його місце проживання невідоме; він не може бути викликаний з інших причин; він був викликаний відповідно до Закону і не вказав причини своєї неявки (п. 3 ст. 269 КПК Болгарії).

Особа, яка знаходиться за кордоном, може бути допитана компетентним болгарським органом або під його керівництвом за допомогою відео-конференції або телефонної конференції, коли законодавство іншої держави допускає це. Допит проводиться відповідно до болгарського законодавства і положень міжнародних договорів, які регламентують зазначені способи допиту (п. 6 ст. 474 КПК Болгарії). Допит за допомогою відео-конференції за участю обвинуваченого може бути проведений тільки за його згодою і після того, як болгарські судові органи і судові органи іншої держави домовилися про спосіб проведення відео-конференції (п. 1 ст. 474 КПК Болгарії). У заяві про допит повинні бути вказані: причина, через яку особиста явка особи неможлива; найменування судових органів іншої держави; дані про осіб, які проведуть допит; згоду обвинуваченого, який братиме участь у допиті (п. 2 ст. 474 КПК Болгарії). Допит здійснюється безпосередньо судовим органом запитуючої держави або під його керівництвом відповідно до законодавства (п. 3 ст. 474 КПК Болгарії). Допит за допомогою відео-конференції або телефонної конференції в досудовому розслідуванні здійснюється слідчим Національної слідчої служби, а в судовому провадженні – судом (п. 7 ст. 474 КПК Болгарії). Засуджена заочно особа має право на перегляд справи протягом 6-ти місяців у тому випадку, якщо вона надасть докази щодо наявності поважних причин з приводу її відсутності на розгляді справи (ст. 423 КПК Болгарії) [2].

Заочний розгляд справи передбачений також КПК Нідерландів. Так, у ст. 500 КПК Нідерландів зазначено, що якщо обвинувачений не є неповнолітнім, він не зобов'язаний бути присутнім на судовому засіданні.

Встановлення факту виклику до суду відбувається за ініціативою суду (ст. 348 КПК Нідерландів). Якщо процедура виклику визнана належною, а обвинувачений не з'явився на судове засідання, суд вважає його стороною, яка не виконала своїх зобов'язань і продовжує розгляд справи без його присутності [3].

Це правило діє, навіть якщо обвинувачений заздалегідь повідомляє про свою відсутність і висловлює прохання відкласти слухання чи наводить арґументи свого захисту, сформульовані у письмовій формі, і навіть якщо обвинувачений відсутній не з власної вини. Суд уповноважений наказати обвинуваченому з'явитися або забезпечити явку обвинуваченого з допомогою поліції (ст. 272 КПК Нідерландів).

Обвинувачений, якого суд першої інстанції визнав винуватим заочно, може подати заперечення (ст. 399 (1) КПК Нідерландів), це надає обвинуваченому право повторного розгляду його справи у повному обсязі (ст. 403 КПК Нідерландів).

У рішенні ЄСПЛ цитуються положення КПК Нідерландів та позиції Верховного Суду країни щодо прав сторони захисту при розгляді справи без присутності обвинуваченого. Це становить інтерес не тільки з точки зору законодавчого регулювання відповідного інституту, а й щодо оцінки практики його реалізації національним судом та ЄСПЛ.

Так, зазначено, що питання, яке викликало суперечки між дослідниками, – чи може захист заявника, оголошеного стороною, що не виконала своїх зобов'язань, здійснюватися захисником, було розв'язане рішенням Верховного суду від 23 листопада 1971 року, (NJ, 1972 р., с. 293). Суд керувався тим, що наслідком надання такого права було б набуття заочним судовим розглядом такого змагального характеру, що несумісний з основною ідеєю Кримінально-процесуального кодексу, адже підсудний, якого оголошено стороною, що не виконала своїх зобов'язань, міг би подавати заперечення щоразу, відчуваючи, що його не було б визнано винуватим. Верховний Суд також зауважив, що, відтоді як запроваджено Кримінально-процесуальний кодекс, законодавчий орган значною мірою обмежив право на подання заперечення, але при цьому характер заочного судового розгляду не було змінено. У підсумку, жодна стаття Кримінально-процесуального кодексу, жоден принцип неписаного права не дозволяє за-

хисникові підсудного, якого оголошено стороною, що не виконала своїх зобов'язань, вести захист свого клієнта на заочному слуханні справи.

Однак Верховний суд погодився з тим, що суд першої інстанції може, на власний розсуд, дозволити захисникові викласти арґументи на захист обвинуваченого, якого було оголошеного стороною, що не виконала своїх зобов'язань. Така практика досить поширена. Верховний суд твердо вважає, що при цьому суд першої інстанції має дотримуватися правила, за яким, якщо захисникові взагалі дозволено виступати, йому також мають бути забезпечені всі права, що надаються стороні захисту. Суд першої інстанції не може встановлювати при цьому будь-яких обмежень стосовно питань, які може ставити захисник; якщо присутні свідки, захисникові має бути надано право піддати їх перехресному допиту.

Верховний Суд дотримується правила, за яким підсудному, котрого оголошеного стороною, що не виконала своїх зобов'язань, не надається права на захист через свого захисника. Але рішенням від 26 лютого 1980 року (NJ, 1980 р., с. 246) Верховний суд встановив прецедентну практику, за якою існує один виняток: у цьому рішенні суд ухвалив, зокрема на підставі статті 6 Конвенції, що суд першої інстанції зобов'язаний дозволити захисникові вести захист обвинуваченого, якого було оголошено стороною, що не виконала своїх зобов'язань, якщо є думка, що обвинувачений не з'явився на слухання через «непереборні причини» і суд не вбачає підстав для перенесення розгляду справи. Верховний Суд погодився з безпосереднім висновком із цього – що в будь-якому випадку захисникові, якщо він звертається з таким проханням, має бути надана можливість доводити існування таких причин (рішення від 10 жовтня 1989 року, NJ, 1990 р., с. 293, та від 19 грудня 1989 р., NJ, 1990 р., с. 407).

У рішенні від 16 лютого 1988 року (NJ, 1988 р., с. 794) Верховний Суд визнав, що «непереборна причина» існує не лише тоді, коли обвинувачений не має можливості з'явитися, а й коли є такий важливий для обвинуваченого інтерес, завдяки якому – з огляду на всі обставини, що можуть вважатися доречними, – він має підстави не з'явитися на судовий розгляд і, отже, може очікувати перенесення судового розгляду його справи на якусь пізнішу дату, коли він зможе бути присутнім. Або ж він може вважати, що його захисникові буде дозволено здійснювати захист в його справі.

Верховний суд постійно відмовлявся визнати можливість арешту обвинуваченого «непереборною причиною» для його відсутності (Рішення Верховного суду від 24 листопада 1988 року, NJ, 1988 р., с. 638 від 9 лютого 1992 року).

Якщо захисник бажає вести захист без присутності свого клієнта, він має чітко висловити своє прохання про це. Самої його присутності недостатньо. Так само недостатньо й вимоги захисника відкласти розгляд справи.

У цьому ж рішенні ЄСПЛ зазначено, Комісія визнала, що практика, встановлена у праві Нідерландів, а саме те, що обвинувачений, особисто не присутній на судовому розгляді, втрачає право вести свій захист через захисника, суперечить вимозі дотримання основних ґарантій, наданих кожному, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення. Комісія вважає, що необхідність забезпечення присутності обвинуваченого на судовому розгляді не може виправдовувати винесення рішення проти нього, якщо не вислухано арґументів захисту, які він бажав навести через свого захисника [4].

У ст. 217 КПК Франції зазначено, що суд щодо обвинуваченого може проводитися в заочному порядку in absentia, якщо обвинуваченого не можна затримати і він не присутній на суді.

Як тільки судова ухвала про взяття під варту стає остаточною і обвинувачений після затримання переводиться до місця розташування суду присяжних, голова суду присяжних повинен відповідно до ст. 273 КПК Франції встановити особу обвинуваченого і забезпечити, щоб йому належним чином вручили судову ухвалу про взяття під варту. У ст. 274 КПК Франції закріплено, що голова суду повинен запропонувати обвинуваченому обрати адвоката для захисту; якщо обвинувачений цього не робить, то голова суду повинен призначити адвоката для представлення його інтересів. Таке правило існує тому, що відповідно до ст. 317 КПК Франції представлення інтересів обвинуваченого в суді є обов'язковим, і в статті закріплено, що якщо від імені обвинуваченого не виступає адвокат, то голова повинен за власною ініціативою призначити обвинуваченому адвоката. У ст. 320 КПК Франції передбачено, що якщо обвинувачений відмовляється з'явитися в суд після того, як його викликав судовий пристав, голова суду може оформити наказ про явку обвинуваченого до суду в примусовому порядку. Голова суду може постановити також, щоб слухання проводилося, незважаючи на відсутність обвинуваченого.

Якщо після того, як Обвинувальною палатою оформлено постанову про взяття під варту, виявилося неможливим затримати обвинувачену особу, або ж вона не повідомила про себе протягом десяти днів після доставки повідомлення за місцем її проживання, або обвинувачена особа переховується після повідомлення про її затримання, то голова суду присяжних або, за його відсутності, голова суду того округу, де буде засідати суд присяжних, або суддя, який заміщує голову суду, оформляє постанову з вимогою, щоб обвинувачений повідомив про себе протягом наступних десяти днів, при невиконанні якої обвинувачений буде оголо-

шений поза законом, здійснення цивільних прав обвинуваченого буде призупинено, активи обвинуваченого будуть заарештовані на термін, протягом якого буде тривати правопорушення, кримінальне судочинство буде продовжено, а будь-яка особа, що має відомості про місцезнаходження обвинуваченого, буде зобов'язана повідомити про це. У постанові також повинні бути вказані докладний опис тяжкого злочину і деталі постанови про арешт (ст. 627 КПК Франції).

Протягом восьми днів зазначена постанова має бути опублікована в одній з газет департаменту і розміщена на дверях будинку обвинуваченого, при вході в мерію того округу, де проживає обвинувачений, і в залі суду присяжних. Головний прокурор повинен направити копію постанови керівнику Департаменту державних земель того округу, де проживає обвинувачена особа, що не виконує вимоги суду (ст. 628 КПК Франції).

Після закінчення десяти днів суд приймає постанову з питання невиконання вимог суду (ст. 629 КПК Франції).

Адвокат (адвокат (avocat) або повірений (avoue)) не може виступати в суді від імені обвинуваченої особи, яка не виконує вимоги суду. Однак якщо у обвинуваченої особи немає абсолютно ніякої можливості виконати припис постанови, прийнятого відповідно до ст. 627 КПК Франції, то близькі родичі або друзі обвинуваченої особи можуть пояснити його відсутність (ст. 630 КПК Франції).

Якщо суд вирішує, що представлені поважні причини, які пояснюють відсутність обвинуваченої особи, то приймає постанову про призупинення судового провадження та, якщо необхідно, про призупинення постанови про арешт активів на термін, відповідний причині відсутності і співмірний з відстанню, яку необхідно буде подолати для явки в суд (ст. 631 КПК Франції).

Крім вищевказаних обставин, постанова про притягнення обвинуваченого до суду, письмове свідчення про виконання постанови, що вимагає від особи, яка не виконує вказівки суду, повідомити про себе, і письмові свідчення, які підтверджують, що ця постанова була опублікована і оприлюднена, повинні бути оголошені. Після оголошення показань і після того, як суд заслухає пояснення Головного прокурора, суд приймає постанову про заочний порядок (in absentia) судочинства. Якщо будь-які з процедур, встановлених в ст. 627 і 628 КПК Франції, не було дотримано, суд оголошує процедуру, пов'язану з невиконанням вимог суду недійсною і приймає постанову про повторне проведення зазначеної процедури починаючи з моменту вчинення першого протиправного діяння. Іншим чином, суд винесе обвинувальний вирок без допомоги присяжних, не маючи можливості враховувати обставини, що пом'якшують провину особи, що не виконала вимоги суду в разі винесення обвинувального вироку. Потім суд повинен прийняти рішення щодо вимог цивільних сторін у справі (ст. 632 КПК Франції).

Якщо особа, яка не виконує вимоги суду, визнається винуватою, її активи залишаються під арештом, якщо не прийнято постанову про конфіскацію майна, і депозитний рахунок передається особі, яка має право розпоряджатися цим рахунком, як тільки зникає можливість зміни обвинувального вироку у зв'язку із закінченням терміну, наданого для можливості зняття звинувачення в непокорі суду (ст. 633 КПК Франції).

Після дотримання всіх процедур щодо публікацій, передбачених ст. 634 КПК Франції, особа яка була засуджена обмежується у всіх передбачених законом правах (ст. 635 КПК Франції).

Особа, яка не виконує вимоги суду, не має права подавати скаргу з питань права (ст. 636 КПК Франції) – тобто не має права подати скаргу до касаційної інстанції [5].

В обґрунтуванні своєї позиції у ЄСПЛ, який розглядав справу «Кромбах проти Франції», влада Франції висловила своє бачення щодо співвідношення понять «допомога» і «представництво» у даному випадку у провадженні in absentia. Так, зазначено, що вимога до обвинувачених осіб бути присутніми на судовому засіданні особисто була істотною гарантією належного здійснення правосуддя. За найтяжчих злочинів, які розглядалися судом присяжних і по деяких справах, що передбачали вирок у вигляді довічного ув'язнення, присутність обвинуваченого на судовому засіданні була важливою в інтересах як обвинуваченого, так і потерпілої особи, оскільки суд присяжних, за допомогою якого жителі Франції беруть участь в прийнятті судових рішень, повинен під час засідання в усній формі провести повне дослідження обставин справи.

Обвинувачену особу викликали для представлення своєї версії обставин справи і відповідей на питання суддів, присяжних і прокурора. Обвинувачений, серед іншого, міг оскаржити висновки експертів і свідчення звичайних свідків, викликати свідків з боку захисту і вимагати очної ставки з потерпілими особами. На закінчення, в разі визнання винуватим присутність обвинуваченого давала суддям можливість застосувати покарання з урахуванням його індивідуальних особливостей. Як стверджує влада Франції, не могло бути й мови про те, щоб проводити суд над невідомим обвинуваченим, якого не можна було б не побачити, ні вислухати, так як правосуддя неможливо відправляти виключно на підставі заяв адвоката, оскільки не адвоката засуджували до позбавлення волі або виплату компенсації потерпілим.

Влада Франції зазначила, що життєво важливо було запобігти умисній відсутності обвинувачених

в судовому засіданні або як мінімум перешкоджати припиненню неналежного функціонування системи правосуддя, яке може настати в результаті. Наявність необмеженого права представництва інтересів за допомогою адвоката у кримінальних справах створить серйозний дисбаланс між сторонами в кримінальному судочинстві і сприяє тому, що злочинці не будуть присутні на слуханнях або будуть організовувати своє перебування за кордоном, в той час як їхні адвокати будуть представляти їх інтереси в суді. Крім того, таке необмежене право перешкоджало б зусиллям, що вживаються міжнародним співтовариством для боротьби з безкарністю злочинців, обвинувачених в скоєнні особливо тяжких порушень прав людини, шляхом встановлення механізму їх особистої присутності в суді.

Відповідно, виникло питання, чи міг обвинувачений, який навмисне вважав за краще не з'являтися до суду, мати право «захищати себе ... використовувати правову допомогу захисника» за змістом підпункту (с) пункту 3 статті 6 Конвенції. Влада Франції стверджувала, що обвинувачена особа не має такого права через відмову в цих випадках виконати одну з абсолютних вимог кримінального судочинства, оскільки своєю поведінкою обвинувачений перешкоджає проведенню змагального процесу як мінімум до того моменту, поки він не передумає і не з'явиться або поки його не заарештують. Таким чином, перешкоджання здійсненню права обвинуваченого на адвоката, поки він умисно залишається поза досяжністю влади, не є непропорційною мірою, оскільки виправдано інтересами належного здійснення правосуддя, а саме можливістю завершити розслідування в належний термін і уникнути застосування положень про позовну давність і нікчемності доказів [6].

Як зазначає В.О. Попелюшко у ФРН закон передбачає декілька різновидів основного судового розгляду in absentia: 1) у випадках, коли підсудний покидає судовий розгляд або не з'являється на продовження відкладеного основного судового розгляду (§ 231 абз. 2 КПК ФРН); 2) коли підсудний навмисно вводить себе в стан процесуальної недієздатності і таким чином навмисно перешкоджає належному проведенню чи продовженню судового розгляду в його присутності, при умові, що він ще не був допитаний по суті обвинувачення, хоча після відкриття основного судового розгляду мав таку можливість (§ 231a КПК ФРН); 3) у випадку видалення підсудного із зали судового засідання у попереднє ув'язнення із-за неналежної його поведінки (§ 177 Закону про судову систему, § 131b КПК ФРН); 4) у разі необхідності убезпечення інтересів правосуддя через врахування інтересів інших підсудних, свідків, а також інтересів самого підсудного при допиті даних осіб (§ 247 КПК ФРН); 5) у випадку звільнення підсудного за його клопотанням від явки на основний судовий розгляд (§ 233 КПК ФРН); 6) коли основний судовий розгляд проводиться стосовно декількох підсудних, але окремі судові засідання не стосуються того чи іншого підсудного (§ 231c КПК ФРН); 7) у разі використання підсудним права брати участь в основному судовому розгляді (§ 232 КПК ФРН).

Наведений перелік різновидів заочного провадження в кримінальному судочинстві ФРН є виключним.

В усіх інших справах і в усіх інших випадках, а саме, коли обвинувачений (підсудний) ухиляється від слідства чи суду перебуванням за кордоном, незалежно від того, вирішується чи не вирішується питання про його видачу іноземною державою, а також у справах, у яких місце перебування його невідоме, провадження in absentia законом не передбачене.

Такі випадки у німецькому праві розглядаються як тимчасові переборні процесуальні перешкоди, для подолання яких в КПК ФРН передбачене окреме провадження як альтернатива in absentia, зокрема, «спеціальному досудовому розслідуванню» та «спеціальному судовому провадженню» по-українськи (глава 24-1, ст. 323 КПК України) – «провадження стосовно відсутніх осіб» (книга друга, розділ VIII, §§ 276–295 КПК ФРН). Воно здійснюється відносно окремо від основного судового провадження. Його завданням закон називає забезпечення доказів на випадок майбутньої явки відсутнього обвинуваченого (§ 285 КПК ФРН). Проте із закону витікає й інше завдання, а саме, спонукання обвинуваченого до явки в суд шляхом, з одного боку, тимчасової конфіскації його майна (§§ 290–293 КПК ФРН), а з іншого боку шляхом застосування заохочувального заходу у вигляді ґарантії недоторканності (§ 295 КПК ФРН) [7, с. 139–140].

Отже, описані приклади свідчать про неоднакове сприйняття інституту СКП, визначення підстав і меж його застосування. Кожна країна виходить з міркувань власних інтересів та соціально-правових реалій. Такий підхід убачається цілком виправданим.

Зі змісту наведеного та інших нормативних актів та практики їх застосування у країнах, які запровадили досліджуваний інститут убачається, що законодавець передбачив механізми, які невідомі національному праву. Зокрема щодо забезпечення виконання особою, яка ухиляється від слідства і суду своїх процесуальних обов'язків шляхом накладення тимчасового арешту на її майно, обмеження у здійсненні цивільних прав, тимчасової конфіскації та ін. Потребує дослідження і практика визнання обвинуваченого стороною, яка не виконала своїх зобов'язань та наслідків такого рішення.

Загалом, вивчення зарубіжного досвіду показало, що триває пошук його оптимального меха-

нізму. Убачається, що він має бути орієнтований на позиції ЄСПЛ та міжнародні документи, що стосуються СКП та враховувати те, що ЄСПЛ та інші інституції ЄС підкреслюють і наголошують на пріоритетності національних конституційних принципів або правових традицій при застосуванні рекомендацій, розроблених на рівні ЄС. Відступ від цих пріоритетів матиме наслідком механічне копіювання положень, практична реалізація яких може бути ускладнена як у правовому, так і у соціальному вимірі.

Особливий інтерес також становлять положення у яких Суд у контексті скарги аналізує законодавство та дії влади і робить висновки про типовість тієї чи іншої ситуації заочного провадження для певної країни. До такого аналізу потрібно звертатись у кожному випадку застосування позицій ЄСПЛ, це сприятиме правильному розумінню їх змісту та мотивації Суду при їх формуванні.

Висновки. Спільними рисами законодавчого регулювання провадження in absentia у різних країнах є: процесуальні гарантії доступу до суду, забезпечення права на захист, визначення випадків, коли можливе застосування процедури in absentia, можливість оскарження вироку, належне повідомлення. Відмінності у законодавчому регулюванні стосуються класифікації злочинів щодо яких можлива процедура in absentia, обсягу і змісту обмежень з метою забезпечення участі підозрюваного, обвинуваченого у кримінальному провадженні.

У міжнародному праві та законодавстві зарубіжних країн на теперішній час не сформовано «ідеальну» модель in absentia. Триває лише опрацювання прав обвинувачених, визначення дієвих заходів для їх забезпечення, удосконалення та уніфікація законодавчого регулювання цього інституту у напрямі фіксації загальновизнаних умов законності процесу, що свідчить про розвиток цього інституту, а не перспективу відмови від нього.

Зарубіжний досвід нормативної регламентації та реалізації процедури in absentia, який розглядається як прийнятний для національного права стосується механізмів забезпечення виконання особою, яка ухиляється від слідства і суду своїх процесуальних обов'язків шляхом накладення тимчасового арешту на її майно, обмеження у здійсненні цивільних прав, тимчасової конфіскації та ін. Перспективною є регламентація порядку визнання підозрюваного, обвинуваченого стороною, яка не виконала своїх зобов'язань та наслідків такого рішення.

Незважаючи на існування інституту заочного провадження у законодавстві багатьох (але не всіх) країн, підхід законотворців до регламентації різних процесуальних питань суттєво різниться. Імплементація зарубіжного досвіду в національне право передбачає: 1) урахування позицій ЄСПЛ щодо застосування процедури in absentia (насамперед рішень, у яких країна, досвід якої вивчається, є стороною); 2) порівняння кримінального процесуального законодавства з позицій практичної можливості реалізації положень, що вивчаються та їх регламентації у нормах КПК України, визначення зв'язку з іншими нормами та способи узгодження; 3) оцінка подібності/відмінності конституційних принципів і правових традицій; 4) можливість практичної реалізації певних механізмів у національному праві і правозастосовній діяльності та соціально-правові наслідки; 5) доцільність запровадження конкретних механізмів з точки зору їх потенціалу у вирішенні національних проблем спеціального кримінального провадження.

Недопустимим є механічне копіювання положень законодавства інших країн, практична реалізація яких може виявитись неможливою або недоцільною у правовому і соціальному контексті.

Література

1. Арабули Д.Т. Заочное производство по уголовным делам: история и современность. Челябинск : Полиграф-Мастер, 2007. 283 с.
2. Механізм притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка перебуває за межами країни: інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29319.pdf.
3. Wetboek van Strafvordering. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=1808121230.
4. Рішення у справі «Лала проти Нідерландів» (Lala v. the Netherlands): рішення Європейського суду з прав людини від 23 серпня 1994 року: http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=374.
5. Рішення у справі «Кромбах проти Франції»: рішення Європейського суду з прав людини від 13 лютого 2001 року. URL: http://www.rrpoi.narod.ru/echr/another_2/krombach.htm.
6. Рішення у справі «Кромбах проти Франції»: рішення ЄСПЛ від URL: http://www.rrpoi.narod.ru/echr/another_2/krombach.htm.
7. Попелюшко В.О. Альтернативи заочному провадженню (in absentia): на досвіді Німеччини. *Вісник академії адвокатури*. 2015. № 2(33). С. 138–144.

Анотація

Шумейко Д. О. **Правове регулювання та правозастосовна практика здійснення спеціального кримінального провадження у окремих зарубіжних країнах.** – Стаття.

Виокремлено спільні і відмінні підходи до законодавчого регулювання провадження in absentia у різних країнах, що зумовлені особливостями соціально-політичної обстановки, правових традицій, суспільних запитів та потреб. Визначено умови імплементації зарубіжного досвіду у національне право.

Ключові слова: спеціальне кримінальне провадження, in absentia, зарубіжний досвід, практика ЄСПЛ.

Аннотация

Шумейко Д. А. **Правовое регулирование и правоприменительная практика осуществления специального уголовного производства в отдельных зарубежных странах.** – Статья.

Определены общие и отличительные подходы к законодательному регулированию производства in absentia в разных странах, обусловленные особенностями социально-политической обстановки, правовых традиций, общественных запросов и потребностей. Определены условия имплементации зарубежного опыта в национальное право.

Ключевые слова: специальное уголовное производство, in absentia, зарубежный опыт, практика ЕСПЧ.

Summary

Shumeiko D. O. **Legal regulation and law enforcement practice of implementing special criminal proceedings in certain foreign countries.** – Article.

Common and different approaches to legislative regulation of in absentia in different countries are distinguished, due to the peculiarities of the socio-political situation, legal traditions, public inquiries and needs. The conditions for the implementation of foreign experience in national law are determined.

Key words: special criminal proceedings, in absentia, foreign experience, ECtHR practice.

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.12

А. В. Ляшук
здобувач кафедри філософії права та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ

ГРАФІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОГО ПИСЬМА

Постановка проблеми. Письмо – знакова система фіксації мови на площині за допомогою умовних графічних елементів двох вимірів з метою передавання інформації на віддалі й закріплення її в часі [3]. Для юридичних професій письмо є важливим засобом виявлення знання закону та рівня володіння мовою. Юридичне письмо (правове письмо) – це вид навичок технічного письма, який використовують адвокати, судді, законодавці та інші для вираження юридичного аналізу, законних прав та обов'язків.

Термін «юридичне письмо» не є широко вживаним у правовому просторі України. Здебільшого вітчизняні науковці оперують поняттям «мова права», однак ці терміни не тотожні, оскільки мова – це щось ідеальне, те, що ми чуємо і вимовляємо, а письмо – це матеріальне втілення мови, те що ми можемо бачити і читати. Традиційно два поняття розмежовують у правовій доктрині Європейського Союзу, США, Канади, Австралії та Росії. Серед вітчизняних науковців-правників варто згадати І. Шутака та І. Онищука, які активно розробляють проблему техніки юридичного письма нормативно-правових актів. Проте юридичне письмо використовується не тільки в нормативно-правових актах, а тому інші сфери його застосування потребують дослідження.

Мета роботи полягає у дослідженні графічних особливостей юридичного письма.

Виклад основного матеріалу. Юридичне письмо втілюється в юридичних документах. Залежно від цільового призначення документів російська дослідниця О. Хазова виділяє такі різновиди юридичного письма [4]:

Юридичний текст є засобом вираження юридичного письма. Кожний юридичний текст має певну мету, виражає намір (інтенцію) автора – переконати, видати наказ, спонукати до певних дій, повідомити інформацію тощо. Особливість юридичного тексту полягає у тому, що його завданням є владний вплив на поведінку людей, спонукання до дії. Ці тексти відображають суспільне життя через правові норми як правила належної та обов'язкової поведінки, виконуючи таким чином регулятивну функцію. Юридичний текст характеризується такими головними ознаками [6]:

– інформативність (ця категорія стосується як семантики, так і форми тексту) – один із факторів ефективності смислового сприйняття викладеного матеріалу, змістовна насиченість тексту; змістовна зв'язність забезпечує єдність тексту як цілого, охоплює формально-граматичні аспекти зв'язку висловлювань, характеризується перш за все різнотипними мовними засобами, за допомогою яких здійснюється зв'язок між елементами тексту – граматичними, лексичними, логічними, стилістичними та асоціативними;

– логічна послідовність – це тісний логічний зв'язок між реченнями чи іншими елементами юридичного тексту з ознаками мети, причини, результативності (для цього, з цією метою, отже, однак, таким чином тощо), чітке членування тексту на абзаци, параграфи тощо;

– цілісність у структурно-змістовному плані – текст як спільна група речень повинен бути присвячений одній темі, з якою зіставляються всі речення, що входять до нього, передбачає впорядкованість частин тексту, їх неподільність, обґрунтованість, повноту;

– мотивованість – забезпечення переконливого характеру матеріалу, наявність необхідних посилань на офіційні статистичні дані, компетентні джерела, додатки тощо;

– смислова завершеність – інформація, подана у тексті, повинна вичерпно відображати тему, якій присвячений текст, не залишати можливості для змістовного доповнення і домислення невиражених положень. У тексті повинні знайти місце всі без винятку атрибути закінчених фраз, положень і правил, суб'єкт правовідносин не повинен потребувати роз'яснення змісту тексту, зокрема вираженої в законодавстві правової норми;

– ціленаправленість – чітке визначення призначення, мети повідомлення;

– ретроспективність – зверненість у минуле, розгляд обставин, що вже відбувалися;

– високий ступінь композиційної та мовної стандартизації: у юридичних текстах застосовуються усталені терміни, термінологічні конструкції, що виражають стандартні ситуації в праві, синтаксичні, лексичні та граматичні кліше; чітко визначена структура, що прискорює розроблення

© А. В. Ляшук, 2017

та сприймання цих текстів, сприяє їх точності розуміння;

– волюнтативність – у юридичному тексті відбивається воля його автора.

Для юридичних текстів властиве обов'язкове означення таких екстралінгвістичних факторів комунікації: адресанта повідомлення (автора тексту), здебільшого це юридичні особи; адресата (отримувача повідомлення, читача); референта (об'єкта, предмета комунікації). В юридичних текстах, на відміну від інших, відсутнє ставлення автора тексту до об'єктивної дійсності та змістовного матеріалу. Змістово-підтекстова інформація, відтворювана шляхом породження асоціативних та конотативних значень, не властива юридичним текстам. У цих текстах однозначність смислу, конкретність, чіткість є основними принципами, умовою адекватного відтворення і розуміння, що не залишає місця для імпліцитної інформації [2].

Проблеми аналізу юридичного тексту є досить вагомими в сучасній науковій доктрині. Широке розуміння тексту як єдності форми та змісту передбачає аналіз кожної складової, а також засобів та прийомів їх створення. Тому дослідження юридичного тексту повинне включати аналіз таких елементів: форми (структури або формально-прагматичного членування); різних сторін змісту (функціональної, інформаційної, логічної, психологічної тощо); мовних та немовних (наприклад, в бланках документів значення має навіть пропуск, адже позначає відсутність знака в певній позиції) засобів.

Є. Шугріна вважає, що юридична техніка дає знання про конкретні умови оформлення будь-якого юридичного документа, вчинення будь-якої дії, дає змогу передбачити правові наслідки, що випливають з певного юридичного факту [5, с. 212]. Водночас, юридичний документ має текстові особливості, своєрідний мовний виклад, оскільки є письмовим носієм юридичної інформації. Щобільше, різні юридичні тексти, залежно від функціональної мети, розрізняються певною організацією, принципами і правилами виконання. Найбільш повно ці правила систематизовані та проаналізовані Є. Шугріною в роботі «Техніка юридичного письма». Юрислінгвіст зазначає «для того, щоб кожен суб'єкт права знав і розумів свої права та обов'язки, усвідомлював, як під час процесу був застосований закон до його конкретного випадку, мова юридичного документа повинна в цілому відповідати трьом умовам: бути точною, ясною і достовірною, а значить відповідати наступним вимогам» [5, с. 213]:

– відсутність емоційного забарвлення. Текст повинен мати рівний і спокійний стиль, щоб не відволікати від суті документа. Якщо в деяких юридичних документах, таких, як позовні заяви, скарги тощо, певний елемент емоційності може бути наявним, то в нормативно-правових актах, договорах і актах правозастосування художня метафоричність, пишномовність фраз, публіцистичність неможливі;

– зв'язність і послідовність викладу матеріалу. Не допускається лексична та смислова абсурдність, відсутність логічної послідовності. Все це заважає правильному розумінню сенсу;

– точність, ясність і простота викладу матеріалу. Оскільки якість тексту впливає на ефективність правозастосування, практичний критерій повинен переважати над загальнолітературними вимогами. Висока точність передбачає, зокрема, можливість повтору окремих слів або фраз, якщо це необхідно. Може також виникнути проблема з адекватним перекладом з однієї мови на іншу.

Основним елементом будь-якого юридичного документа є речення. Вони мають свої правила побудови, що володіють істотним значенням у роботі з текстом:

1. Стислість. В юридичному тексті доцільно використовувати короткі речення. Усвідомивши дві або три думки, суб'єкт потребує паузи, щоб осмислити прочитане. Крапка в кінці речення – це сигнал для такої паузи. На жаль, у багатьох авторів юридичних текстів є неправильне уявлення про те, що якщо всю нормативну ідею висловити в одному реченні, то її комунікативні властивості зростуть. Довгі фрази призводять до необхідності включення складносурядних речень, що часто призводить до спотворення сенсу юридичного тексту.

Іноді розрив довгих речень і використання коротких роблять текст довшим. Але цього не слід побоюватися, оскільки основна мета тексту – зрозумілість викладу, а не стислість заради зрозумілості. Не слід впадати і в протилежну крайність і перевантажувати текст простими реченнями, які шикуються в один ряд. Це також знижує ступінь сприйняття матеріалу. В останньому випадку доцільно застосовувати нумерацію.

2. Внутрішня логіка пропозицій. Перше речення в документі має містити інформацію, яка забезпечить розуміння сенсу подальшого тексту. Будь-яке речення в середині документа повинне бути прив'язане до інформації у попередньому реченні або параграфі. Якщо документ адресований конкретному читачеві, то речення повинні зв'язуватися з діями саме цієї особи.

3. Юридичні штампи і кліше. В юридичній мові є стійкі сполучення слів, які за потреби варто використовувати, зважаючи на зміст юридичного документа. Часто використовуються такі штампи: «посадова особа державного органу», «відповідно до чинного законодавства», «в іншому випадку справа буде передана до суду», «відповідно до досягнутої домовленості», «гарантуємо повернення кредиту в сумі ...», «направляємо на розгляд і затвердження ...» і таке інше. Спроби зміни або скорочення таких кліше можуть призвести до

ускладнень в тлумаченні і застосуванні документа. В інших випадках неправильне використання штампів призводить до безграмотності тексту.

4. Розділові знаки. Усім відома фраза «Стратити не можна помилувати», в якій від розміщення коми сенс змінюється на протилежний. Аналогічні приклади можна знайти і в юридичних текстах. Наприклад, «Глава муніципального відділу освіти є головою представницького органу місцевого самоврядування, яка є депутатом і головою місцевої адміністрації» означає, що глава є головою представницького органу, але не є ні депутатом, ні головою адміністрації. Але якщо ми поставимо додаткову кому після слова «депутатом», то отримаємо додаткову інформацію: «Глава муніципального відділу освіти є головою представницького органу місцевого самоврядування, яка є депутатом, і головою місцевої адміністрації». У цьому випадку йдеться про те, що глава муніципального відділу освіти є також главою адміністрації. Він головує в представницькому органі, хоча і не є депутатом.

5. Дієслівні форми іменників і прикметників. Приклад двох речень: «Значущість випадку в тому, що він демонструє визнання судом великої важливості права на особисту таємницю». Та інший варіант: «Випадок значущий, оскільки демонструє, що суд визнав важливість права на особисту таємницю». Після перетворення іменників у прикметники або дієслова, що виражають відповідний зміст речення, творець документа починає шукати дієслова (присудки), щоб зробити речення правильним.

6. Позитивний виклад матеріалу. Психологи відзначають, що позитивні твердження краще сприймаються, ніж негативні. Порівняємо два речення. Перше: «Позивач стверджує, що він не міг вимагати справедливої плати не раніше, ніж після завершення проекту». Друге: «Позивач стверджує, що міг вимагати справедливої оплати тільки після завершення проекту». Тут виникає небезпека використання подвійного негативу. Наприклад, фраза «суддя не несправедливий» може зовсім не означати, що суддя справедливий.

Під час складання юридичних текстів варто уникати двозначності. Поняття, що мають подвійне значення, можуть виражатися як окремими словами, так і реченнями. Двозначність на рівні слів часто використовується юридичною мовою, коли деяким загальновживаним словам надається спеціальне (юридичне) значення. Іноді одні й ті ж слова можуть мати різне значення в різних контекстах. Двозначність в реченні може виникнути, якщо порядок слів неправильний, або нечітко вказано, чого стосується речення (чи окреме слово). Аналогічна ситуація може виникнути при використанні займенників, адже не завжди буває зрозуміло, якого іменника вони стосуються. Наприклад: «Ні вчителі, ні обслуговуючий персонал школи не несуть ніякої відповідальності за школяра, який займається небезпечними видами спорту на території школи, включаючи будь-якого школяра, який допомагає (асистує) займатися небезпечними видами спорту, або будь-якого школяра, який спостерігає за цим, який знав або повинен був знати, що цей небезпечний вид спорту може принести шкоду здоров'ю йому або їй і що добровільно знаходиться в місці небезпеки або нездатний покинути місце небезпеки». Виникає логічне запитання: у чому полягають підстави відповідальності вчителя?

Значна частина юридичних текстів призначена для людей, які можуть не зрозуміти юридичної термінології і лексики. Труднощі можуть викликати слова і словосполучення, які хоча і є загальновживаними, але мають специфічне значення в юридичній термінології. Про це варто пам'ятати, складаючи юридичні тексти.

Часто під час підготовки юридичного документа неможливо обмежитися виключно юридичною термінологією [1]. Потрібно використати слова з розмовної, технічної, іноземної мови. Крім того, поруч із звичайними, вживають застарілі слова (архаїзми), технічні та іноземні терміни. Але при цьому неприпустимо як спрощення змісту юридичного письма, так і створення замість документа наукової статті або іноземного тексту. Важливо дотримуватися принципу єдності термінології. Варто звернути особливу увагу на важливість використання цього принципу не тільки в процесі складання тексту юридичного документа, але і при внесенні до нього змін чи доповнень.

Останнім часом спостерігається тенденція повернення до багатьох правових конструкцій, відомих з часів римського права. Уникнути використання іноземних слів в українській мові неможливо. Дуже часто при складанні юридичного документа важко обійтися без іноземного терміна. Низка термінів вже настільки міцно увійшла в повсякденне та юридичне письмо, що без них взагалі неможливе складання документів. Тому більш коректними видаються спроби виробити правила використання іноземної термінології.

Застарілі слова (архаїзми) теж функціонують у правовому побуті, наприклад, такі слова, як «кара», «діяння» та інші. У цьому випадку не треба боятися їх використовувати і намагатися замінити на більш сучасні синоніми. З іншого боку, деякі слова, які отримали досить широке застосування, починають об'єктивно старіти та зникати з ужитку, зокрема правового. У таких випадках потрібне внесення змін до юридичних текстів, їх осучаснення. Іноді в юридичну і повсякденну термінологію повертаються терміни, які тривалий час вважалися застарілими, наприклад: «присяжні». У такому разі необхідно усвідомити точний сучасний сенс використовуваного раніше слова, переконатися, чи отримало воно досить широке визнання.

Спеціальна термінологія (технічна або наукова) має частотне застосування в юридичних текстах. Технічною термінологією рясніють будівельні норми і правила, правила техніки безпеки та дорожнього руху, експлуатації джерел підвищеної небезпеки. Не викликає сумніву необхідність розумного використання спеціальних слів в юридичних текстах, але кожне застосування технічних норм на практиці змушує залучати до тлумачення документа фахівця з технічною освітою, експерта. Це ускладнює та уповільнює правозастосувальну практику. Очевидно, повністю уникнути вживання вузькоспеціальних термінів неможливо, тому слід керуватися правилом максимального обмеження їхнього використання. У крайньому разі такі терміни вимагають спеціального визначення в тексті юридичного документа (як правило, це робиться на початку тексту).

Окрему проблему для юридичного письма становлять синоніми – слова, що мають різне написання, але приблизно однакове значення. Наприклад, «договір», «контракт», «угода». Неправильне, тобто таке, що не відповідає змісту тексту, використання синонімів у юридичних документах веде до спотворення його сенсу. Невдало підібраний синонім може звузити або розширити зміст документа. Наприклад, «порушення відносин» і «зміна відносин». Тому складаючи текст варто надавати перевагу практичній стороні, тому що це усуне багатозначність прочитання і тлумачення, можливі побічні ефекти, підвищить ефективність дії норми.

Омоніми – слова, які мають однакове написання або вимову, але різне значення, – також вимагають особливої уваги при їх використанні в юридичному тексті. Наприклад, слово «відведення» має різне значення, залежно від того, чого чи кого стосується. Наприклад, «відведення судді» і «відведення землі». Для підвищення ефективності сприйняття тексту, що містить омоніми, можна керуватися двома правилами:

1. Слово-омонім має бути адаптованим до речення тексту юридичного документа.

2. Омоніми з нетотожною вимовою необхідно супроводжувати знаками наголосу. Наприклад, «Орган» і «оргАн».

Вживаючи терміни в юридичному документі необхідно стежити за тим, щоб термін був зрозумілий не тільки автору, але й адресату. Якщо в автора документа виникає сумнів з цього приводу, доцільно розкрити зміст терміна, подати офіційне визначення терміна; розшифрувати його словами нейтральної лексики; забрати термін і замінити його загальнозрозумілими словами і виразами.

Висновки. Юридичне письмо – це засіб реалізації та спосіб вираження мови права. Для нього характерний підбір певних мовних засобів, який залежить від цільового призначення тексту юридичного документа, що зазвичай призначений для користування не тільки професійними юристами, але й пересічними людьми. Саме тому під час складання юридичного документа слід дотримуватися принципів точності, чіткості, логічності й ефективності.

Література

1. Мущинина М. Об особенностях юридических текстов и юридических дефиниций. URL : http://liborui.ru/text/bull/ur_tehn.pdf
2. Правове письмо : [навч. посіб.] / В. А. Ватрас, Д. А. Монастирський, В. Г. Рогожа та ін. ; за ред. Р. О. Стефанчука. К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 148 с.
3. Українська мова. Енциклопедія. URL : http://litopys.org.ua/ukrmova/um68.htm
4. Хазова О. Искусство юридического письма. М. : Юрайт, 2011. 181 с.
5. Шугрина Е. Техника юридического письма. М., 2000., 272 с.
6. Legal writing. URL : http://en.wikipedia.org/wiki/Legal_ writing#Legal_drafting.

Анотація

***Ляшук А. В.* Графічні особливості юридичного письма.** – Стаття.

У статті проведено дослідження особливостей застосування юридичного письма крізь призму юридичної лінгвістики. Описано різновиди юридичного письма відповідно до функціонального призначення юридичних текстів, в яких воно використовується. Закцентовано на важливості підбору мовних засобів згідно зі змістом юридичного документа й урахуванням цільової аудиторії адресатів.

Ключові слова: мова права, юридичне письмо, юридичний документ, юридичний текст, юридичний штамп.

Аннотация

***Ляшук А. В.* Графические особенности юридического письма.** – Статья.

В статье проведено исследование особенностей применения юридического письма через призму юридической лингвистики. Описаны разновидности юридического письма соответствии с функциональным назначением юридических текстов, в которых оно используется. Акцентировано на важности подбора языковых средств в соответствии с содержанием юридического документа и с учетом целевой аудитории адресатов.

Ключевые слова: язык права, юридическое письмо, юридический документ, юридический текст, юридический штамп.

Summary

***Liashuk A. V.* Graphic features of legal writing.** – Article.

The article deals with the peculiarities of the use of the legal writing through the lens of the legal linguistics. The legal writing types are described according to the functional purpose of the legal texts where they are used. The emphasis is made on the importance of the language signs selection in accordance with the content of the legal document and the target audience of the addressees.

Key words: legal language, legal writing, legal document, legal text, legal stamp.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 341.64

М. В. Кочеров
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ РЕФОРМ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Після розпаду СРСР, від 1991 до 2014 року, система Міністерства внутрішніх справ, основним елементом якої була міліція, фактично, не зазнала значних змін. Найголовнішою проблемою залишався репресивний зміст діяльності та воєнізований формат міліції, а не правоохоронний зміст діяльності та цивільний формат, як у цивілізованому світі. Другою проблемою було те, що Міністерство внутрішніх справ залишалося міжвідомчим монстром, який об'єднував у собі функції від міграційної служби до протипожежної, що, безперечно, було радянським рудиментом. Держава воліла контролювати кожен крок громадянина й намагалася якнайбільше централізувати управління суспільством в кількох велетенських органах примусу. До того ж, ця ситуація призвела до дублювання багатьох функцій різними структурними підрозділами МВС та роздутого штату [1].

Тому не випадково, що процеси євроінтеграції держави, подальша розбудова України як правової і демократичної держави, а також потреби громадянського суспільства потребували змін та реформ як МВС України, так і міліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності поліції досліджували такі науковці, як О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, Ю.Ф. Кравченко, М.І. Мельник, Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк та інші. В цих роботах висвітлювалися питання становлення та розвитку реформ в органах поліції (міліції).

Мета статті полягає у розкритті питань, пов'язаних з становленням та розвитком процесів реформ в органах поліції.

Виклад основного матеріалу. За роки незалежності керівництво МВС України не мало чіткого уявлення як системно реформувати міліцію. Практика була,на жаль, дещо інша. При зміні керівництва МВС України змінювалися й підходи до реформ, заходи реформ не завжди узгоджувалися з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави, з реформами системи судоустрою та судочинства.

Отже, зі здобуттям Україною незалежності склалися об'єктивні умови реформування системи МВС України (міліції) – незадоволеність керівництва держави та населення діяльністю системи, з одного боку. З іншого – зростанням злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України.

Започаткування реформ в системі МВС України можна пов'язувати з прийняттям Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996р. [2].

Основні положення, на які хотілося б звернути увагу в даній Концепції. Так, в ній було передбачено вжити заходів щодо звільнення міліції громадської безпеки від деяких невластивих їй функцій – паспортної та візової роботи, а також роботи, пов'язаної з медичним витвережуванням, утриманням осіб, які ведуть бродячий спосіб життя. Ці функції будуть передані місцевим органам виконавчої влади, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади. Здійснюватиметься реформування підрозділів державтоінспекції, функції організації дорожнього руху поступово передаватимуться державним адміністраціям на місцях. Поетапно згідно з Концепцією судово-правової реформи вирішуватиметься питання про можливість виведення із складу органів внутрішніх справ органів виконання покарань і передавання їх до Міністерству юстиції або створення на їх базі самостійної державної структури, а також функцій примусового лікування від алкоголізму – Міністерству охорони здоровья [2].

В Концепції передбачалося прийняття низки нормативно-правових актів, які були спрямовані на реформування МВС України та колишньої міліції.

Однак реформи на цьому не закінчувалися. Суттєвих змін у системі внутрішніх справ не відбулося. Багато положень концепції так і не були реалізовані.

Хоча в державі і склалися умови для змін у системі органів внутрішніх справ і Концепції були би успішно вирішені, якби були: знижене (зупинено) зростання злочинності; ліквідована надмірна

© М. В. Кочеров, 2017

перевантаженість працівників міліції; спрощена структура органів внутрішніх справ і організація управління нею; надане законодавче визначення поняття «органи внутрішніх справ», їх завдань та повноважень, умов діяльності.

Для успіху реформ в державі вони мають проводитися рішуче та відразу за усіма напрямками, мати системних характер та відбуватися під контролем персональної відповідальності, та з реальною звітністю. Успіх реформ також залежить від того, чи відбуваються вони за схемою: підготовка, проведення, моніторинг стану реформ та аналіз її результатів. Цього не відбулося.

Проведення реформ відбувалося не узгоджено та безсистемно. Неузгодженість законопроектної роботи з питань, що стосуються реформування правоохоронних органів,відсутність координуючих ініціатив з боку згадуваної спеціальної Комісії при Президентові України особливо наглядно простежуються у розв'язанні проблем місцевої міліції. Так, починаючи з вересня 2000 року, було внесено сім законопроектів, із яких чотири – народними депутатами України, а три– Кабінетом Міністрів. До того ж у січні 2001 року Президент України видав Указ "Про утворення місцевої міліції ". У 2004 році,за наполяганням Уряду, Верховна Рада прийняла, а Президент підписав Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції" [3].

Затверджено «Комплексну програму вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999–2005 роки»; на початку 2000 року йшлося про запровадження нових критеріїв оцінки діяльності правоохоронців залежно від громадської думки [4]. Повідомлялося, що «невдовзі міліція має змінити свою назву на «поліція»; заплановане реформування структури – «замість управлінь буде створено департаменти внутрішніх справ, бюро, сектори. З метою демілітаризації МВС відбувається розатестація посад. Оперативну роботу виконуватиме міліція, а другорядні роботи – цивільні працівники. Скорочується управлінський апарат» [5].

Наступним кроком реформ стали винесені для обговорення Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України переважно відображені в розробленому на виконання доручень Президента України і Уряду (від 28 лютого 2005 року № 11192) та від 2 березня 2005 року № 8410/1/105) проекті Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

Ця Концепція була спрямована на удосконалення системи МВС, приведення її структури і функцій у відповідність до усталеної практики Європейських держав, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, законності та правопорядку. Концепція має на меті на підставі наукового аналізу соціально економічної ситуації, змін і прогнозованих тенденцій її розвитку та криміногенної обстановки визначити шляхи оптимізації систем МВС для забезпечення максимальної ефективності її функціонування.

Вищенаведена Концепція хоча й містила певні положення щодо змін системи та структури міліції, форм та методів діяльності, однак все ж не передбачала докорінних змін. Здебільшого реформування було пов'язано з оптимізація функцій системи управління. Можна зазначити, що у вище проаналізованих нами концептуальних документах було закладено вектори майбутнього розвитку системи органів внутрішніх справ та міліції.

Чергова спроба реформ булла визначена Указом Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 р. № 245/2008 [6] яким передбачалося розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України в світлі набуття європейських ознак національною моделлю поліцейської організації.

В цей період МВС України було розроблено та подано до Верховної Ради України законопроекти «Про органи внутрішніх справ України» (від 18.01.2008 р. реєстр. № 1376), «Про Антикорупційне бюро України» (від 18.01.2008 р. реєстр. № 1378), «Про Національну міліцію» (від 18.01.2008 р. реєстр. № 1382), «Про Державну прикордонну міліцію» (від 12.03.2008 р. реєстр. № 2205), «Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України» (від 19.05.2008 р. реєстр. № 2470) [7].

Безумовною новацією в цих планах були так і не реалізований «проект Державної програми реформування системи МВС України до 2012 р.» та «вивчення питання про запровадження системи управління якістю», що переросло у проект ЄС Twinning «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції» [7].

Практично ці реформи заклали основи переходу міліції до континентально-європейської моделі поліцейської організації, започаткували основи створення Національної поліції. Однак положення реформ не були втілені у життя.

Отже, політична за ангажованість реформ, їх не системність, відсутність єдиного стратегічного бачення майбутньої системи МВС України та поліції призвели до того, що реформи не мали успіху і не відбулися.

Аналізуючи причини, чому реформи поліцейського відомства тривалий час не мали успіху, слід звернути увагу на те, що починати управління процесом реформування системи МВС України можна тільки:

– з'ясувавши загальні закономірності, принципи, функції, методи та механізм управління реформуванням системи органів МВС України;

– маючи належне нормативно-правове забезпечення реформування системи МВС, моделі чинної та нової систем МВС, ситуаційний алгоритм і календарний план реформування, можливість проводити постійний моніторинг процесу реформування;

– знаючи можливі перепони на шляху реформування та вміючи їх обходити;

– маючи особливі повноваження, аналітичний штаб і досвідчену мобільну команду реформаторів [8, с. 121].

Черговий етап реформування МВС України офіційно розпочався із створення у квітні 2014 році Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ. Ініціатива належала новому керівництву Міністерства на чолі з А. Аваковим, який на той час вже мав власний досвід співпраці з неурядовим сектором та участі у подіях Революції гідності. Сформована переважно з представників громадськості і правозахисного середовища, Експертна рада поставила за мету розробити до листопада 2014 р. концепцію реформування та запропонувати цей програмний документ на розгляд Уряду [9].

22 жовтня 2014 року, після обговорення на розширеному засіданні колегії МВС України, Кабінет Міністрів України схвалив Розпорядженням № 1118-р Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. Концепція передбачає розв'язання низки проблем та виконання умов європейської інтеграції шляхом забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Одним з головних завдань Концепції є підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, а також налагодження ефективної співпраці з населенням та місцевими громадами. Реалізацію Концепції передбачалося здійснити двома етапами протягом 2014-2016 років. Цього ж дня, 22 жовтня 2015 року, Кабінет Міністрів також затвердив Стратегію розвитку органів внутрішніх справ. Прийняття цих програмних документів, розроблених експертами правозахисних організацій спільно з МВС України, вперше відкриває для громадянського суспільства перспективу довгострокової реформаторської діяльності правоохоронної сфери [9].

Висновки. В цілому базові Концепції реформ МВС України у повній мірі містили цілком достатній час та цілком доцільний комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні створити якісно нове поліцейське відомство європейського типу, максимально наближеного до зразків світових поліцейських правоохоронних структур.

На сучасному етапі розвитку органів Національної поліції найбільш прийнятним шляхом їх розвитку є не докорінне реформування, а модернізація та трансформація окремих служб та напрямків діяльності.

Література

1. Реформа правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/law-enforcement-reform/

2. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ/ постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF

3. Мойсик В.Р. Основні напрями законодавчого забезпечення реформування правоохоронної системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/law_enforcementreform_ukraine.pdf

4. Засідання Колегії МВС України // Міліція України. – 2000. – № 5. – С. 4.

5. Зміна назви – не данина моді // Міліція України. – 2000. – № 8. – С. 3.

6. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» : від 20.03.2008 р., № 245/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 405.

7. Зозуля І. В. Місцева міліція як об'єкт реформування в системі МВС України: досвід створення та занепаду / Зозуля І. В. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2008. – Вип.11. – С. 133–138.

8. Зозуля І.В. Теорія та практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: дис. … д-ра ю.н.: 12.00.07. Київ, 2011. 470 с.

9. Теличкін І. Реформування органів внутрішніх справ та прокуратури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // https://helsinki.org.ua/reformuvannya-orhaniv-vnutrishnih-sprav-ta-prokuratury-i-telychkin/

Анотація

Кочеров М. В. Передумови становлення реформ в Національній поліції України. – Стаття.

Стаття присвячена актуальним питанням становлення реформ в Національній поліції. В статті аналізуються реформи та їх зміст з моменту отримання Україною незалежності до 2014 року. Робиться аналіз наслідків реформ в органах поліції та висвітлюються причини їх неефективності. Обґрунтовується, що на сучасному етапі розвитку органів Національної поліції найбільш прийнятним шляхом їх розвитку є не докорінне реформування, а модернізація та трансформація окремих служб та напрямків діяльності.

Ключові слова: реформа, поліція, Концепція, становлення, реформування, розвиток.

Аннотация

Кочеров М. В. Предпосылки становления реформ в Национальной полиции Украины. – Статья.

Статья посвящена актуальным вопросам становления реформ в Национальной полиции. В статье анализируются реформы и их содержание с момента обретения Украиной независимости до 2014 года. Делается анализ последствий реформ в органах полиции и освещаются причины их неэффективности. Обосновывается, что на современном этапе развития органов

Национальной полиции наиболее приемлемым путем их развития является не коренное реформирование, а модернизация и трансформация отдельных служб и направлений деятельности.

Ключевые слова: реформа, полиция, Концепция, становления, реформирования, развитие.

Summary

Kocherov M. V. Prerequisites for the formation of reforms in the National Police of Ukraine. – Article.

The article is devoted to topical issues of reforming the National Police. The article analyzes the reforms and their content from the moment of Ukraine's independence until 2014. An analysis of the consequences of reforms in the police is made and highlights the reasons for their ineffectiveness. It is substantiated that at the present stage of development of the National Police bodies the most acceptable way of their development is not radical reform, but modernization and transformation of certain services and activities.

Key words: reform, police, Concept, formation, reform, development.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

М. М. Коцур
Історія боротьби з наркотизмом від найдавніших часів до початку XX ст. 3

О. Ю. Максименко
Формування Національного архівного фонду 9

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

В. Д. Мехеда
Суб'єктний склад договору інжинірингу 15

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

А. О. Давиденко
До проблеми визначення принципів охорони праці
на підприємствах зі шкідливими умовами праці 21

С. В. Журавльов
Поняття та ознаки принципів правового регулювання
дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань 25

Б. Л. Корольчук
Контракт про проходження служби в поліції як правовий засіб
захисту трудових прав поліцейського 29

Н. М. Обушенко
До проблеми систематизації законів України у сфері праці 34

К. С. Рижеченко
До проблеми запровадження в Україні найбільш позитивного зарубіжного досвіду
у сфері правового регулювання реалізації права на працю
працівниками закладів вищої освіти 38

Д. І. Сіроха
Функції нормотворчості суб'єктів трудового права 42

О. П. Сайнецький
Систематизація соціального законодавства у Німеччині 46

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

В. М. Єднак
Історико-правовий аналіз реформування системи правоохоронних органів в Україні
(з часів існування СРСР по теперішній час) 51

В. Р. Біла
Індивідуальні акти публічної адміністрації: поняття та ознаки 56

С. В. Бейгул
Сутність поняття управління в діяльності територіальних органів
Національної поліції України 60

А. П. Богданов
Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин в Україні 65

В. І. Божик
Міжнародний досвід відмежування адміністративних правопорушень та кримінальних проступків 70

В. І. Бондар
До проблеми визначення критеріїв диференціації правового регулювання праці службовців правоохоронних органів..... 74

О. М. Бондаренко
Мета, завдання та функції вирішення податкового спору 78

В. В. Бортницька
Процесуальний порядок застосування спрощеного порядку видачі осіб з України 83

К. Л. Бугайчук
Контроль як складова публічного адміністрування в органах Національної поліції: загальнотеоретичний аспект 88

О. В. Брусакова
Розвиток адміністративно-правового регулювання в галузі авіаційного транспорту 94

П. В. Вовк
Незалежність адміністративного суду як наріжний чинник ефективного захисту прав та свобод людини 100

М. А. Данилевський
Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні..... 104

С. В. Дегтярьова
Стан дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання агропромислової сфери..... 108

Д. Г. Диська
Особливості системи організації освітнього процесу в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання 113

Я. В. Журавель
Вплив процесу децентралізації на розвиток суспільних відносин на регіональному рівні 118

А. В. Заболотний
Сутність та ознаки професійної діяльності державних службовців як об'єкта адміністративно-правового регулювання 122

С. В. Кандиба
Міжнародний досвід адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю..... 127

Д. О. Карбовський
Адміністративні процедури у сфері діяльності територіальних органів Національної поліції України 131

О. В. Карпушова
Ознаки та критерії якісної роботи суддів..... 135

П. А. Комирчий
Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины 139

О. С. Лавренікова
Методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні..... 144

І. І. Мотиль
Механізм захисту прав і свобод людини Національною поліцією України..... 148

Г. В. Муляр
Етичні та правові принципи взаємовідносин між медичним працівником та пацієнтом 153

О. В. Новіков
Протидія корупції в умовах формування багаторівневого територіального публічного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект 158

Р. С. Осипчук
Особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України ... 165

В. А. Пастушенко
Адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні 170

В. А. Писанець
Адміністративні процедури забезпечення доброчесності в правоохоронних органах 173

І. М. Погрібніченко
Юридична природа індивідуальних (адміністративних) актів: законодавчі реалії 177

В. Г. Торчинюк
Загальні та галузеві принципи кадрової політики у системі правосуддя 181

О. М. Радченко
Правові режими справляння митних платежів 186

К. С. Рогозіннікова
Поняття та сутність податкових відносин як об'єкта адміністративно-правової охорони 191

М. Г. Рожкова
До питання визначення сутності адміністративно-правових засад дошкільної освіти України 196

Ю. С. Ромашов
Зарубіжний досвід кадрового забезпечення поліції 201

І. О. Садовська
Адвокатська діяльність як категорія наукового пізнання та об'єкта податково-правового регулювання 205

С. В. Семіног
Сутність адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні 209

С. Л. Семяніста
Правове врегулювання доступу до публічної інформації в Україні 214

В. М. Тригубенко
Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на працю та соціальний захист від безробіття 219

О. С. Ховпун
Адміністративно-правові форми і методи забезпечення фармації в Україні 224

Ю. Я. Чумак
Особливості земельних правовідносин як об'єкту адміністративно-правової охорони 229

В. О. Шаповал
Шляхи та перспективи удосконалення правового врегулювання місцевого оподаткування в Україні 234

В. В. Щербаков
Правові акти органів суддівського самоврядування як вираження форми їх діяльності 237

С. С. Теленик
Правова природа щорічних послань Президента України 243

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

А. С. Вербієць
Оперативне обслуговування об'єктів (місць) незаконного видобутку бурштину-сирцю 250

А. І. Кисько
Поняття організованої злочинної групи:
міжнародні стандарти та зарубіжний досвід 254

В. М. Купрієнко
Організація контролю як один із напрямів запобігання злочинам
у сфері діяльності кредитних спілок в Україні 260

О. М. Луговий
Щодо проблем протидії злочинам, пов'язаним із рейдерським захопленням підприємств:
аналітичний огляд 265

А. М. Падалка
Проблема криміналістичної характеристики
організованої злочинності у сфері оподаткування 271

А. Ю. Стащак
Ретроспективний аналіз становлення та розвитку принципів
оперативно-розшукової діяльності 274

С. Ю. Стратонов
Поняття та зміст судово-експертної діяльності
в галузі експертизи встановлення давності документу 278

Є. І. Усачов
Сутність діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України
як об'єкту контролю 282

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

В. А. Александрова
Особливості застосування арешту майна
як заходу забезпечення кримінального провадження в Україні 285

В. В. Капустник
Алгоритм проведення підрозділами кримінальної поліції
оперативно-розшукових заходів, які потребують дозволу слідчого судді 289

Д. М. Кратко
Принципи оцінки доказів у теорії кримінального процесу 295

Ю. О. Ліпін
Обставини, що підлягають встановленню
на початковому етапі розслідування заволодіння майном
шляхом зловживання службовим становищем у сфері енергетики 298

О. О. Посашков
Теоретичні передумови формування криміналістичної характеристики
втручань в діяльність судового експерта 303

А. В. Свінцицький
Світовий досвід забезпечення безпеки осіб,
які беруть участь у кримінальному провадженні 307

Д. О. Шумейко
Правове регулювання та правозастосовна практика здійснення
спеціального кримінального провадження у окремих зарубіжних країнах 311

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

А. В. Ляшук
Графічні особливості юридичного письма 318

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

М. В. Кочеров
Передумови становлення реформ в Національній поліції України 322

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 1(16)
Том 4

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – І. Левіт
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 20.01.2017 р. Формат 60х84/8. Обл.-вид. арк. 38,27, ум.-друк. арк. 37,90.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 2001-17.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua