

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 3(9)
Том 2

Івано-Франківськ
2015

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

О.К. Вишняков – 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

Н.А. Зелінська – д-р юрид. наук, професор

С.О. Ковальчук – канд. юрид. наук, доцент

В.В. Король – канд. юрид. наук, доцент

Р.М. Мінченко – д-р юрид. наук, професор

П.Д. Пилипенко – д-р юрид. наук, професор

С.Л. Стадніченко – габілітований д-р, професор

В.В. Тищенко – д-р юрид. наук, професор

В.О. Туляков – д-р юрид. наук, професор

Є.О. Харитонов – д-р юрид. наук, професор

О.І. Харитонова – д-р юрид. наук, професор

Г.І. Чанишева – д-р юрид. наук, професор

Рекомендовано до друку та поширення через
мережу Internet вченою радою Національного університету
«Одеська юридична академія» 12.12.2015 р. (протокол № 3)

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

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.11

*О. Я. Гуняк**суддя Перемишлянського районного суду Львівської області*

УЗГОДЖЕННЯ ПРИВАТНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСІВ У ПРАВІ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Ретроспективне дослідження виникнення і становлення ідей та елементів громадянського суспільства дає підстави стверджувати, що в Україні протягом століть тривав процес формування сфери громадського життя, пов'язаний із поширенням ідеології визвольного руху, втіленням у життя сподівань на здобуття українським народом незалежності, вирішенням національного питання шляхом демократизації суспільства. Вітчизняна політико-правова думка обґрунтовувала ідеї свободи особи, рівності людей, пріоритету загальнолюдських цінностей, тобто основоположні засади правової держави і громадянського суспільства. У суспільній свідомості поступово формувалося уявлення, що держава не завжди виступає надійним гарантом прав та інтересів окремої особи і суспільства загалом. Змусити державу бути таким гарантом може лише соціальна сила, яка здатна урівноважити силу держави та на яку остання зважатиме. Такою силою є громадянське суспільство, якому держава має бути підпорядкована [1, с. 36].

Громадянське суспільство – це не стереотип, а ідея, яка отримує практичне втілення з урахуванням традицій, історії, менталітету кожного народу; історичний феномен, що виник на певному етапі розвитку державно організованого, перш за все, західного суспільства та характеризується самостійністю стосовно держави. У свою чергу, сучасний стан українського суспільства потребує від наукової спільноти пошуку відповідей на загальносоціальні імпульси, які необхідні стратегії реформування: перехід від неконструктивних спроб замінити державу громадянським суспільством до зусиль, які спрямовані на їх збалансовану взаємодію. Саме принцип соціального та політичного балансу у взаємовідносинах держави і громадянського суспільства, публічного та приватного інтересів у праві повинен стати основою для виправлення та корекції нестабільної суспільно-політичної ситуації [2, с. 57]. Права та свободи, встановлені демократичною державною владою, здійснюються в інтересах усіх громадян і

кожної людини окремо. В установленні прав і свобод державною владою, в реалізації їх громадянами спостерігається фактична єдність загального й окремого, результатом чого є удосконалення державної влади, що задовольняє інтереси людей. У такий спосіб можемо констатувати, що проблема співвідношення відповідного балансу громадянського суспільства і держави, приватного та публічного інтересів у праві значно актуалізована у зв'язку не лише з останніми суспільно-політичними подіями в Україні, а й логікою історичного, політичного, правового прогресу в ім'я людини [2, с. 60]. З огляду на це, метою цієї наукової статті є дослідження механізму узгодження приватного та публічного інтересів у праві як фактора розвитку громадянського суспільства. Для успішного досягнення останньої передбачається актуалізувати та розв'язати такі завдання:

- окреслити основні підходи до визначення природи громадянського суспільства, що представлені в сучасній юридичній літературі;
- проаналізувати ознаки громадянського суспільства через призму гносеологічного потенціалу категорій приватного та публічного інтересів;
- осмислити підстави і засоби узгодження приватного та публічного інтересів у праві як чинника становлення громадянського суспільства.

У науковій літературі діють різні підходи до інтерпретації природи громадянського суспільства. Це пояснюється, по-перше, міждисциплінарним характером цього явища, яке вивчається не лише юридичною наукою, а й філософією, політологією, соціологією тощо; по-друге, множинністю підходів науковців до визначення головних ознак цього поняття. Громадянське суспільство визначають і як сукупність рівноправних індивідів, і як систему недержавних об'єднань, і як сукупність різноманітних суспільних відносин між цими суб'єктами, причому деякі дослідники виключають із цього кола політичні відносини. Існують також різні підходи до визначення кола інститутів, що входять до складу громадянського суспільства.

Так, в юридичній енциклопедичній літературі під «громадянським суспільством» розуміється суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права. Побудова громадянського суспільства є метою суспільного розвитку, засобом усебічного забезпечення інтересів, прав і свобод людини та громадянина [3, с. 646]. За сучасним уявленням, громадянське суспільство є самостійною соціально організованою структурою для узгодження різноманітних інтересів людей. Воно не протиставляється державі, а взаємодіє з нею для досягнення загальних цілей. Структурними елементами громадянського суспільства є різноманітні об'єднання громадян, політичні партії, масові рухи тощо [3, с. 647]. Такий підхід береться за основу та аналізується в різних навчальних і наукових працях.

На думку А. Колодія, громадянське суспільство – це об'єднання вільних індивідів і асоціацій громадян, що сформовані добровільно для забезпечення свободи та ініціативності особистості, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, задоволення інших загальних інтересів. Це об'єднання, завдяки приватній власності в економічній сфері, демократії – в політичній, плюралізму – в духовній, справедливості – у правовій, зумовлює існування в абсолютній більшості так званого середнього прошарку, який здатен підпорядкувати громадянському суспільству демократичну, правову, соціальну державу [4, с. 13]. У свою чергу, С. Тимченко на підставі узагальнення основних методологічних підходів формулює власне визначення громадянського суспільства, яке розуміє як «вільну асоціацію (союз) рівноправних, свідомих громадян-власників та їх об'єднань, які в межах правової системи, поза втручанням держави, самоорганізовано реалізують свої приватні та суспільні інтереси» [5, с. 207].

В юридичних наукових і навчальних джерелах представлені та обґрунтовані й інші дефініції громадянського суспільства. Водночас прослідковується певна закономірність: намагання дослідників під час розкриття змісту цього поняття використати пізнавальні можливості таких категорій як «інтерес», «приватний інтерес» і «публічний інтерес». Поняття «громадянське суспільство» набуло в науковій літературі особливого змісту і в сучасному трактуванні виражає певний тип (стан, характер) суспільства, його соціально-економічну, політичну і правову природу, ступінь зрілості, розвиненості. Громадянське суспільство тлумачиться як суспільство, яке відповідає напрацьованим історичним досвідом критеріям. Це найвищий рівень розвитку соціальної спільності [6, с. 9–10]. Громадянське суспільство – не державно-політична, а, головним чином, економічна й особиста, приватна сфера

життєдіяльності людей; відносини, які реально виникли між ними. Це вільне, демократичне, правове, цивілізоване суспільство, де немає місця режиму особистої влади, волюнтаристським методам правління, класовій ненависті, тоталітаризму, насильству над людьми, де поважають закон і мораль, принципи гуманізму і справедливості. Це ринкове багатоукладне конкурентне суспільство зі змішаною економікою, суспільство ініціативного підприємництва, розумного балансу інтересів різних соціальних прошарків [6, с. 12].

У цьому контексті варто проаналізувати ознаки громадянського суспільства через призму категорії «інтерес». Адже саме за допомогою таких категорій, як приватний і публічний інтереси, політико-правова думка вийшла на поняття правової держави, прав людини та громадянського суспільства.

З-поміж основних ознак громадянського суспільства С. Гусарев, А. Олійник та О. Слюсаренко виокремлюють такі: по-перше, свобода та ініціативність особистості, які спрямовані на задоволення розумних потреб членів суспільства без шкоди загальним інтересам [7, с. 58]; по-друге, відсутність жорсткої регламентації з боку держави приватного життя членів суспільства, існування розвинутої соціальної структури, яка гарантує задоволення різноманітних інтересів різних груп і верств населення; по-третє, визнання і матеріалізація ідей верховенства права, особливістю якого має бути поділ права на публічне та приватне, де основними ознаками останнього є орієнтація на людину власника, рівний правовий статус у суспільних відносинах інтересів державних, громадських структур і громадянина [7, с. 59].

На переконання Н.В. Філик, для громадянського суспільства мають бути характерними такі ознаки: 1) основною цінністю громадянського суспільства є людина, а також її права, свободи, потреби, інтереси, переконання тощо; 2) у громадянському суспільстві існує пріоритет інтересів суспільства над державою, остання повинна регулювати за допомогою права суспільні відносини, гарантувати і забезпечувати права та свободи кожної конкретної людини, а не втручатися у сферу громадянського суспільства; 3) громадянське суспільство повинно сприяти реалізації приватного інтересу індивідів, а також у ньому мають існувати різноманітність і недоторканність власності членів суспільства, основою громадянського суспільства є «середній клас»; 4) діяльність державних органів здійснюється з урахуванням і забезпеченням різноманітних потреб та інтересів індивідів і соціальних груп [8, с. 82].

Плідною в цьому ракурсі є точка зору О. Черданцева, що громадянське суспільство – це система суб'єктів і відносин, певною мірою незалежних від держави, сфера, де панують приватний інтерес, приватна власність, економічно незалежні, вільні,

юридично рівноправні суб'єкти [9, с. 71]. Таким чином, приватний інтерес є інтересом громадянського суспільства. Причому основною фігурою громадянського суспільства є людина як особистість та її приватні інтереси, вільна реалізація яких проходить поза державним контролем.

Згідно з міркуваннями Ю. Бондаря, категорія «громадянське суспільство» може бути визначена і розкрита лише в межах взаємин приватного та публічного і набуває свого сенсу лише у співвідношенні з державою. Життя людини протікає в континуумі приватних інтересів. Вони складають реальне місце існування людей, їх життєвий світ. У сфері реальної життєдіяльності генеруються ініціатива, заповзятливість, самоорганізація, спонукаючи людей до громадських діянь, солідарності та боротьби, співпраці та суперництва. Енергія громадської самодіяльності – така суть визначення громадянського суспільства, щодо якого найбільш поширене структурне визначення цього поняття як сукупності недержавних асоціацій за інтересами, носить вторинний характер, оскільки ця дефініція виражає не сутність, а форми громадської самодіяльності громадян. Однак водночас із приватною існує публічна сфера громадського життя – сфера загальних інтересів усіх громадян, суспільства в цілому. Носієм цих загальних інтересів виступає публічна влада, що відділяється від суспільства й організовується як держава. Остання, як відомо, має тенденцію відриватися від суспільства і бюрократизуватися, втрачаючи повсякденний зв'язок із життєвим світом як головним джерелом громадської енергії. Громадянське суспільство – простір, в якому присутнє все різноманіття інтересів. Вони як взаємодіють, так і протидіють одне одному, чинять тиск на владу, примушуючи її прислухатися до голосу суспільства, враховувати різні інтереси, шукати шляхи їх задоволення [10, с. 16].

Конструктивно-опонуюче протистояння держави і громадянського суспільства зовсім не свідчить про те, що громадянське суспільство представляє позитивний полюс, який концентрує демократичний початок, а держава – полюс негативний, обтяжений авторитарно-бюрократичними збоченнями. Має вестись мова про взаємодію, в якій не лише громадянське суспільство стає базою демократичної державності, але і правова держава, представляючи публічний інтерес, захищає права людини і громадянина від різного роду деформацій у структурах громадянського суспільства. Вододіл між двома інститутами проходить по лінії приватного і публічного інтересів. Поки ці начала не знайдуть спільного, виникають дестабілізуючі розриви між громадянським суспільством і державою. З тим, що громадянське суспільство виростає з нескінченного різноманіття приватних інтересів, пов'язане його багатство, але одночасно й обмеженість. Воно не може бути інтегратором громадського життя і

виразником публічного інтересу. Коли громадянське суспільство починає претендувати на владні функції, воно стає джерелом анархістських тенденцій і занурюється в чергу внутрішніх конфліктів між різними групами приватних інтересів, що руйнують його цілісність [10, с. 19].

Громадянське суспільство, що його Т. Дашо та Т. Гарасимів розуміють не лише як систему певних суспільних інтересів, але й як процес їхнього здійснення, допускає наявність різних дієвих осіб – досить самостійних для того, щоб приймати власні рішення і, водночас, досить залежних, щоб зберігати інтерес до загальних дій. Форму їхніх взаємин у такому випадку неможливо визначити інакше, ніж діалог. Цей діалог спрямований не просто на обмін думками й узгодження інтересів, а на підтримку засад існування і громадянського суспільства, і держави [11, с.180]. За таких умов інтерес варто розглядати не відокремлено, а в системній взаємодії з діяльністю людини, особливо у відносинах, урегульованих нормами права, відносинах «людина-людина». Таким чином, природна необхідність, властивості людської істоти, в якому б відчуженому вигляді вони не виступали, інтерес – ось що поєднує членів громадянського суспільства [12, с. 47].

У цьому контексті М. Патей-Братасюк відзначає, що саме громадянське суспільство є оптимальним способом співжиття громадян, що передбачає узгодження приватних, нерідко суперечливих інтересів шляхом компромісів, угод, сприяє плюралізму та конкуренції. Громадянське суспільство сприяє самоствердженню і самореалізації людини, відкриває нові шляхи розвитку особистості. Воно передбачає активізацію населення, залучення його до процесів управління, створює умови для об'єднання атомізованих індивідів у боротьбу за закріплення на практиці вже проголошених державою прав людини. Громадянське суспільство є однією з найефективніших на теперішній період форм суспільної організації, яка наділена гуманістичними ознаками та є базою демократизації суспільних відносин. Це історично сформоване утворення постає середовищем існування та активної діяльності людини, надає їй певні гарантії захищеності та стабільності. Це суспільство соціального партнерства та консенсусу, яке має багаторівневу структуру і складний внутрішній механізм. По суті, під громадянським суспільством розуміється позадержавна сфера суспільного життя. Це система недержавних структур, яка захищає інтереси окремої особи, соціальної групи, суспільства в цілому [10, с. 67].

Якщо звернутися безпосередньо до зовнішніх проявів приватного інтересу, можна помітити, що прагнення людини володіти благами (матеріальними, соціальними, культурними тощо), приховане чи усвідомлене, первинне, є основним посилом становлення та розвитку цивілізації і ключовим

аспектом життєдіяльності громадянського суспільства, яке, виступаючи засобом співіснування індивідів, сонмом перетинів, зіткнень і протистоянь індивідуальних інтересів, урегулюється діалектичною парою «право–інтерес» де право – результат діяльності держави, а інтерес – рушійний чинник і результат діяльності й розвитку громадянського суспільства [13, с. 120]. З'ясування нагальних інтересів громадянського суспільства й надання їм захисту новостворюваними нормами виступає запорукою об'єктивності та ефективності закону [13, с. 129]. Пріоритет інтересів кожної конкретної людини має гарантуватись законом і забезпечуватись; в цьому суть і мета як суспільного, так і державного інтересів. Беззастережне втілення в життя головної засади суспільства – «людина понад усе» – завжди виведе в кінцевому підсумку на оптимальне поєднання інтересів людини, суспільства та держави.

На думку А. Кряжкова, публічні інтереси включають у себе лише ті потреби, від яких залежить існування та розвиток суспільства. Держава повинна обмежувати своє втручання сферою публічних інтересів. В інших сферах життя суспільства діють інші соціальні регулятори, наприклад, норми моралі. Визначення цієї межі державного втручання і складає проблему розмежування держави та громадянського суспільства, балансу публічних і приватних інтересів, інтересів окремого суб'єкта та суспільства. Необхідно, щоб, з одного боку, визнавалося та захищалося право кожного, і водночас визнавалися і захищалися права суспільства загалом [14, с. 92]. Дисбаланс інтересів є причиною руйнівних суспільних процесів, революцій. Такий стан суспільства, в якому одні інтереси переважають, створює неминуче відчуття несправедливості та спричиняє за собою соціальний вибух. Щоб не допускати саморуйнування суспільства, варто попереджати виникнення дисбалансу інтересів, забезпечувати їх співіснування і розумне співвідношення. Найбільш ефективним інструментом для цього є право. За його допомогою, передусім завдяки забезпеченню належного співвідношення інститутів публічного і приватного права, можна досягти поставленої мети.

Баланс публічного та приватного у праві, сфер дії держави і громадянського суспільства є єдиною проблемою. Однаково згубною буде перевага будь-якої з цих сторін. Виокремлення сфер публічного та приватного інтересів у праві постає як питання розділення держави та громадянського суспільства. Стан «громадянського суспільства» припускає й наявність певної культури відносин між суспільством і державою. Держава в особі своїх органів, взаємодіючи з суспільством, повинна свідомо обмежувати сферу свого втручання сферою публічного. Щоразу потрібне усвідомлення публічного інтересу, пов'язане із структурізацією систе-

ми суспільних зв'язків, відбором і оцінкою безлічі соціальних інтересів і виокремлення серед них інтересу публічного.

У багатьох сферах державної діяльності (як-от: оборона, підтримка громадського порядку, здійснення кримінального переслідування) присутність публічного інтересу очевидна, оскільки здійснення вказаної діяльності державними органами «природно» виникає з функцій і завдань держави. Але в інших, «порубіжних» із громадянським суспільством сферах, це не так явно, тому згаданий процес усвідомлення публічного інтересу або, інакше кажучи, його виявлення в суспільних відносинах, в які має намір втрутитися держава, є обов'язковою умовою. Межа між сферами життєдіяльності держави та суспільства, між публічним і приватним доволі тонка та рухлива. Визначити її непросто. З одного боку, складно охопити всі сторони життя, що мають «публічне» значення, а з іншого, динаміка суспільного розвитку, зміна матеріальних умов життя змушують вести мову про «публічний інтерес» як про постійно еволюціонуючу категорію [14, с. 93].

Отже, оптимальною умовою компромісу приватного та публічного інтересів у праві як фактора розвитку громадянського суспільства є встановлення гармонійного їх узгодження з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Водночас громадянське суспільство – це простір, в якому присутнє все різноманіття приватних і публічних інтересів у праві. Громадянське суспільство виступає соціальною організацією, що характеризується інтересами, які не збігаються з державними (але й не суперечать їм), а також наявністю механізмів, котрі дають змогу забезпечити реалізацію цих інтересів завдяки внутрішнім ресурсам громадянського суспільства. У контексті балансу приватного і публічного інтересів у праві громадянське суспільство – це вільне, гуманістичне, демократичне, правове, індивідуалізоване, структуроване, самоврядне суспільство, вищою цінністю якого є людина та її свобода.

Література

1. Тимошенко В. Формування ідей та елементів громадянського суспільства в Україні: ретроспективний аналіз / В. Тимошенко // Право України. – 2014. – № 4. – С. 36–44.
2. Оніщенко Н. До питання про пошук балансу у співвідношенні громадянського суспільства та держави / Н. Оніщенко // Право України. – 2014. – № 4. – С. 55–62.
3. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А – Г. – 672 с. : іл.
4. Колодій А. Громадянське суспільство: ознаки, структурні елементи, співвідношення із державою / А. Колодій // Право України. – 2014. – № 4. – С. 9–16.
5. Тимченко С. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави

в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / С. Тимченко ; Запорізький юрид. ін-т МВС України. – Запоріжжя, 2001. – 232 с.

6. Кузнецова Н. Громадянське суспільство та особисті немайнові права / Н. Кузнецова // Право України. – 2015. – № 4. – С. 9–17.

7. Гусарев С. Теорія права і держави : навч. посіб. / С. Гусарев, А. Олійник, О. Слюсаренко. – К. : Правова єдність, 2008. – 270 с.

8. Філик Н. Державно-правові засади громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Н. Філик ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 200 с.

9. Черданцев А. Теория государства и права : учеб. для вузов / А. Черданцев. – М. : Юрайт-М, 2002. – 432 с.

10. Громадянське суспільство і права держава: теоретичні моделі та досвід реалізації : [монографія] / [В. Гвоздецький, О. Мурашин, М. Патеї-Братасюк та ін.] ; за заг. ред. В. Гвоздецького. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2012. – 328 с.

11. Дашо Т. Роль і місце органів внутрішніх справ України в умовах формування громадянського суспільства : [монографія] / Т. Дашо, Т. Гарасимів. – Львів : ЛьвДУВС, 2012. – 212 с.

12. Самбор М. Інтерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / М. Самбор ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 260 с.

13. Венедіктова І. Методологічні засади охоронюваних законом інтересів у приватному праві : [монографія] / І. Венедіктова. – Х. : Нове Слово, 2011. – 260 с.

14. Кряжков А. Публичный интерес: понятия, виды и защита / А. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.

Анотація

Гуляк О. Я. Узгодження приватного та публічного інтересів у праві як фактор розвитку громадянського суспільства. – Стаття.

У статті розглянуто механізм узгодження приватного та публічного інтересів у праві як фактор становлення громадянського суспільства. Окреслено основні

підходи до визначення природи громадянського суспільства, що представлені в юридичній літературі. Проаналізовано ознаки останнього через призму гносеологічного потенціалу категорій приватного та публічного інтересів. Осмислено підстави та засоби узгодження приватного та публічного інтересів у праві як чинника розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: інтерес, приватний інтерес, публічний інтерес, громадянське суспільство, правова держава, узгодження приватного та публічного інтересів.

Аннотация

Гуляк О. Я. Согласование частного и публичного интересов в праве как фактор становления гражданского общества. – Статья.

В статье рассмотрен механизм согласования частного и публичного интересов в праве как фактор становления гражданского общества. Очерчены основные подходы к определению природы гражданского общества, что представлены в юридической литературе. Проанализированы признаки последнего через призму гносеологического потенциала категорий частного и публичного интересов. Осмыслены основания и средства согласования частного и публичного интересов в праве как фактора развития гражданского общества.

Ключевые слова: интерес, частный интерес, публичный интерес, гражданское общество, правовое государство, согласование частного и публичного интересов.

Summary

Gulyak O. Y. The coordination of private and public interests in the law as factor of formation of civil society. – Article.

The article reviews the mechanism of coordination of private and public interests in the law as factor of formation of civil society is considered. The main approaches to definition of the nature of civil society are outlined that are presented in legal literature. Signs of the last through a prism of gnoseological potential of categories of private and public interests are analysed. It is comprehended the bases and means of harmonization of private and public interests in the law as factor of development of civil society.

Key words: interest, private interest, public interest, civil society, lawgoverned state, harmonization of private and public interests.

УДК 342.1

М. І. Завидняк
*здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Економічна безпека є складовим елементом конституційної безпеки, яку у вітчизняній літературі розкривають як стан конституційних правовідносин, що складаються в процесі цілеспрямованої діяльності, результатом якої є досягнення стану оптимального функціонування і розвитку громадянського суспільства, правової держави та їх структурних компонентів, і що характеризується здатністю протистояти загрозам, що становлять небезпеку для конституційного ладу [1, с. 50]. Дане визначення не є бездоганим з точки зору конституційних цілей, оскільки ще у статті 16 Французької декларації прав людини і громадянина зазначено, що суспільство немає конституції, якщо в ньому не здійснено поділу влади та не забезпечено прав людини. Тому до цього варто включити також визначеність правил, які дозволяють визначати обсяг прав і свобод людини, і належні гарантії їх здійснення. З огляду на це, існує необхідність визначити окремі аспекти проведення досліджень проблем забезпечення економічної безпеки.

У цій статті буде розкрито особливості дослідження окремих аспектів економічної безпеки на основі міждисциплінарного підходу та застосування доктрини верховенства права в діяльності органів публічної адміністрації.

Поняття економічної безпеки (далі – ЕБ) передбачає забезпечення: високого рівня самодостатності економіки – забезпечення її природними, фінансовими, інвестиційними, інноваційними та соціальними ресурсами на достатньому рівні; економічної самостійності, яка, в першу чергу, повинна проявлятися у можливості здійснювати контроль над своїми ресурсами, спроможності залучати й утримувати капітал на власній території, та найбільш повного використання конкурентних переваг області; стабільності і стійкості економіки, які передбачають надійність елементів економічної системи як в цілому, так і окремих її компонентів, створення гарантій підприємницької діяльності, стримування впливу дестабілізуючих факторів; здатності до розвитку на основі інноваційних стратегій, здійснення постійної модернізації виробництва, ефективної інвестиційної та інноваційної політики [2, с. 399].

На думку науковців, економічна безпека – це здатність економіки забезпечувати ефективно задоволення суспільних потреб на національному і

міжнародному рівнях. Іншими словами, економічна безпека являє собою сукупність внутрішніх і зовнішніх умов, які сприяють ефективному динамічному росту національної економіки, її здатності задовольняти потреби суспільства, держави, індивіда, забезпечувати конкурентоздатність на зовнішніх і внутрішніх ринках, що уберігає від різноманітних погроз і втрат. По-перше, економічну безпеку країни має забезпечувати, насамперед, ефективність самої економіки, тобто, водночас із захисними заходами, здійснюваними державою, вона повинна захищати сама себе на основі високої продуктивності праці, якості продукції і т.д. По-друге, забезпечення економічної безпеки країни не є прерогативою якого-небудь одного державного відомства, служби, вона має підтримуватися всією системою державних органів, усіма ланками і структурами економіки [3, с. 114].

З точки зору конституційного права, питання ЕБ лежать у площині 1) організації публічної влади, а також 2) певних вимог до законодавства та практики його застосування як органами публічної адміністрації, так і судовими органами.

1) З точки зору організації публічної влади, мова йде, насамперед, про належний баланс розподілу повноважень між органами влади, на які покладено функції по забезпеченню ЕБ.

У цьому аспекті слід розрізняти загальні функції держави у сфері національної економіки, які виражаються у збалансованому ступені втручання в економічні свободи, заснованому на гарантуванні належного рівня ділової активності громадян, шляхом ухвалення законів та регуляторних актів. Другий зріз розподілу повноважень у сфері ЕБ у системі публічної адміністрації виражає наділення законом конкретних повноважень спецслужб та органів безпеки держави, які під демократичним контролем мають попереджувати, запобігати та усувати потенційні та реальні загрози ЕБ на підставі та в порядку, встановленому законом.

2) Вимоги верховенства права є ключовими у забезпеченні ЕБ у діяльності органів публічної влади, зокрема, спецслужбами та органами безпеки держави. За відповідними вимогами, у подальшому діяльність зазначених інститутів влади у роботі буде аналізуватися через призму засад законності, правової визначеності, поваги до прав людини та заборони свавілля. Такі вимоги однаковою мірою стосуються як змісту законодавства,

здійснення органами публічної влади регуляторної діяльності у сфері національної економіки, так і відповідних попереджувальних та охоронювальних заходів, які здійснюють спецслужби та органи безпеки держави на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією і законами України.

Окремої уваги заслуговує проблема методологічних засад дослідження конституційних аспектів питань забезпечення ЕБ.

Ці питання мають насамперед міждисциплінарний методологічний характер, оскільки проблеми забезпечення ЕБ є предметом дослідження:

а) науки публічного адміністрування як процесу публічного управління у відповідній сфері [4; 5];

б) науки конституційного права як одного з аспектів забезпечення конституційного ладу [6];

в) економічної теорії як забезпечення економічних інтересів держави, національних інтересів та виявлення, попередження та усунення потенційних та реальних загроз розвитку національної економіки [7; 8, с. 84–95];

г) націобезпекознавства як науки самоорганізації системи, яка перебуває у стані дестабілізації, зважаючи на природні, техногенні чи антропогенні чинників [9].

Дослідження питань ЕБ сьогодні часто розглядається з точки зору цивілізаційного підходу, враховуючи надбання цивілізаційної теорії, використання їх у дослідженнях з порівняння різних типів економічних систем, дають нам змогу ідентифікувати та структурувати загальноцивілізаційні чинники випереджального економічного розвитку, що містяться у глобальній цивілізації в її уніфікованості, за науковим критерієм генотипу цивілізації, базових елементів «поверхів піраміди цивілізацій», генетичного ядра цивілізації. Глобальна цивілізація перебуває на етапі трансформації, в постійній динаміці, та на сучасному етапі набуває форми гуманістично-ноосферної постіндустріальної цивілізації [10, с. 29].

Ми є прихильниками підходу, згідно з яким цивілізованість означає дотримання певних правил і процедур, які дозволяють рівномірно розподіляти ресурси на ринку і забезпечувати доступ до ринку у цілому [11]. З огляду на ці постулати, власне, і формулюється дискурс стосовно основних характеристик держави та її функцій в економічній системі, зокрема щодо забезпечення ЕБ. У контексті забезпечення ЕБ цивілізованість та приналежність держави до певного типу цивілізації характеризуватиме її гарантування певних сталих інститутів, правил і процедур, які дають змогу розвиватися економічній системі на засадах сталого розвитку, поваги гідності людини та економічних свобод.

За таких умов тривають дебати стосовно ефективності глобалізації та її впливу на розвиток люд-

ської цивілізації загалом. Еволюцію державності розглядають в історичному контексті, оскільки вона еволюціонує від античної моделі *civitas* через персоніфіковану середньовічну державність у вигляді монархій із мінімальним втручанням в економічні свободи до сучасного типу раціональної побудови державності (*state*), яка розпочинається після Тридцятирічної війни (1618–1648 рр.). Така держава найбільш інтенсивно втручається в економічні процеси. У свою чергу, американський конституціоналіст з точки зору безпеки інтерпретує становлення сучасних держав через їхню здатність контролювати територію: 1) князівські держави (1494–1648 рр.), 2) королівські держави (1648–1776 рр.), 3) територіальні держави (1776–1914 рр.) та 4) національні держави (з 1914 р.) [12]. Це має значення для з'ясування природи та набору функцій держави у сфері забезпечення ЕБ, оскільки вони стосуються сфери управлінських рішень, які поєднують раціональні та емоційні начала. Діапазон управлінських рішень може коливатися відповідно до обраної моделі, що залежить від інтерпретації конституційних принципів (підрозділ 1.3 цієї роботи), які є доволі гнучкими і надають широку свободу конституційного розсуду як для законодавця, так і виконавчої влади. Обмежимося загальним зауваженням про те, що у контексті сучасного конституціоналізму нижче буде проаналізовано ліберальні та соціальні підходи до забезпечення ЕБ та регулювання економічних свобод загалом.

У сучасній державі у механізмі забезпечення ЕБ провідну роль відіграє публічна адміністрація. Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри – функціональний та організаційно-структурний. За функціонального підходу, це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Тож, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію [13, с. 55]. До системи публічної адміністрації також відносяться спецслужби та органи безпеки держави.

Важливою складовою вивчення системи забезпечення ЕБ є питання демократичного контролю за діяльністю спецслужб. Метою такого контролю над спецслужбами та органами безпеки є недопущення політичного впливу та здійснення керівництва ними з боку органів виконавчої влади. Органи безпеки і спецслужби повинні реагувати на потреби людей через обраних представників, тобто через громадян обраних у парламент та уряд, які здійснюють контроль над органами безпеки і спецслужбами [14, с. 12].

Загалом система здійснення контролю над спецслужбами та органами безпеки держави у сфері ЕБ має три рівні, яка в Україні має таку структуру:

1) громадський рівень – його здійснюють за-соби масової інформації, громадські об'єднання, науково-дослідні інститути та аналітичні центри, які спеціалізуються на питаннях діяльності спец-служб та органів безпеки, а також окремі приватні особи у порядку захисту порушених прав і свобод;

2) державний рівень – контроль через діяль-ність органів законодавчої та виконавчої влади, а також у межах внутрішньої організації, всередині самих спецслужб та органів безпеки держави:

а) парламент здійснює контроль шляхом за-конодавчого регулювання, виділення бюджетних асигнувань на питання забезпечення ЕБ та здійс-нення парламентського контролю через діяльність профільного комітету з питань національної безпе-ки та оборони, омбудсмана, Рахункової палати та проведення розслідувань з окремих питань ЕБ;

б) глава держави – шляхом схвалення страте-гічних та пріоритетних напрямів забезпечення ЕБ, контролю за використанням бюджетних ко-штів та виконанням завдань, покладених завдань на спецслужби та органи безпеки держави;

в) внутрішній контроль над спецслужбами та органами безпеки держави, внутрішня регламен-тація правил та застосування дисциплінарної від-повідальності до їх працівників;

3) міжнародний рівень реалізується хіба що опосередковано на рівні співпраці між окремими міжнародними інституціями по захисту прав лю-дини, зокрема Комітету ООН з прав людини, Ко-мітету ООН проти катувань, Європейського суду з прав людини, Комітету Ради Європи проти ка-тувань тощо шляхом зверненням приватних осіб щодо порушення їх прав і свобод.

Важливість демократичного контролю над спецслужбами та органами безпеки держави зумовлена також наявним історичним досвідом проживання громадян в умовах тоталітарного Радянського Союзу, коли спецслужби намагали-ся тотально контролювати приватне життя гро-мадян, надмірно обмежуючи та утискаючи їхні фундаментальні права і свободи. Тому справедли-вими є твердження, що демократичний контроль над спецслужбами та органами безпеки держави спричинений такими факторами: 1) таємне про-ведення операцій спецслужбами зумовлює засто-сування процедур парламентського контролю за ними; 2) втручання спецслужб у приватне життя за допомогою негласних методів стеження ство-рює небезпеку зловживання повноваженнями; 3) зростання загроз із боку організованої злочин-ності та тероризму зумовлює загострення бороть-би з нелегальним обігом капіталу та людських ресурсів, орієнтуючи спецслужби на горизонталь-

ні форми соціальної взаємодії; 4) оскільки діяль-ність спецслужб переважно зводиться до збору та аналізу інформації, важливим є недопущення маніпуляції нею; 5) небезпечною є тенденцією ви-користання спецслужб для захисту інтересів ав-торитарних лідерів, що також становить істотну загрозу молодим демократіям, а також країнам із перехідною демократією [14, с. 15–16].

На стан забезпечення ЕБ, з точки зору консти-туціоналізму, впливають два основних чинники: 1) модель поділу влади та взаємних балансів у сис-темі стримувань і противаг; 2) стан верховенства права, зокрема юридична визначеність, повага до прав людини та незалежність судової влади. Яка існує кореляція цих чинників, можна продемон-струвати, порівнюючи українську і російську мо-делі забезпечення ЕБ.

Як зазначається в одному аналітичному мате-ріалі, в економічному вимірі путінська система управління – з її централізацією ухвалення рі-шень, політизацією економіки і придушенням конкуренції – призвела до ситуації, за якої еконо-мічна модель, заснована на доходах від енергоре-сурсів, досягла меж свого потенціалу. Натомість, не було запропоновано нову модель, здатної таку замінити і забезпечити подальше зростання для російської економіки. В основі цих проблем є ос-новоположний принцип, на якому покоїться пу-тінська система, тобто примат контролю над роз-витком. З 2000 р. офіційний Кремль послідовно централізував процес ухвалення рішень, а також обмежив конкуренцію й автономію інших суб'єк-тів (політичних, бізнесових або соціальних), вод-ночас сприяючи ставленню пасивної лояльності без «надмірної» ініціативи. Роки такого негатив-ного відбору державних кадрів призвели до пога-ного рівня управління як на федеральному, так і регіональному рівнях, а також до інертності і не-компетентності в управлінні [15, с. 20–21].

Вітчизняний економіст Є. Ковальов цілком слушно вважає, що сировинний варіант розвитку національної економіки України не має стратегіч-них перспектив, з точки зору ЕБ, він є небезпеч-ним у плані виснаження наявних ресурсів. Така орієнтація зовсім не сприяє становленню реально конкурентоспроможної національної економіки [16, с. 261]. Водночас у структурі національної економіки концентрація капіталів є доволі небез-печною через малу ефективність діяльності Ан-тимонопольного комітету України, покликаного здійснювати контроль за монополіями, попере-джувати і припиняти зловживання монополієм становцем на ринку. За таких умов, існує необ-хідність збалансованого підходу у забезпеченні розвитку малого, середнього і великого підпри-ємництва. Водночас, на зовнішньоекономічних ринках держава покликана підтримувати, насам-перед, великий бізнес, що відповідатиме націо-

нальним інтересам. Важливо, що зазначені підприємства мають посідати нішу в інноваційних сферах глобалізованого ринку, щоб бути конкурентоздатними.

Водночас здійснення Україною запозичень із Міжнародного валютного фонду на фоні млявих реформ щодо дерегуляції ринку та зниження податкового тиску ускладнює динаміку розвитку національної економіки. Всі ці чинники посилюють її сировинну структуру з деяким акцентом на розвитку агропромислового комплексу, де також починає складатися олігопольна структура з її позитивами стосовно ймовірної мобілізації ресурсів і викликами у вигляді зниження конкурентоспроможності на глобальних ринках та забезпечення прав споживачів.

Тим більше, що майже нічого не змінилося у сфері забезпечення ЕБ, починаючи з 1991 р. К. Едлі цілком справедливо зауважував, що прикметними рисами влади того часу є млява правова політика та публічне урядування, що призводить до нерівності у доходах, викривленні економіки, що полягає у таких рисах:

- нерівномірний розподіл валового внутрішнього продукту, що поглиблює нерівність доходів між найбагатшими 10% та найбіднішими 10% верствами населення;

- критичне зростання дефіциту державного бюджету, який набуває загрозливих масштабів, із точки стратегії розвитку національної економіки, що лише поглиблює розрив від найбагатшими і найбіднішими економіками;

- публічна адміністрація стала занадто громіздкою, складною, забюрократизованою та інституційно слабкою;

- законодавча влада втрачає важелі контролю над публічною адміністрацією на тлі того, що виконавча влада не робить спроб пошуку консенсусу, а намагається силовими методами «проштовхувати» свої законодавчі ініціативи;

- все здійснюється на фоні маніпулювання медіа, або самі медіа неадекватно реагують на запити виборця, формуючи думку виборця у викривленому світлі [17, с. 564–565].

Вихід полягає в обмеженні свободи розсуду виконавчої влади та здійсненні контролю за його реалізацією, впровадженні процесуальної та матеріальної справедливості, зв'язаності виконавчої влади правом, зокрема писаним правом. Зокрема, у цьому ж ключі витримана Доповідь Венеційської комісії про верховенство права, яка визначає як однією з рис верховенства права обмеження сваволі, оскільки це суперечить правовій визначеності. Ці обмеження полягають у такому:

- 1) існування норм, які забороняють конкретну форму свавілля;

- 2) існування обмежень стосовно свободи розсуду публічної адміністрації;

- 3) існування відкритої системи інформації від уряду;

- 4) необхідність обґрунтування рішень;

- 5) обмеження відхилень чи винятків із правил, які встановлені законодавством [18, с. 18].

Таким чином, питання ЕБ, з точки зору конституціоналізму, полягає в юридичних засобах обмеження свободи розсуду спецслужб та органів безпеки держави, а також юридичної визначеності правил і процедур щодо забезпечення ЕБ, застосування яких підлягають демократичному контролю на рівні громадських організацій, парламенту, глави держави, а також міжнародних установ, юрисдикцію яких визнано Україною.

Для з'ясування допустимих меж втручання в економічні свободи з боку законодавця та публічної адміністрації, зокрема, спецслужб й органів безпеки держави бракує аналізу законодавства та доктринальних джерел (праць авторитетних вчених).

При дослідженні законодавства у сфері ЕБ необхідно його розглядати у широкому значенні. Це пов'язано, принаймні, двома обставинами:

1. Законодавство не може зводитися лише до сукупності законів у сфері ЕБ, оскільки воно певним чином конкретизує обсяг змісту економічних свобод, визначаючи у загальних рисах їхню реалізацію та ступінь їх конкретизації в регуляторних актах публічної адміністрації, яка користується певною свободою розсуду, визначена у законах, відповідно до покладеної у законі легітимною метою.

2. У свою чергу, регуляторні акти публічної адміністрації поділяються на: а) загальні, в рамках яких регулюються питання ліцензування, відкриття або закриття сфери підприємницької діяльності і є найбільш корупціогенними залежно від того, наскільки вони вчиняють організаційні чи процедурні обмеження для реалізації економічних свобод; б) спеціальні, які спрямовані на конкретизацію положень законів, що регулюють діяльність спецслужб та органів безпеки держави і у зв'язку з їх оперативно-розшуковою діяльністю та застосуванням негласних слідчих дій, можуть мати гриф з обмеженням доступу, а тому потребують здійснення за використанням цих прерогатив парламентського контролю з метою недопущення зловживань, попередження і припинення порушень прав людини.

Роль судової практики у дослідженні питань забезпечення ЕБ також виступає у подвійному значенні. По-перше, суди здійснюють контроль за додержанням вимог законності у ході здійсненні регуляторної діяльності щодо реалізації економічних свобод. Тут має значення дослідження практики Конституційного Суду України щодо конституційності законодавства та такої регуляторної діяльності з боку уряду, Верховного Суду

України – щодо забезпечення єдності судової практики в діяльності адміністративних і господарських судів, адміністративних судів щодо законності регуляторних актів публічної адміністрації, а господарських судів – щодо фіскальних органів. По-друге, суди здійснюють контроль під час здійснення спецслужбами та органами безпеки держави заходів у ході оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих дій.

Судова практика є яскравим мірилом забезпечення режиму законності і додержання вимог належної правової процедури з боку органів публічної адміністрації протягом їх діяльності щодо гарантування ЕБ. Також у ході судової практики можна перевірити ефективність положень чинного законодавства та регуляторних актів щодо забезпечення ЕБ.

Так само для верифікації ефективності законодавства та регуляторних актів в економічній сфері мають важливе значення аналітичні матеріали, пропозиції до законодавства України та практики його застосування, які оприлюднюються науковими установами, вищими навчальними закладами, аналітичними центрами та громадськими організаціями, які спеціалізуються у сфері економічних відносин, зокрема й економічної безпеки.

Література

1. Езеров А. Объект и содержание конституционной безопасности / А. Езеров // Юридична наука. – 2011. – № 1(11). – С. 50–53.
2. Ткач В. Економічна безпека України в регіональному вимірі / В. Ткач // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. – 2011. – № 1(4). – С. 398–403.
3. Ляшенко О. Економічна безпека та національна конкурентоспроможність в умовах глобалізації / О. Ляшенко, Б. Плєскач, В. Бантуш // Культура народів Причорномор'я. – 2009. – № 161. – С. 113–118.
4. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / [Г. Динис, Т. Карабін, Я. Лазур, М. Менджул та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. Савчина. – Ужгород: ТИМРАНИ, 2015. – 216 с.
5. Чиркин В. Публичное управление : учебник / В. Чиркин. – М. : Юрист, 2004. – 475 с.
6. Езеров А. Проблемы охраны конституционного строя Украины. Конституционная безопасность как категория современного конституционализма // Курс конституционного права Украины. Том 2. Конституционный строй Украины : учебник / под ред. М. Баймуратова и А. Батанова. – Сумы : ИТД «Университетская книга», 2012. – С. 426–452.
7. Базиліук Я. Умови формування і стратегія забезпечення конкурентоспроможності національної економіки : дис. ... канд. екон. наук: 21.04.01 «Економічна безпека держави (економічні науки)» / Я. Базиліук ; Нац. ін-т стратег. досліджень, Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. – К., 2001. – 169 с.
8. Жаліло Я. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: [монографія]. – К.: НІСД, 2009. – 336 с., іл.
9. Ліпкан В. Теорія національної безпеки: [підручник] / В. Ліпкан. – К. : КНТ, 2009. – 631 с.

10. Москаленко О. Загальноцивілізаційні чинники випереджаючого економічного розвитку / О. Москаленко // Економічна теорія. – 2013. – № 3. – С. 16–31.

11. Еліас Н. Процес цивілізації. Соціогенетичні і психогенетичні дослідження / Н. Еліас; пер. з нім. О. Логвиненко. – К.: Видавничий Дім «Альтернативи», 2003. – 672 с.

12. Bobbit P. The Thought Leader Interview. The constitutional scholar and national security expert defines a new era of market statehood / P. Bobbit [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strategy-business.com/article/04109?gko=ccb14>.

13. Мосьондз С. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні / С. Мосьондз // Публічне право. – 2014. – № 4(12). – С. 54–60.

14. Борн Х. Підзвітність спецслужб: правові норми, досвід та рекомендації / Х. Борн, І. Лей; відп. за укр. вид. О. Михалочко. – Женева, 2011. – 136 с.

15. Late Putin. The End of the Growth, the End of the Stability. Ed. By M. Menkiszak / Pont of View. No 55. – October, 2015. – Warsaw: Centre of Eastern Studies, 2015. – 36 p.

16. Ковальов Є. Економічна безпека України в умовах сучасної кризи глобалізованого світу / Є. Ковальов // Право і безпека. – 2012. – № 1. – С. 255–261.

17. Edley C. The Governance Crisis, Legal Theory, and Political Ideology / C. Edley // Duke Law Journal. – 1991. – No. 3. – P. 561–606.

18. Доклад о верховенстве права, утвержденный на 86-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 25–26 марта 2011 г.): Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). – 19 с.

Анотація

Завидняк М. І. *Окремі аспекти дослідження конституційних засад економічної безпеки.* – Стаття.

У статті висвітлюється явище економічної безпеки на основі міждисциплінарного підходу та застосування доктрини верховенства права у діяльності органів публічної адміністрації, громадських об'єднань та політичній активності громадян.

Ключові слова: верховенство права, економічна безпека, міждисциплінарний підхід, цивілізаційний підхід, формально-юридичний підхід.

Аннотация

Завидняк М. И. *Отдельные аспекты исследования конституционных основ экономической безопасности.* – Статья.

В статье раскрывается экономическая безопасность на основе междисциплинарного подхода и применения доктрины верховенства права в деятельности органов публичной администрации, общественных объединений и политической активности граждан.

Ключевые слова: верховенство права, экономическая безопасность, междисциплинарный подход, цивилизационный подход, формально-юридический подход.

Summary

Zavydniak M. I. *Some aspects of the study of the constitutional principles of economic security.* – Article.

Article reveals the phenomenon of economic security through an interdisciplinary approach and the application of the doctrine of the rule of law in public administration, associations and political activity of citizens.

Key words: civilization approach, economic security, formal-legal approach, interdisciplinary approach, rule of law.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС

УДК 347.1

С. В. Матчук*кандидат юридичних наук,
методист групи з організації навчального процесу
факультету № 2 Національної академії внутрішніх справ*

ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА САМОЗАХИСТ У СФЕРІ РЕЧОВИХ ПРАВ

Постановка проблеми. Конституція України заклала принципово нові підвалини для розвитку і зміцнення суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, в якій відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У суспільства немає майбутнього, якщо воно не поважає права і свободи особистості. Їх забезпечення, вказують фахівці, є необхідним атрибутом будь-якої держави [1, с. 3]. Жодна держава світу не може сьогодні обійти питання захисту прав людини і громадянина під час вирішення як внутрішніх, так і глобальних проблем людства. Саме це положення визнано головним напрямком турботи і діяльності сучасного міжнародного співтовариства [2, с. 4].

Конституція України віддала належне концепції особистих немайнових та майнових прав людини, закріпивши права громадян України на життя, честь, гідність, свободу, особисту недоторканість, на власність та непорушність права власності, недоторканість житла. Тим самим положення Конституції засвідчують намагання Української держави відійти від зверхніх поглядів на людину як на гвинтик державного механізму та на права людини, що були притаманні соціальній практиці СРСР, і визнати верховенство загальнолюдських цінностей, якими є права людини. Конституційне закріплення основних прав людини викликало необхідність розробки механізму забезпечення і реалізації цих прав галузевим законодавством України, зокрема і цивільно-правовим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові проблеми цивільно-правового регулювання захисту цивільних прав та інтересів фізичних осіб уже досліджувались і досліджуються

далі у науці цивільного права як України, так і зарубіжних держав. Дискусія щодо цього питання знайшла відображення у роботах таких учених-цивілістів: С.С. Алексєєв, К.А. Анненков, Д.І. Мейєр, П.А. Мулова, К.П. Победоносцев, Г.Ф. Шершеневич, С.Н. Братусь, А.В. Венедиктова, О.С. Йоффе, І.Б. Новицький, О.В. Васильєва, О.В. Дзера, І.О. Дзера, М.К. Галантич, А.Б. Гриняк, В.М. Коссака, Н.С. Кузнецова, В.В. Луць, Р.А. Майданик, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, Я.М. Шевченко, Р.Б. Шишка та ін.

Метою статті є виокремлення особливостей здійснення права на самозахист у сфері речових прав.

Основні результати дослідження. Об'єктами самозахисту можуть бути речові права. Цивільний кодекс України не містить переліку заходів самозахисту речових прав, що пояснюється широким спектром їх можливих порушень. Право на самозахист є не лише у власника речі, а й у особи, яка має речове право на чуже майно: право володіння, право користування, право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб, право забудови земельної ділянки та інші встановлені законом речові права на чуже майно (право господарського відання та право оперативного управління – ст.ст. 136, 137 ГК України тощо). Такі особи мають право на самозахист і від неправомірних дій власника майна (ст. 396 ЦК України).

У цивілістиці жваву дискусію викликали питання права володіння, зокрема, чи виникає право володіння із зобов'язального договору (наприклад, оренди), а також чи має право на захист (у тому числі й самозахист) будь-який володілець або лише титульний. На думку одних вчених, у зв'язку з наявністю відповідних спеціальних правил стаття щодо права володіння не може поширюватись на право володіння, яке входить до змісту зобов'язання [3, с. 32]. Інші вчені вважають, що право володіння впливає з договору, укладеного між володільцем і власником речі, або з так званого обмеженого речового права

[4, с. 58]. Як зауважує Є. Барінова, з моменту виконання власником речі обов'язку за договором щодо надання її у користування в управленій особі виникає обмежене речове право, якому протистоїть обов'язок усіх інших осіб не порушувати це право. Це речове право та обов'язок існують у межах абсолютних правовідносин. Права та обов'язки за договором власника та уповноваженої особи продовжують існувати у межах відносин правовідносин [5, с. 42].

З огляду на те, що згідно зі ст. 398 ЦК України право володіння виникає в особи на підставі договору з власником або особою, якій майно було передано власником, та інших підставах, передбачених законом, С.О. Погрібний робить висновок, що перевізник, зберігач, інші особи, які володіють річчю на підставі договору, особа, яка знайшла річ (протягом терміну розшуку власника), є особами, за якими визнається право володіння, тобто речове право на чуже майно [6 с. 273]. Цей підхід є більш обґрунтованим.

Оскільки відповідно до ч. 1 ст. 397 ЦК України володільцем чужого майна визнана будь-яка особа, яка фактично тримає його у себе (безвідносно до ставлення до неї як до своєї), національне законодавство не відмежовує поняття «володіння» та «тримання» (як це, наприклад, було ще у Стародавньому Римі). Право володіння виникає внаслідок юридичних фактів, передбачених у законі, і на це не впливає те, що особа визнає належність речі іншій особі (наприклад, орендодавцю), адже саме право володіння є речовим правом на чуже майно.

Надання права на захист фактичному володільцю безвідносно до правового титулу більшість учених пояснює необхідністю гарантувати громадський спокій. Але, як зазначав професор Й. Покровський, теорія громадянського миру дещо однобічно відображає поліцейський бік охорони володіння. Захист фактичного володіння, на його думку, ґрунтується на ідеї поваги до особистості. Матеріально наша особистість не обмежена межами тіла – людину оточує певна речова сфера, необхідна для існування, у якій міститься знак її особистості: будинок, у якому особа мешкає, речі, якими вона користується, тощо. В інституті захисту володіння йдеться не про майнове право, а про більш високе та ідеальне – про утвердження поваги до особистості як такої. Якщо фактичне володіння порушує чийсь права, то для захисту може бути залучена держава [7, с. 227–229].

Якщо звернутися до законодавства України, то за нормою ч. 3 ст. 397 ЦК України (була перенесена зі ст. 49 Закону України «Про власність») фактичне володіння майном вважається правомірним, якщо інше не встановлене рішенням суду. Постає питання, чи має особа, щодо не-

правомірності володіння якої відсутнє рішення суду, право на самозахист, зокрема й від власника речі, який вирішив відновити своє право власними силами.

На думку деяких учених, усі види володіння (володіння власника, орендаря, комісіонера, суб'єкта обмеженого речового права, а також незаконне володіння) єдині у тому, що їм надається захист від свавілля, і лише суд постановляє рішення про захист. Чи справді це так?

Норма ч. 3 ст. 397 ЦК України містить лише презумпцію правомірності володіння, яка може бути спростована у суді. Однак вона не надає неправомірному володільцю ніякого права, зокрема й на захист (чи самозахист) і не позбавляє законного володільця права на самозахист. Тому цю норму навряд чи можна розглядати як таку, що надає володільцеві право на захист безвідносно до правового титулу та забороняє титульному володільцю вдаватися до самозахисту. Професор О. Підпригора відзначала, що склалася парадоксальна ситуація: з одного боку, законодавець нібито визнає наявність без титульного володіння, а з іншого – визнає лише володіння, що спирається на правовий титул [8, с. 483].

Отже, незаконний володільця не має права на захист (зокрема й самозахист) від дій титульного володільця, які вчиняються останнім у межах самозахисту. Але навіть незаконний володільця має право припинити незаконні посягання на фактичне володіння, при цьому такі дії будуть мати об'єктом захисту не право (яке в останнього відсутнє), а суспільний інтерес щодо підтримання законності та правопорядку. Але у разі втрати незаконним володільцем свого володіння він за законодавством України не має права на його відновлення.

Речові права можуть порушуватись намаганнями позбавити володіння, пошкодити або знищити об'єкт цих прав (крадіжки, пограбування, розбійні напади, знищення об'єкту речового права), шляхом неправомірного користування об'єктами цих прав чи лише шляхом неправомірного проникнення на чужу власність без наміру її використовувати, а також створенням перешкод щодо користування. Тому самозахист речових прав може бути спрямований на відновлення порушених речових прав та на усунення перешкод щодо користування об'єктами цих прав.

Розмірковуючи про питання правомірності завдання фізичної шкоди під час захисту речового права, А. Ерделевський зробив висновок про неприпустимість заподіяння шкоди здоров'ю у цьому випадку, оскільки у Конституції РФ (п. 2 ст. 17) основними названі невідчужувані та приналежні кожному від народження права і свободи громадян, а право власності, на відміну від права на життя та здоров'я, до таких не нале-

жити, отже, завдання шкоди немайновим благам порушника для самозахисту майнових прав є правомірним унаслідок невідповідності [9, с. 47].

Однак ні ст. 55 Конституції України, ані ст. 36 КК України не містять обмежень щодо об'єктів захисту та характеру суспільно небезпечних посягань. Відповідно до п. 30 постанови КМУ «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» спецзасоби самооборони, зарядженні речовинами сльозоточивої і дратівної дії, можуть застосовуватись для захисту від злочинних посягань на житло та майно, для захисту приміщення організації від нападу.

На недопустимості заподіяння нападникові смерті та тяжких тілесних ушкоджень під час посягання на майно, якщо відсутня загроза людині, наголошував В. Кириченко [10, с. 62]. Однак слід пам'ятати, що згідно з ч. 5 ст. 36 КК України не є перевищенням меж необхідної оборони застосування будь-яких засобів для захисту від нападу групи осіб, припинення протиправного насильницького вторгнення у приміщення незалежно від тяжкості шкоди, завданої нападнику.

Зазначена норма розрахована на захист від злочинних посягань: крадіжок, пограбувань, навмисного знищення чи пошкодження чужого майна, які заподіюють (можуть заподіяти) велику шкоду, можуть призвести до загибелі людини або інших тяжких пошкоджень; самоуправства; викрадення чи захоплення залізничного поїзда, повітряного, морського, річкового судна; пошкодження релігійних споруд, культових будівель, незаконного тримання, знищення релігійних святинь; забруднення або псування земель, порушення правил охорони надр, вод, незаконної порубки лісу, знищення або пошкодження лісних масивів, незаконного полювання тощо.

На думку професора Г. Свердлика та Е. Струнінга, самозахист права на нерухомість має специфічні межі здійснення. Так, застосування насильства для запобігання або припинення порушення володіння таким майном не може бути визнано правомірним, якщо управнена особа знає, що видворення порушника з об'єкта нерухомості загрожує йому отриманням тяжких тілесних ушкоджень або смертю, зокрема у разі видворення з літака, що перебуває у польоті, корабля, який пливе через океан, приміщення, куди він проник, щоб сховатись від злочинців, які погрожують йому смертю [11, с. 16]. Однак у разі посягання групи осіб, озброєної особи або посягання, пов'язаного з незаконним проникненням у приміщення, особа має право і на такі дії – головне, щоб вони були справді необхідними, достатніми та спрямованими на захист від посягання. Дії ж особи, яка намагається схова-

тись на території чужої власності від небезпеки, є вчиненими у стані крайньої необхідності, а отже, правомірними, тому видворення особи за таких обставин буде протиправним.

Уже зазначалось, що вітчизняне законодавство за певними винятками не покладає на особу обов'язку повідомляти порушника про намір застосувати щодо нього насильство. Тому не можна погодитися з твердженням, що під час самозахисту порушених прав власності на майно особа, яка має намір удатися до самозахисту шляхом завдання фізичної шкоди порушнику, повинна вимагати від останнього припинити протиправні дії, оскільки життя та здоров'я людини мають охоронятись законом більшою мірою, ніж право власності [11, с. 39–40].

Конституція України проголосила, що право приватної власності є непорушним (ст. 41). Така ж норма міститься й у ст. 321 ЦК України, згідно з якою ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні. Якщо звернутись до переліку кримінально та адміністративно караних дій проти власності, то бачимо, що караними є дії щодо незаконного позбавлення, пошкодження чи знищення майна. Але ні у Кримінальному кодексі, ані у Кодексі про адміністративні правопорушення не передбачена відповідальність за незаконне проникнення на об'єкт володіння особи, який не є житловим, тобто такі порушення не визнані суспільно небезпечними.

Безперечно, у разі проникнення на об'єкт власності чи володіння (земельну ділянку, автомобіль) особа має право на самозахист, однак при цьому вона зобов'язана співвідносити свої дії з намірами нападника, якими може бути, зокрема, намір учинити пограбування, дрібну крадіжку, хуліганство, порушення таємниці приватного життя, вбивство тощо.

Так, навряд чи буде визнано правомірним заподіяння смерті чи тяжких тілесних ушкоджень особі, яка намагалася проникнути на земельну ділянку, де росте мак чи картопля, обгороджену колючим дротом, через який пропущено електричний струм, що й стало причиною ушкоджень. Проте загибель від аналогічного охоронного засобу особи, яка перелізла через паркан, щоб учинити розбійний напад, не буде розглядатись як така, що не відповідала посяганням. Отже, у разі використання пристроїв автоматичного ураження, які можуть спричинити смерть чи тяжкі тілесні ушкодження, існує ризик перевищення меж дозволеного самозахисту.

Загроза знищення чи пошкодження об'єкта речових прав може надходити не лише від особи, а й від стихії, тварини тощо. У цьому випадку в особи виникає право на заподіяння шкоди у стані крайньої необхідності.

Висновки. Таким чином, самозахист речових прав може бути спрямований на запобігання, припинення посягань на ці права, відновлення цих прав у разі їх порушення та на усунення перешкод у користуванні об'єктами цих прав. Право на самозахист є у власника речі та в особи, яка має речове право на чуже майно. Незаконний володілець не має права на самозахист свого володіння від дій законного володільця, що вчиняються у межах правомірності, але він має право на припинення протиправних посягань. Доцільно закріпити у ЦК України загальну заборону щодо порушення фактичного володіння та надати будь-якому володільцю право на захист, доки у суді не буде визнано право іншої особи на об'єкт володіння.

Література

1. Анисимов А.Л. Честь, достоинство, деловая репутация: гражданско-правовая защита / А.Л. Анисимов. – М. : Юрист, 1994. – 226 с.
2. Красицька Л.В. Цивільно-правове регулювання особистих немайнових прав громадян : [монографія] / Л.В. Красицька. – Донецьк : ДІВС МВС України, 2002. – 164 с.
3. Малейн Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР / Н.С. Малейн. – М. : Юрид. лит-ра, 1981. – 248 с.
4. Шапп Я. Основы гражданского права Германии : [учеб.] / Я. Шапп ; пер. с нем. и предисл. К. Арсланова. – М. : Мысль, 1996. – 432 с.
5. Барінова Е. Вещные права – самостоятельная категория? / Е. Барінова // Хозяйство и право. – 2002. – № 7. – С. 36–39.
6. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. ; за ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – 5-е вид., перероб. і доп. – К, 2013. – 832 с.
7. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М. : Юрид. лит-ра, 2001. – 620 с.
8. Цивільне право України : [підруч.] : у 2 кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. – Кн. 1. – К., 2002. – 988 с.
9. Эрделевский А.М. Самозащита гражданских прав / А.М. Эрделевский // Юридический мир. – 1998. – № 8. – С. 46–51.
10. Кириченко В.Ф. Основные вопросы учения о необходимой обороне в советском уголовном праве / В.Ф. Кириченко. – М. : Госюриздат, 1948. – 300 с.
11. Свердлык Г.А. Способы самозащиты гражданских прав и их классификация / Г.А. Свердлык, Э.Л. Стаунинг // Хозяйство и право. – 1999. – № 2. – С. 16.

Анотація

Матчук С. В. Здійснення права на самозахист у сфері речових прав. – Стаття.

У статті на підставі аналізу чинного законодавства, доктрини цивільного права висвітлено загальні положення щодо здійснення права на самозахист у сфері речових прав. Виокремлено особливості здійснення права на самозахист у сфері речових прав, які обумовлені цивільно-правовою природою їх регулювання. Зроблено висновки про можливість та необхідність удосконалення способів захисту цивільних прав та інтересів, зокрема речових прав.

Ключові слова: речове право, самозахист, власник, титульний володілець, титульне володіння.

Аннотация

Матчук С. В. Осуществление права на самозащиту в сфере вещных прав. – Статья.

В статье на основании анализа действующего законодательства, доктрины гражданского права рассмотрены общие положения о реализации права на самозащиту в сфере вещных прав. Выделены особенности реализации права на самозащиту в сфере вещных прав, обусловленные гражданско-правовой природой их регулирования. Сделаны выводы о возможности и необходимости усовершенствования способов защиты гражданских прав и интересов, в том числе вещных прав.

Ключевые слова: вещное право, самозащита, собственник, титульный собственник, титульное владение.

Summary

Matchuk S. V. Implementation of the right to self-defense in real rights. – Article.

The article general provisions on the right to self-defense in real rights based on an analysis of current legislation, civil law doctrine are highlighted. It is noted that the Constitution of Ukraine paid tribute to the concept of moral rights and property rights, securing the rights of citizens of Ukraine to life, dignity, liberty, security of person, inviolability of property and property rights, inviolability of the home. Emphasized that constitutional recognition of fundamental human rights made it necessary to develop a mechanism to ensure these rights and sectoral legislation of Ukraine, including civil law.

Key words: property law, self-defense, owner, holder of title, title of ownership.

УДК 346.244

В. В. Титарчук
перший заступник начальника
ГУ ДФС у Київській області

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Економічний базис закономірно позиціонується основною функціонування держави та є домінуючою надбудовою над суспільними відносинами. Без належної оптимізації перерозподілу національних багатств неможливе існування всіх систем держави. Окрім того, глобальний соціум, багатовекторно розвиваючись, намагається досягти певної точки соціального життя, яка має якісне позитивне і практичне значення у формі створення громадянського та інформаційного суспільства. Демократичні стандарти потребують, окрім базових, додаткових систематичних матеріальних надходжень для забезпечення гідного духовного і фізичного життя людини та громадянина.

Зазначені фактори примусово стимулюють поступальне нарощування використання економічних ресурсів та основних засобів у виробництві для досягнення підвищених економічних результатів. Тут основні засоби слід розуміти як матеріальні активи, які: а) юридична особа утримує з метою використання їх у процесі виробництва або постачання товарів, надання послуг, здавання в оренду іншим особам або для здійснення адміністративних і соціально-культурних функцій, очікуваний строк корисного використання (експлуатації) яких більше одного року; б) перебувають в особистій власності населення.

Нарощування виробництва в державі побудоване на використанні різних форм власності і призводить до накопичення матеріальних та фінансових засобів, які, зокрема, трансформуються у нову власність. Однак, оскільки державне підприємство в цілому ґрунтується на державній формі власності, то необхідно визначити, які матеріальні ресурси воно охоплює.

Стан наукового дослідження. Питання щодо права власності, зокрема держави, знайшли відображення у широкого кола вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких слід назвати М.М. Агаркова, С.С. Алексеева, С.М. Братуся, В.П. Грибанова, О.В. Дзеру, Є.П. Ємельянова, В.П. Камишанського, Р.І. Капелюшнікова, О.О. Красавчикова, В.А. Кройтора, І.М. Кучеренка, Д.І. Мейера, В.В. Луця, О.А. Підпригороу, Є.О. Суханова, Ю.К. Толстого, Г.Ф. Шершеневича, Р.Б. Шишку та ін.

Виклад основного матеріалу. У словниковій літературі «власність» означає майно, належне кому-небудь; належність чогось кому-, чому-не-

будь із правом розпорядження. «Власність, – зазначає Є.П. Ємельянов, – складає економічну основу життя суспільства, будучи показником його добробуту й особистого благополуччя громадян. Тому охорона відносин власності, їх чітке правове регулювання, захист прав власників від будь-якого неправомірного втручання – найважливіше завдання держави» [1, с. 1].

На сьогодні право власності розуміється як захищене, але обмежене правом і розглядається як юридичне вираження, форма закріплення економічних відносин власності. Право власності охоплює правові норми, що закріплюють, регулюють та охороняють стан належності матеріальних та інших благ конкретним особам – фізичним або юридичним. У сукупності вони складають право власності в об'єктивному сенсі як єдиний комплексний інститут права.

Міжнародною спільнотою давно визнана необхідність нормативного закріплення права власності. Наприклад, ст. 17 Загальної декларації прав людини наголошує на тому, що «кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна» [2].

Конституція України визначила, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватись об'єктами права державної і комунальної власності, набувати права приватної власності відповідно до закону. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки [3]. Водночас О.М. Литвиненко акцентує увагу на тому, що право державної власності не обмежується економічним та юридичним значенням, воно має багатоаспектний характер, зокрема, соціальний, політичний, психологічний аспекти. Крім того, йому притаманні особливі форми та способи здійснення, які обумовлені тим, що держава реалізує власницькі права лише через уповноважені та спеціально створені для цього органи [4, с. 78].

Таким чином, зводячи поняття «право державної власності» до легітимної можливості держави в особі органів публічної влади розпоряджатись загальнонаціональними ресурсами в інтересах суспільства, слід також встановити, що конкретно входить до складу державної власності. Так, аналізуючи положення Закону України «Про управління об'єктами державної власності», до державного майна слід віднести: майно, яке передане

казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду, та ін. [5].

На підставі вищевикладеного можна вказати такі ознаки права державної власності: належачи народу України, регулюється та використовується органами публічної влади в інтересах усього суспільства; державне майно лише у виключних випадках передається у приватне користування; перспективи використання державної власності визначаються концептуальними нормативно-правовими актами; перебуває не лише під управлінням загальноекономічними методами, а й передбачає специфічні адміністративні методи управління; окремі галузі економіки монополізуються державою.

Надалі розглянемо сутність та ознаки державного підприємства для кращого встановлення його основоположної бази функціонування, звернувшись до чинного вітчизняного кодифікованого законодавства, де певною мірою можна виокремити загальне уявлення про категорію «підприємство». Так, згідно зі ст. 62 ГК України [6] підприємство – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності.

За ст. 191 ЦК України [7] підприємство є єдиним майновим комплексом, що використовується для здійснення підприємницької діяльності. До складу підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом.

Отже, в законодавстві України немає єдиного підходу до терміну «підприємство», оскільки воно корегується залежно від сфери застосування. Крім того, виникає складність у з'ясуванні основної функції підприємства, оскільки останнє розуміється як юридична особа, що здійснює різні види господарської діяльності, а також як майновий комплекс, на базі якого відбувається го-

сподарювання. Звичайно, має рацію, наприклад, І.А. Галіахметов, вказуючи, що у майновому обороті підприємства визнаються об'єктами за ст. 191 ЦК України, а не суб'єктами права за ст. 62 ГК України. Тобто підприємство в цілому або його частина можуть бути об'єктом купівлі-продажу, застави, оренди та інших правочинів, пов'язаних із набуттям, зміною та припиненням речових прав [8, с. 7–8].

Враховуючи вищевказану проблему, необхідно звернутись до подальшого визначення сутності підприємства. Так, у найзагальнішому вигляді підприємство – це окрема виробнича установа (фабрика, підприємство тощо); самостійний господарюючий об'єкт, створений у порядку, визначеному законом; зазвичай є юридичною особою.

На переконання Г.І. Сосновської, підприємство – це організаційно відокремлена й економічно самостійна ланка виробничої сфери народного господарства, що спеціалізується на виготовленні продукції, виконанні робіт і наданні послуг [9, с. 199]. Таку ж думку поділяє М.Г. Шульга, котра зазначає, що підприємство виступає у ролі самостійного господарюючого статутного суб'єкта, який має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідницьку та комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу) [10, с. 112].

Інші проаналізовані нами джерела також вказують на те, що підприємство слід сприймати як юридичну особу, що здійснює різні види господарської діяльності з метою отримання прибутку. Отож, підприємство в переважній більшості випадків має статус юридичної особи, тобто організації, створеної і зареєстрованої у встановленому законом порядку, що наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю та може бути позивачем і відповідачем у суді.

Наголошуємо, що законодавець не пояснює суть терміну «державне підприємство», але насамперед ідеться про юридичну особу, що господарює і заснована на державній формі власності. Водночас в офіційних джерелах, наприклад, у листі Міністерства юстиції України «Роз'яснення порядку реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна залежно від форм власності» №19-32/2 від 11.01.2007 р. суб'єкти господарювання, що належать до державного сектору економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління, іменуються як «державні юридичні особи» [11].

Низка вітчизняних і зарубіжних науковців також не мають щодо піднятого нами питання єдиного погодженого розуміння, серед них Г.Я. Аніловська, Р. Барр, О.В. Дейнека, Ю.М. Дзера, С.М. Лапіна, Н.Д. Лелюхіна, І.М. Любімов, В.Є. Савченко, С. Уєрра, А.А. Шулуєв та ін. Окрім

того, виникають постійні дискусії щодо мети створення та окремих аспектів функціонування державних підприємств.

Наприклад, Ю.М. Дзера стверджує: «держава, для досягнення завдань ... які стоять перед нею, потребує визнання можливості брати участь у майнових правовідносинах. Однак, попри це, така участь держави є ... вимушеною необхідністю ... реалізації публічного інтересу» [12, с. 10–11]. Справді, не заперечуючи першочергову публічну складову втручання держави в національну економіку, слід зауважити, що вказаний автор не врахував інших моментів. Так, держава має не тільки забезпечувати інтереси суспільства, а й життєво важливим є постачання суб'єктів владних повноважень необхідною продукцією для свого сталого функціонування. Крім того, участь держави в цивільних правовідносинах не є вимушеною, оскільки вже на семантичному рівні та за своєю природою вона виконує відповідні функції у суспільстві.

Ці висновки дали підстави вважати, що державне підприємство – це утворена на державній формі власності юридична особа, самостійний господарюючий суб'єкт, який вступає в економічні відносини на загальних цивільно-правових чи виключних умовах з метою отримання прибутку, а також забезпечення суспільних інтересів і специфічних інтересів держави.

До головних ознак державного підприємства слід віднести такі: заснування та функціонування цілком чи більшою мірою на основі державної власності, забезпечення суспільних інтересів і окремих потреб державного апарату.

Сьогодні в Україні, не зважаючи на масову приватизацію державного сектору та подальший розвиток ринкової економіки, державні підприємства є вагомими учасниками економічних правовідносин. Так, за даними «Статистичного щорічника України», який формується Державною службою статистики України, в 2013 р. нараховувалось 6 661 державне підприємство, з яких 41 – казенні.

У ст.ст. 73–77 ГК України розкриваються загальні положення щодо державних унітарних підприємств в Україні та їх види залежно від призначення діяльності. Саме термінологічне доповнення «унітарне» пояснюється тим, що залежно від способу створення (підстав) і формування статутного фонду в Україні діють:

1) унітарні підприємства – створюються одним засновником, який виокремлює необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства;

2) корпоративні підприємства – створюються, як правило, двома або більше засновниками за їхнім спільним рішенням (договором), діють на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їхнього спільного управління справами, на основі корпоративних прав, зокрема через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства.

Питанню правового статусу державного комерційного підприємства присвячено ст. 74 ГК України. Так, останнє є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на основі статуту або модельного статуту і несе відповідальність за наслідки своєї діяльності всім належним йому на праві господарського відання майном. Слід звернути увагу на те, що воно може бути перетворене у державне акціонерне товариство, 100% акцій якого належать державі, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Таким чином, вважаємо, що державне комерційне підприємство виконує дві основні функції в економічному секторі держави: 1) наповнення дохідної частини Державного бюджету України; 2) виступаючи економічним агентом держави, організовує та стимулює виробничі та інші суспільні відносини.

Казенні підприємства створюються у формі юридичної особи за рішенням Кабінету Міністрів України. У рішенні про його створення визначаються обсяг і характер основної діяльності підприємства, а також орган, до сфери управління якого входить підприємство, що створюється. Це засвідчує, що казенні підприємства виконують такі функції у суспільстві:

– виступають виробничою базою забезпечення національної безпеки та громадського порядку в Україні;

– забезпечують соціальність економіки в частині вироблення продукції, яка обмежено випускається приватними підприємствами, але має важливе соціальне значення, наприклад, протези, інвалідні крісла, певні види промислових і сільськогосподарських товарів тощо;

– забезпечують державні потреби у певній специфічній сировині для економічних та інших цілей;

– створюють безпечні та належні умови життєзабезпечення суспільства і національного виробництва за рахунок створення природних монополій.

Підсумовуючи проведені дослідження, слід відзначити, що державні унітарні підприємства є важливими економічними агентами в економіці України. Не зважаючи на це, у правовому вітчизняному полі щодо врегулювання їх статусу склався певний вакуум, оскільки ці питання забезпечуються лише загальним господарським і цивільним законодавством, а також деякими постановами Кабінету Міністрів України.

Висновки. На нашу думку, першочерговою задачею законодавця є втілення у життя Законів України «Про казенні підприємства в Україні» та «Про державні комерційні підприємства в Україні», де має бути закріплений порядок створення, ліквідації та реорганізації державних унітарних підприємств. Крім того, є недоречним прийняття одного нормативно-правового акту щодо діяльності цих підприємств, оскільки вони мають різну мету створення та відмінні особливості адміністративно-правового регулювання.

Література

1. Емельянов В.П. Защита права собственности уголовным законодательством / В.П. Емельянов. – Харьков : Рубикон, 1996. – 88 с.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Литвиненко О.М. Правові проблеми встановлення поняття «право державної власності» / О.М. Литвиненко // Цивільне право та цивільний процес: актуальні питання. – 2011. – № 10. – С. 75–78.
5. Про управління об'єктами державної власності : Закон України № 185-V від 21.09.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.
8. Галіахметов І.А. Підприємство як об'єкт цивільних прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / І.А. Галіахметов. – Одеса, 2005. – 20 с.
9. Сосновська Г.І. Види та організаційна (організаційно-правова) форма підприємств / Г.І. Сосновська // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 3(26). – С. 196–200.
10. Адміністративне право України : [підруч.] / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
11. Роз'яснення порядку реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна залежно від форм власності :

ліст Міністерства юстиції України № 19-32/2 від 11.01.2007 р.

12. Дзера Ю.М. Держава як учасник цивільних правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Ю.М. Дзера. – К., 2011. – 22 с.

Анотація

Титарчук В. В. Правовий статус державних підприємств в Україні. – Стаття.

У статті проаналізовано питання реалізації державою своїх адміністративно-регуляторних та економічних напрямків політики через суб'єктів господарювання з особливим правовим статусом. Акцентовано увагу на першочерговій задачі вітчизняного законодавця щодо втілення в життя Законів України «Про казенні підприємства в Україні» та «Про державні комерційні підприємства в Україні».

Ключові слова: державні підприємства, правовий статус державних суб'єктів господарювання, унітарні підприємства, казенні підприємства.

Аннотация

Титарчук В. В. Правовой статус государственных предприятий в Украине. – Статья.

В статье проанализирован вопрос реализации государством своих административно-регуляторных и экономических направлений политики с помощью субъектов ведения хозяйства с особым правовым статусом. Внимание акцентировано на первоочередной задаче отечественного законодателя относительно воплощения в жизнь Законов Украины «О казенных предприятиях в Украине» и «О государственных коммерческих предприятиях в Украине».

Ключевые слова: государственные предприятия, правовой статус государственных субъектов ведения хозяйства, унитарные предприятия, казенные предприятия.

Summary

Tytarchuk V. V. The legal status of state enterprises in Ukraine. – Article.

In the article the question of realization of the economic directions of state politics is analyzed through the subjects of menage with the special legal status (state enterprises). Attention is accented on the primary concern of home legislator in relation to embodiment in life of Laws of Ukraine «About public enterprises in Ukraine» and «About state business enterprises in Ukraine».

Key words: state enterprises, legal status of state subjects of menage, unitary enterprises, public enterprises.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.9

В. Ю. Грітчина
заступник начальника Управління –
начальник відділу громадянства
та реєстрації фізичних осіб з тимчасово окупованої території
ГУДМС у Харківській області

ПОНЯТТЯ І ЗНАЧЕННЯ КАДРОВИХ ПРОЦЕДУР У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У світлі останніх подій, у складних соціально-політичних й економічних умовах та у зв'язку з погіршенням криміногенної обстановки в державі реформа органів внутрішніх справ України набуває все більшого резонансу. На знак наближення до моделей і стандартів функціонування правоохоронних органів в Європейському Союзі, був прийнятий Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, що передбачає утворення відповідного нового центрального органу виконавчої влади в системі Міністерства внутрішніх справ України, деполітизацію, децентралізацію і демілітаризацію діяльності правоохоронців та її «сервісний» характер.

Одним із пріоритетних напрямків реформи об'єктивно є вдосконалення кадрових процедур у Національній поліції України для забезпечення ефективного добору, навчання, підготовки й розстановки кадрів, проходження служби, мотивації, просування й переміщення по службі, вивільнення тощо з метою комплектування Національної поліції висококваліфікованими професіоналами, адаптованими до викликів сьогодення, якісного виконання наданих функцій і поставлених завдань, підвищення рівня народної довіри. Зазначене вище свідчить про актуальність дослідження кадрових процедур у Національній поліції України як невід'ємного об'єкту адміністративно-правового регулювання.

До проблематики управлінських, правових, адміністративних і, зокрема кадрових процедур в органах державної влади та правоохоронних органах неодноразово зверталися у своїх наукових працях як вітчизняні, так і зарубіжні учені: В.Б. Авер'янов, С.О. Андрієнко, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, В.М. Вац, І.П. Голосніченко, М.М. Дивак, Є.Ю. Захаров, Т.Є. Кагановська, А.М. Ключко, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Б.М. Лазарев, О.А. Мартиненко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, В.М. Парасюк,

В.М. Плішкін, А.О. Селіванов, Е.В. Талапіна, В.П. Тимошук, Ю.Л. Титаренко та ін.

Проте, незважаючи на чималу кількість праць щодо цього питання, і досі залишається невизначеним поняття «кадрової процедури». Малодослідженими є кадрові процедури в новоствореній Національній поліції України. Отже, метою статті є комплексне дослідження поняття та значення кадрових процедур в Національній поліції України.

Обґрунтовуючи актуальність і значущість кадрових процедур у Національній поліції України, варто погодитися з О.А. Банчуком стосовно того, що невід'ємним елементом реформи поліції є оновлення кадрів, залучення нових людей, які не знають, що таке «старі» порядки і, відповідно, забезпечення максимально відкритого для громадськості процесу добору та просування по службі [1]. К.Ю. Мельник акцентує серед факторів впливу на ефективному виконанні працівниками органів внутрішніх справ своїх посадових обов'язків на рівні професійної підготовки, організації праці у службах і підрозділах та управління ними тощо [2, с. 276]. На думку О.М. Віноградської, розробка кадрових технологій і процедур, формування нових кадрових структур є одним з основних напрямків кадрової політики [3, с. 45].

Кадрові процедури розглядаються як складова кадрової політики (кадрової роботи, управління кадрами тощо). Зазначимо, що в теорії права відсутнє чітке визначення власне поняття кадрової процедури, яке при цьому широко вживається при тлумаченні зазначених вище понять. Так, Ю.Л. Титаренко у комплексі операцій та процедур, спрямованих на реалізацію кадрової функції, вбачає сутність роботи з кадрами, а кадрову роботу визначає як комплекс операцій і процедур зі складання та обробки кадрової документації, спрямованих на реалізацію кадрової функції, закріплених за спеціальними апаратами (управління, відділи кадрів тощо) [4, с. 325, 333].

У загальному розумінні під «процедурою» прийнято розуміти, чи встановлений узвичаєний порядок здійснення, виконання, обговорення або оформлення чого-небудь, установлену послідовність дій [5, с. 343]. На думку М.К. Якимчука, процедурою є функціонально визначений порядок дій, здійснюваних за визначеними правилами для вирішення певних завдань [6, с. 66]. Б.М. Лазарев визначає процедуру як порядок здійснення дій, необхідних для виконання якої-небудь справи, вирішення завдання [7, с. 5]. Натомість, О.М. Бандурка вважає, що процедура є складовою частиною методу управління, тобто конкретною, елементарною дією виконання згідно з управлінським завданням [8, с. 38]. Проте, на наш погляд, більшість кадрових процедур передбачають виконання не однієї «елементарної» дії, а їх сукупності в законодавчо установленому порядку.

Цікавою є й точка зору В.М. Протасова, який досліджував процедуру з позиції загального соціального явища як систему контролю, що: 1) орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; 2) складається з послідовних актів поведінки, що змінюють один одного, і є внутрішньо структурованою суспільними відносинами діяльності; 3) врегульована соціальними нормами як нормативна модель або визначена у договорі як порядок реалізації конкретних відносин; 4) ієрархічно побудована; 5) постійно перебуває в динаміці, розвитку; 6) має службовий характер, виступає засобом реалізації завдань суспільних відносин [9, с. 29]. Проте, на відміну від вищезазначеного автора, Т.О. Коломоець зауважує, що процедура не є рухом або діяльністю, а являє собою лише процесуальні етапи здійснення розвитку відповідного явища [10, с. 240]. Цілком погоджуємося з цим твердженням, адже діяльність вже характеризуватиме не кадрову процедуру, а кадрове забезпечення. Наприклад, В.С. Гуславський визначає останнє саме як повторювану специфічну діяльність у процесі управління правоохоронними органами із забезпечення органів і підрозділів необхідним контингентом людей, відповідною інформацією про нього, впровадження науково обґрунтованих методів відбору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, а також правового регулювання проходження служби й надання правового захисту особовому складу правоохоронних органів [11, с. 23–24].

Крім того, досліджуючи кадрові процедури, не можна не підкреслити, що вони мають бути правовими – врегульованими нормами права й діяти в межах правового середовища. З огляду на це, І.М. Лазарев зазначає, що правова (юридична) процедура визначає порядок здійснення суб'єктами права тих або інших юридично значимих дій, сукупність яких утворює юридичний процес [12, с. 27]. Тобто увесь комплекс відносин, що

виникають у процесі кадрового забезпечення Національної поліції, знаходиться під регулюючою дією права. Водночас, як стверджує Я.М. Когут, кадрове забезпечення – це функція адміністративної діяльності, спрямована на реалізацію завдань щодо управління персоналом [13].

З наведеного випливає, що кадрові процедури в Національній поліції України можна справедливо розглядати як об'єкт адміністративно-правового регулювання, адже норми адміністративного права регулюють відносини, які виникають у процесі як реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади [14, с. 26–30]. Крім того, нормами адміністративного права регулюються відносини, пов'язані з виконавчою і розпорядчою діяльністю органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційні управлінські відносини, які складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату органів виконавчої влади та інших державних органів. Тобто сутність кадрової процедури можна трактувати й як різновид адміністративної процедури – нормативно встановленого порядку послідовно здійснюваних дій суб'єктів права для реалізації їх прав та обов'язків [15, с. 4].

Узагальнюючи, пропонуємо під «кадровими процедурами в Національній поліції України» розуміти установлену, відповідно до норм трудового та 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, здійснюваний із метою комплектації поліції висококваліфікованими професіоналами для ефективного виконання покладених на неї функцій і завдань.

Можна зробити висновок, що кадрові процедури є найнижчими базовими складовими організації процесу й безпосереднього здійснення управління кадрами, від якості, чіткості та однозначності яких прямо залежить результативність діяльності Національної поліції України й, відповідно, ступень задоволення потреб і запитів громадян. Крім того, значення кадрових процедур у Національній поліції України впливає, передусім, із завдань кадрового забезпечення, на здійснення яких вони створюються та реалізуються, що закріплені в Наказі Міністерства внутрішніх справ України від 17.02.2012 р. № 143 «Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади» від 20.09.1995 р. № 747, виконання

яких покладено нині на Службу персоналу (кадрового забезпечення) органу поліції у відповідності до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [16]. Зокрема, такі: 1) забезпечення виконання вимог Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України при організації роботи з відбору, розстановки, підготовки та виховання працівників органів і підрозділів внутрішніх справ; 2) удосконалення діяльності підрозділів, упровадження в поточну діяльність сучасних форм організації праці, проходження служби та методів управління; 3) зміцнення дисципліни та законності в діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, дотримання прав і законних інтересів громадян; 4) поліпшення якості відбору особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ, внутрішніх військ, вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ МВС; 5) оптимізація розподілу та ефективне використання наявної штатного штату; 6) забезпечення організації та проведення службової та фізичної підготовки особового складу, а також початкової підготовки осіб, прийнятих на службу в органи внутрішніх справ; 7) забезпечення відбору та підготовки працівників для участі в міжнародних миротворчих операціях; 8) забезпечення та контроль психологічного забезпечення тощо. У той самий час, на нашу думку, доцільно відрізняти завдання кадрових процедур від завдань кадрового забезпечення.

Крім того, О.В. Зубач до завдань кадрового забезпечення (і, відповідно, кадрових процедур) в діяльності органів внутрішніх справ відносить: 1) вдосконалення нормативно-правового регулювання роботи з кадрами; 2) організацію відбору і комплектації органів внутрішніх справ на рівні, необхідному для виконання оперативно-службових завдань, і покращення якісного складу кадрів органів внутрішніх справ; 3) забезпечення встановленого порядку проходження служби в органах внутрішніх справ; 4) організація системи професійної підготовки кадрів, забезпечення її погодження з потребами органів внутрішніх справ та ін. [17, с. 31]. На нашу думку, виконання зазначених завдань сприятиме не лише новоприйнятий Закон України «Про Національну поліцію», а й розроблені Національною громадською платформою «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність» Типовий порядок проведення конкурсу на службу до Національної поліції України й проект Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантної посади середнього та вищого складу Національної поліції України [18], а також безпосередня робота поліцейських комісій із залученням авторитетних представників громадськості.

Отже, значення кадрових процедур у Національній поліції України полягає у таких моментах: 1) забезпеченні організації та реалізації

своєчасного, в повному обсязі, з дотриманням встановлених законодавчих вимог, справедливого та ефективного (за мінімальних витрат й найвищих результатів) добору, навчання, підготовки, адаптації, розстановки, атестації й оцінювання, виховання, зміцнення дисципліни, мотивації кадрів, проходження, просування та переміщення по службі, обліку, аудиту, вивільнення кадрів тощо; 2) оптимізації, спрощенні та «відкритості» процесу кадрового забезпечення й управління кадрами, модернізації та інформатизації управління кадрами в цілому та окремих їх складових; 3) упорядкуванні, уніфікації та формалізації кадрової роботи, сприянні чіткому виконанню покладених функцій і завдань; забезпеченні ефективної взаємодії між органами поліції; 4) забезпеченні соціально-партнерських відносин між громадянами, Національною поліцією України та державою, налагодженні громадського контролю за її діяльністю, підвищенні рівня довіри населення до правоохоронних органів; 5) досягненні задач реформи органів внутрішніх справ – очищенні влади, подоланні й запобіганні корупції, деполітизації, демілітаризації, децентралізації й гуманізації діяльності поліції; підвищенні рівня професіоналізму, психологічної стійкості та адаптованості поліцейських до роботи в сучасних умовах; забезпеченні сервісного характеру надання «поліцейських послуг» тощо.

Література

1. Банчук А.А. Полицейська должно быть все равно, кто власть, а кто оппозиция. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://antikor.com.ua/articles/37693-aleksandr_banchuk_politsejskim_doljno_bytj_vse_ravno_kto_vlastj_a_kto_oppozitsija.
2. Мельник К.Ю. Основні фактори, що впливають на ефективність виконання працівниками ОВС своїх посадових обов'язків // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 29. – С. 275–281.
3. Управління персоналом. Курс лекцій для студентів спец. 6.050200 – «Менеджмент організацій» («Менеджмент будівельних організацій», «Менеджмент організацій міського господарства», «Менеджмент організацій місцевого самоврядування», «Логістика») / Авт.: доц. Віноградська О.М., Шевченко В.С., Віноградська Н.С. – Харків: ХНАМГ, 2009. – 114 с.
4. Організація управління в органах внутрішніх справ: Монографічне дослідження / Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому державному університеті; Ю.Л. Титаренко, В.П. Філонов, В.Д. Сущенко та ін.; За ред. Ю.Л. Титаренка. – Донецьк, 1999. – 364 с.
5. Словник української мови : [В 11 т.]. / ред. В.О. Винник [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1977. – Т. 8: Природа-Ряхтливий. – 928 с.
6. Організація роботи та управління в органах прокуратури: навчальний посібник у запитаннях і відповідях // За заг. ред. М.К. Якимчука та І.В. Європіної. – К.: Національна академія прокуратури України. – 2009. – 207 с.
7. Управленческие процедуры / Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 272 с.

8. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

9. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В.Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 144 с.

10. Адміністративне право України: підручник / Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – 480 с.

11. Гуславський В.С. Співробітництво у правоохоронній сфері: Україна та Співдружність Незалежних Держав: [монографія] / В.С. Гуславський; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 364 с.

12. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. «Административное право, финансовое право, информационное право» / И.М. Лазарев. – Москва, 2002. – 199 с.

13. Когут Я.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я.М. Когут; Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. – Л., 2008. – 16 с.

14. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.

15. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

16. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.

17. Зубач А.В., Кокорев А.Н. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах: Учебное пособие / А. Зубач, А. Кокорев. – М.: МосУ МВД России, изд-во «Щит-М», 2005. – 354 с.

18. Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-reform.org>.

Анотація

Гриччина В. Ю. Поняття і значення кадрових процедур у Національній поліції України. – Стаття.

У статті обґрунтовано актуальність дослідження та вдосконалення кадрових процедур у Національній

поліції України. Проаналізовано та узагальнено теоретико-правові підходи до визначення сутності поняття «процедура», «правова процедура», «адміністративна процедура», на підставі чого запропоновано авторське визначення поняття «кадрові процедури в Національній поліції України». Охарактеризовано значення кадрових процедур у Національній поліції України в сучасних умовах.

Ключові слова: кадрова процедура, правова процедура, кадрове забезпечення, управління кадрами, Національна поліція, правоохоронні органи, органи внутрішніх справ.

Аннотация

Гриччина В. Ю. Понятие и значение кадровых процедур в Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье обоснована актуальность исследования и совершенствования кадровых процедур в Национальной полиции Украины. Проанализированы и обобщены теоретико-правовые подходы к определению сущности понятия «процедура», «правовая процедура», «административная процедура», на основании чего предложено авторское определение понятия «кадровые процедуры в Национальной полиции Украины». Охарактеризовано значение кадровых процедур в Национальной полиции Украины в современных условиях.

Ключевые слова: кадровая процедура, правовая процедура, кадровое обеспечение, управление кадрами, Национальная полиция, правоохранительные органы, органы внутренних дел.

Summary

Gritchina V. Y. The definition and meaning of staff procedures in the National Police of Ukraine. – Article.

In the article the urgency of the study and improvement of staff procedures in the National Police of Ukraine was proved. We analyzed and summarized the theoretical and legal approaches to defining the essence of the concept of «procedure», «legal procedure», «administrative procedures», on the basis of which the author suggested the definition of «staff procedures in the National Police of Ukraine». The value of staff procedures in the National Police of Ukraine in modern conditions was characterized.

Key words: staff procedures, legal procedures, staffing, human resource management, the National Police, the police, bodies of internal affairs.

УДК 349.22

В. В. Сичова
старший науковий співробітник секретаріату Вченої ради
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

Постановка проблеми. Протягом усього існування людства трудова діяльність відіграла ключову роль у житті людини, адже саме завдяки їй особа може забезпечити свої основні фізіологічні і соціальні потреби. За багато років трудові відносини постійно трансформувались та змінювались, однак завжди найслабшим аспектом зазначених відносин були наймані працівники. У свою чергу, роботодавець є активною стороною у трудових правовідносинах, оскільки він, використовуючи найману працю, повинен організувати її та забезпечувати при цьому реалізацію певних трудових прав працівника. Враховуючи це, держава має визначити коло прав та обов'язків, якими може користуватись роботодавець під час організації та регулювання трудових відносин. Метою цього є захист працівника від свавілля з боку роботодавця. Недостатньо лише окреслити права та обов'язки роботодавця. Обов'язковим, на нашу думку, є визначення відповідальності роботодавця за здійснення правопорушень у сфері нормотворчої діяльності.

Стан дослідження. На окремих аспектах юридичної відповідальності роботодавця за правопорушення у сфері трудових відносин зосереджували увагу у своїх дослідженнях такі вчені: А.О. Івченко, С.А. Петренко, М.І. Панов, М.В. Андрианов, М.П. Бажан, О.Ф. Скакун, В.Я. Малиновський, Л.С. Явич, В.Н. Хропанюк, К.В. Коваленко, В.С. Нерсисянц, П.Р. Ставицький, В.К. Колпаков, І.І. Шамшина, С.М. Кременчуцький, П.С. Матишевський, В.В. Копейчиков та ін. Однак, незважаючи на велику кількість наукових робіт, проблема юридичної відповідальності як способу забезпечення локального правового регулювання трудових відносин є недостатньо розробленою і потребує більшої уваги вітчизняних та зарубіжних учених.

Саме тому метою статті є дослідження юридичної відповідальності як способу забезпечення локального правового регулювання трудових відносин.

Постановка проблеми. Виклад основного матеріалу цього наукового дослідження пропонуємо розпочати з визначення таких понять, як «спосіб» та «юридична відповідальність». Так, у словнику української мови А.О. Івченка зазначено, що «спосіб» – це «напрямок, характер дій, метод, прийом для здійснення чогось» [1, с. 441]. Схоже визна-

чення наведено й у тлумачному словнику української мови В.Т. Бусела, де вказано, що «спосіб» – це «певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось» [2, с. 1178].

С.А. Петренко вказує, що спосіб – це практичне застосування методу для вирішення певної комплексної проблеми (завдання) [3, с. 146]. Н.І. Панов стверджує, що спосіб іноді притаманний дії, утворює її зміст, а в інших випадках – функціонує як окрема дія стосовно основної [4, с. 94]. Слушною, на нашу думку, є точка зору М.В. Андрианова, відповідно до якої «спосіб забезпечення» – це поняття, яке змістовно характеризує дію щодо втілення правової гарантії, її реалізації. Автор зазначає, що способи забезпечення визначають умови і підстави встановлення обов'язку інших осіб, а також застосування захисту суб'єктивних прав [5].

Щодо тлумачення поняття «відповідальність», то у загальному розумінні зазначений термін характеризує загально-соціологічну категорію, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Вона означає усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи [6]. З позиції трудового права В.Я. Малиновський зазначає, що відповідальність – це зобов'язання виконувати поставлені завдання та відповідати за їх позитивне вирішення. Працівник зобов'язується виконувати певні завдання в обмін на отримання визначеної винагороди. Автор вказує, що відповідальність означає, що службовець відповідає за результати виконання завдання перед тим, хто передає йому повноваження [7, с. 36].

Зауважимо, що в науковій літературі є велика кількість підходів до визначення поняття «юридична відповідальність». Так, О.Ф. Скакун позначає, що юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного примусу, коли певна особа за скоєне правопорушення зазнає втрат особистого, організаційного або майнового характеру [8, с. 466]. Л.С. Явич вважає, що юридична відповідальність – це різновид соціальної відповідальності, передбачений санкціями норм права. Автор зазначає, що специфічний характер виявляється у тому, що вона пов'язана з державним примусом і є юридичним

обов'язком правопорушника зазнати втрат особистого і майнового характеру за антисуспільну з позиції закону поведінку [9, с. 137]. Юридична відповідальність, вважають М.І. Матузов і А.В. Малько, є виниклим із правопорушення правовим відношенням між державою, яку представляють її спеціальні органи, і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідні втрати та негативні наслідки за скоєне правопорушення, за порушення вимог, які містяться у нормах права [10, с. 599].

На думку В.Н. Хропанюка, юридична відповідальність – це важливий вид захисту інтересів особистості, суспільства і держави. Вона настає внаслідок порушення приписів правових норм і виявляється у формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Для правопорушника юридична відповідальність означає застосування до нього санкцій правових норм, означених у них певних заходів відповідальності. Це його обов'язок зазнавати заходів державного примусу, застосованих на підставі норм права [11, с. 334]. Юридична відповідальність – це передбачений правовими нормами обов'язок суб'єкта права зазнавати негативні для нього наслідки правопорушення. Юридична відповідальність – це заходи державного примусу за скоєне правопорушення, пов'язані з тим, що винна особа зазнає позбавлень особистого (організаційного) або майнового характеру, – вказує В.С. Нерсисянц [12, с. 312].

Таким чином, підсумовуючи, справедливо буде відзначити, що в науковій літературі на сьогодні немає єдиної думки щодо визначення поняття «юридична відповідальність», що, у свою чергу, свідчить про не достатню розробленість вказаної проблематики. Наведені вище наукові позиції дають нам змогу зробити висновок, що юридична відповідальність роботодавців як спосіб забезпечення локального правового регулювання трудових відносин є можливістю застосування до роботодавця заходів державного примусу у разі, якщо у результаті його нормотворчої діяльності ним були порушені законні права та інтереси найманих працівників.

Специфічним видом юридичної відповідальності роботодавця є дисциплінарна відповідальність, яка полягає у застосуванні до винної особи в порядку й на умовах, передбачених законодавством про працю, дисциплінарних стягнень у вигляді обмежень особистого або організаційного характеру [13, с. 39]. Зауважимо, що зазвичай такий вид відповідальності застосовується до найманих працівників. Однак є випадки, коли її може бути застосовано і до роботодавців. Відповідно до ч. 1 ст. 45 Кодексу законів про працю України [14] та ч. 1 ст. 33 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [15] профспілкові органи мають право вимагати розірвання трудового

договору (контракту) з керівником підприємства, якщо він порушує законодавство про працю, про колективні договори та угоди чи норми зазначеного Закону про профспілки. При цьому така вимога є обов'язковою для розгляду і виконання.

Іншим, найпоширенішим видом відповідальності роботодавця є матеріальна відповідальність. Так, П.Р. Стависький вказує, що «матеріальна відповідальність – це відповідальність внутрішня для кожного виду правовідносин безпосередньо перед іншим суб'єктом правовідносин, яка ґрунтується не на загальнообов'язкових, а на спеціальних нормах, що регулюють тільки цей вид відносин, тобто даної галузі права» [16, с. 33]. Щодо матеріальної відповідальності роботодавця, то підстави для встановлення роботодавцем гарантій, аналогічних гарантіям, які мають працівники під час покладання на них матеріальної відповідальності, відсутні. Навпаки, матеріальна відповідальність роботодавця «служить гарантією трудових прав працівника як суб'єкта трудового права» [17, с. 38].

У Кодексі законів про працю України передбачена матеріальна відповідальність роботодавця перед працівником у випадку, якщо працівнику було заподіяно шкоду внаслідок прийняття правового акту, який незаконно позбавляє його можливості працювати [14]. При цьому Кодекс зобов'язує роботодавця відшкодувати працівникові неотриманий ним заробіток в усіх випадках незаконного позбавлення його можливості працювати, що є важливою гарантією захисту майнових прав працівника. Також у Кодексі законів про працю України зазначається, що до роботодавця застосовується матеріальна відповідальність за прийняття правових актів у таких випадках: незаконне відсторонення працівника від роботи, його звільнення або переведення на іншу роботу; відмова роботодавця від виконання або несвоєчасного виконання рішення органу з розгляду трудових спорів або державного правового інспектора праці про поновлення працівника на попередній роботі; затримка роботодавцем видачі працівникові трудової книжки, внесення у трудову книжку неправильного або такого, що не відповідає законодавству, формулювання причини звільнення працівника [14].

Таким чином, наявність матеріальної відповідальності роботодавця за видання локальних правових актів, які містять норми, що порушують трудові права найманих працівників, беззаперечно, має важливе значення для робітників. З цього приводу слушною є точка зору І.І. Шамшиної, яка вважає, що «відповідальність роботодавця за порушення трудових прав працівника має виконувати каральну функцію, щоб роботодавцеві було економічно не вигідним не виконувати свої трудові обов'язки» [17, с. 37].

Ще один вид відповідальності, до якої можуть бути притягнуті роботодавці, – це адміністративна. На думку В.К. Колпакова, адміністративна відповідальність є специфічним реагуванням держави на адміністративне правопорушення, що полягає у застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [18, с. 289]. С.М. Кременчуцький зазначає, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що виражається у призначенні уповноваженим органом або посадовою особою адміністративного стягнення особі, яка вчинила адміністративне правопорушення. Цьому виду відповідальності притаманні такі ж ознаки, як і юридичній відповідальності загалом [19, с. 80].

Роботодавець може бути притягнутий до адміністративної відповідальності у разі ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни чи доповнення колективного договору, угоди, а також за умисне порушення встановленого законодавством строку початку таких переговорів або незабезпечення роботи комісій із представників сторін чи примирних комісій у визначений сторонами переговорів строк. За здійснення вказаних правопорушень роботодавця може бути притягнуто до відповідальності у вигляді штрафу від 3 до 10 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 51 до 170 грн.), що, на нашу думку, є не суттєвим. Також за порушення чи невиконання зобов'язань щодо колективного договору, угоди роботодавець може бути зобов'язаний сплатити штраф від 50 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 850 до 1700 грн.) [20].

Отже, викладене вище свідчить про те, що за здійснення правопорушень у нормотворчій діяльності роботодавця може бути притягнуто до адміністративної відповідальності, однак санкції, які можуть бути застосовані до нього, є не суттєвими, адже максимальна сума штрафу є цілком «прийнятною» для будь-якого роботодавця. Винятком є хіба що відповідальність роботодавця за допуск працівника до роботи без укладеного з ним трудового договору. У цьому випадку сума штрафу складатиме від 8 500 до 17 000 грн., а у разі повторного порушення – до 34 000 грн.

Ще одним видом відповідальності роботодавця є кримінальна. В.В. Копейчиков зазначає, що кримінальна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що встановлюється державою у кримінальному законі, накладається судом на осіб, які винні у вчиненні злочину, та мають нести зобов'язання особистого, майнового чи організаційного характеру [21, с. 36]. П.С. Матишевський пише, що кримінальна відповідальність – це обов'язок особи, яка винна у вчиненні злочину, зазнати заходів державного впливу (покарання), а покарання – це реалізація обов'язку особи зазна-

ти суворих примусових заходів кримінально-правового характеру [22]. Особливістю кримінальної відповідальності роботодавця є те, що вона настає за умисне посягання на загальні умови праці, але при цьому таке посягання не створює небезпеки для життя чи здоров'я працівника.

Відповідно до Кримінального кодексу України порушення роботодавцем умов трудового договору вважається злочином, якщо воно здійснене шляхом обману (тобто введенням працівника в оману через повідомлення йому неправдивих відомостей чи неповідомлення йому певних відомостей щодо умов його праці під час укладення трудового договору), зловживання довірою або примусом до виконання роботи, не обумовленої трудовим договором, яке може виявлятися у застосуванні до працівника насильства чи погроз щодо заподіяння шкоди інтересам працівника (наприклад, звільнення з роботи, ненадання щорічної відпустки, позбавлення заробітної плати або її частини тощо) [23]. Зазначене кримінальне правопорушення відповідно до ч. 1 ст. 173 Кримінального кодексу України карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (до 850 грн.) або позбавленням права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю на строк до п'яти років, або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до двох років. Кримінальну відповідальність передбачено і за невиконання заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат [23].

Висновки. Таким чином, у час, коли локальні нормативно-правові акти відіграють усе більшу роль у правовому регулюванні трудових відносин, особливого значення набуває саме юридична відповідальність роботодавців. Це пов'язано з тим, що саме роботодавець є ключовим суб'єктом локальної нормотворчості. Він (роботодавець), усвідомлюючи настання для нього негативних наслідків у разі порушення трудового законодавства України, повинен здійснювати свою нормотворчу діяльність, суворо дотримуючись законів, що, у свою чергу, є важливою гарантією забезпечення законних прав та інтересів найманих працівників.

Література

1. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко. – Х.: Фоліо, 2002. – 540 с.
2. Великий тлумачний словник української мови / [за ред. В.Т. Бусела]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
3. Петренко С.А. Правова охорона комп'ютерної програми як об'єкта інтелектуальної власності: шляхи розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / С.А. Петренко. – К., 2010. – 214 с.
4. Панов Н.И. Способ совершения преступления и уголовная ответственность / Н.И. Панов. – Харьков: Вища школа, 1982. – 131 с.

5. Андрианов М.В. Засоби та правовий режим забезпечення кредитних зобов'язань : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / М.В. Андрианов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 205 с.

6. Українська радянська енциклопедія : в 12-ти т. / гол. ред. М.П. Бажан ; редкол.: О.К. Антонов та ін. – 2-ге вид. – Т. 1. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1977. – 542 с.

7. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.]. – Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

8. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учеб.]. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

9. Явич Л.С. Право и социализм / Л.С. Явич. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – 471 с.

10. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.

11. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк ; под ред. В.Т. Стрекозова. – М. : Юрист, 2000. – 366 с.

12. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М., 1999.

13. Коваленко К.В. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / К.В. Коваленко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2009. – 207 с.

14. Кодекс законів про працю України № 322-VIII від 10.12.1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv>.

15. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України № 1045-XIV від 15.09.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

16. Ставиский П.Р. Проблемы материальной ответственности в советском трудовом праве / П.Р. Ставиский. – Киев ; Одесса : Вища школа, 1982. – 183 с.

17. Шамшина І.І. Щодо вдосконалення правового регулювання відповідальності роботодавця в умовах ринкових відносин. / І.І. Шамшина // Актуальні проблеми права: теорія і практика : [зб. наук. праць]. – Луцьк, 2013. – № 26. – 652 с.

18. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

19. Кременчуцький С.М. Діяльність правоохоронних органів України щодо адміністративно-правової протидії нелегальній імміграції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.М. Кременчуцький ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2009. – 219 с.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

21. Копейчиков В.В. Правознавство : [підруч.] / В.В. Копейчиков. – 7-ме вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.

22. Матишевський П.С. Кримінальне право України / П.С. Матишевський. – К. : Юрінком Інтер 2000. – 505 с.

23. Кримінальний кодекс України № 2341-III від 05.04.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

Анотація

Сичова В. В. Юридична відповідальність як спосіб забезпечення локального правового регулювання трудових відносин. – Стаття.

У статті на основі наукових поглядів учених досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «юридична відповідальність». Визначено види юридичної відповідальності, до якої можуть бути притягнуті суб'єкти нормотворчості за здійснення правопорушень у зазначеній сфері. Наголошено, що в сучасних соціально-економічних та політичних умовах усе більшого значення у регулюванні трудових відносин набувають саме локальні норми. Доведено, що як спосіб забезпечення локального правового регулювання трудових відносин особливого значення набуває саме юридична відповідальність.

Ключові слова: відповідальність, юридична відповідальність, спосіб забезпечення, локальне правове регулювання, трудові відносини.

Аннотация

Сычова В. В. Юридическая ответственность как способ обеспечения локального правового регулирования трудовых отношений. – Статья.

В статье на основе научных взглядов ученых исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «юридическая ответственность». Определены виды юридической ответственности, к которой могут быть привлечены субъекты нормотворчества за совершение правонарушений в указанной сфере. Отмечено, что в современных социально-экономических и политических условиях все большее значение в регулировании трудовых отношений приобретает именно локальные нормы. Доказано, что как способ обеспечения локального правового регулирования трудовых отношений особое значение приобретает именно юридическая ответственность.

Ключевые слова: ответственность, юридическая ответственность, способ обеспечения, локальное правовое регулирование, трудовые отношения.

Summary

Sychova V. V. Legal liability as a way to provide local legal regulation of labor relations. – Article.

In the article the theoretical approaches to the interpretation of the term “legal responsibility” based on scientific views of scientists are investigated. The types of legal liability to which the rulemaking subjects may be involved for offenses in this area are identified. It is noted that in the current socio-economic and political environment local regulations become increasingly important in the regulation of labor relations. Proved that as a way to provide local legal regulation of labor relations the legal responsibility is particularly important.

Key words: responsibility, legal responsibility, way to provide, local legal regulations, labor relations.

УДК 340.12:34.037 (477)

Д. І. Федина
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КВАЗІСУДОВИХ ОРГАНІВ
НА ПРИКЛАДІ ВИРІШЕННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ**

Постановка проблеми. Одним з актуальних питань, що обговорюється на шпальтах періодичних видань, є регламентація діяльності квазісудових (альтернативних судовим) органів. Напевне, додасть аргументів «за» і «проти» пропозиція запровадження окремого положення в Конституції України, що передбачатиме можливість створення та діяльності таких органів. Типовим прикладом діяльності квазісудових органів в інших країнах є функціонування трудових судів. Слід зауважити, що загальні питання діяльності трудових судів у багатьох країнах врегульовані у національних конституціях. Зокрема, ст. 95 Конституції ФРН містить наступне положення: «для відправлення правосуддя в галузі загальної, адміністративної, трудової і соціальної юрисдикції Федерація засновує в якості вищих судових інстанцій: Федеральну судову палату, Федеральний адміністративний, Федеральний фінансовий, Федеральний трудовий і Федеральний соціальний суди» [1, с. 214]. Конституція ФРН є не єдиною, що передбачає створення трудових судів. Так, ст. 94 Конституції Великого Герцогства Люксембург встановлює, що «закон визначає також організацію судових органів з розгляду трудових спорів, судових інстанцій у галузі соціального страхування, їх повноваження, порядок призначення та строки повноважень їхніх членів» [1, с. 465]. Відповідно до ст. 157 Конституції Бельгії «закон визначає також устрій судових установ з трудового права, їхні повноваження, порядок призначення та строк перебування на посаді їхніх членів» [1, с. 134].

Доволі цікавою є ст. 54 Конституції Португальської Республіки, яка за аналогією з українським трудовим законодавством передбачає право трудящих на створення комісій для захисту своїх інтересів і для участі в управлінні справами підприємства на демократичних засадах. Зазначена стаття доволі широко регламентує діяльність таких комісій, передбачаючи порядок зібрання трудящих з метою створення відповідних комісій, створення додаткових координаційних комісій, права членів комісій [1, с. 535].

Попри подібні приклади конституційного регулювання трудових спорів, наявність трудових судів не є типовим для кожної європейської країни. Загалом, спеціалізовані трудові суди з широкою юрисдикцією створено у Німеччині, Франції, Бельгії, Польщі, Австрії, Люксембурзі, Данії,

Ізраїлі, спеціалізовані трудові суди з обмеженою юрисдикцією діють у Великобританії, Іспанії, Швеції, Норвегії [2, с. 612]. В багатьох країнах допускається функціонування квазісудових органів, що регулюють трудові правовідносини. Зокрема, Конституція Королівства Нідерландів зазначає, що прерогатива розгляду спорів, які виникають з питань, неврегульованих цивільним правом, може передаватися згідно з Актом парламенту квазісудовим або іншим установам, що не входять у судову систему. Порядок розгляду таких справ та виконання рішень встановлюється Актом парламенту [1, с. 494]. Відповідно до ст. 116 Конституції Королівства Нідерландів «у випадках, передбачених Актом парламенту, особи, що не є суддями, можуть брати участь у відправленні правосуддя поряд із суддями» [1, с. 494–495]. Створення спеціальних судів у крайньому випадку передбачає ст. 38 Конституції Ірландії [1, с. 348–349].

Л.М. Москвич оприлюднила результати сучасного концептуального дослідження, присвяченого ефективності судової системи, звернувши увагу, що в зарубіжних країнах використовується практика *широкого тлумачення судової системи (курсив авт. – Д.І.)*, до складу якої належить *сукупність судів (загальної і спеціальної юрисдикції), квазісудових органів і спеціальних органів судової влади* (органи виконавчої влади, що займаються судовою діяльністю, наприклад, Державна рада – вища інстанція адміністративних трибуналів у Франції; органи, що забезпечують єдність судової системи, приміром, у Франції Трибунал з конфліктів, у Німеччині – Загальний сенат; особливі політичні органи (Високий суд Правосуддя й Палата правосуддя у Франції, Риксреттен у Норвегії, канцлер юстиції та його апарат у Швеції, Рада апеляцій у Данії), які здійснюють правосуддя, диференційовані за юрисдикцією і функціонують у системі за певною ієрархічністю) [3, с. 28].

Невирішені раніше проблеми. Натомість Конституція України прямо не регулює можливість створення та функціонування квазісудових органів та, зокрема, трудових судів, обмежуючись лише загальними нормами щодо можливості захисту порушеного права у суді та регламентацією трудових прав. Безпосередньо порядок вирішення трудових спорів в Україні регламентується законами та підзаконними

актами, залежить від специфіки суб'єктного складу. Зокрема, вирішення трудових спорів відбувається в індивідуальному та колективно-му порядках. На сьогодні трудове законодавство взагалі та інститут вирішення трудових спорів зокрема виглядають неідеальним, часом заплутаним та неавторитетним серед громадян способом захисту порушеного права. Окрім того, діюча система вирішення трудових спорів в Україні передбачає відмінні процедури для вирішення індивідуальних та колективних трудових спорів. Викладене спонукає до проведення наукового дослідження на вказану тему.

Метою цієї публікації є здійснення аналізу правових засад діяльності квазісудових органів на прикладі вирішення трудових спорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти формування та розвитку судової влади в Україні, інших країнах ставали предметом дослідження таких вчених, як В.Д. Гончаренко, Л.Ф. Домбровська, О.І. Домбровський, С.І. Запара, А.Р. Крусян, З.В. Кузнецова, А.В. Левенець, Л.М. Москвич, М.П. Орзіх, Л.О. Окуньков, В.Н. Шаповал та ін. Результати цих досліджень певною мірою вплинули на отримані висновки в представленій статті. Окрім того, аналіз наукових поглядів на таку правову категорію, як «квазісудові органи», дозволяє констатувати, що зазначене питання залишається недостатньо висвітленим, часом дискусійним, а в умовах судової реформи набуває особливої актуальності.

Виклад основного матеріалу. Згідно з постановою пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» № 9 від 06.11.1992 р. за загальним правилом індивідуальні трудові спори вирішуються судами безпосередньо або після їх попереднього розгляду комісією з трудових спорів (КТС) [4]. Таким чином, вказана постанова хоча й надає безпосередню можливість вирішення трудового спору у суді, передбачає можливість вирішення трудового спору індивідуального характеру в позасудовому порядку.

Ст. 55 Конституції України гарантує людині і громадянину захист її прав і свобод судом [5]. Саме це право на звернення до суду є типовим для європейських конституцій. У цьому ж контексті пленум Верховного Суду України в п. 8 постанови від № 9 1.11.1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» роз'яснив, що суд не вправі відмовити особі в прийнятті позовної заяви лише з тієї підстави, що її вимоги можуть бути розглянуті в передбаченому законом досудовому порядку. Право на безпосереднє звернення до суду було підтверджене й офіційним тлумаченням положення ч. 1 ст. 233 КЗпП України у рішенні Конституційного Суду № 4-рп/2012 від 22.02.2012 р. [6]: працівник може звернутись із заявою про вирішення трудового спору безпосе-

редньо до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду в тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення – в місячний строк з дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки.

Таким чином, виникає конфлікт норм, що вирішується наступною принциповою позицією: обов'язкове вирішення трудового індивідуального спору в досудовому порядку нівелюється можливістю розв'язання спору у судовому порядку.

Між іншим, індивідуальні трудові спори відповідно до чинного законодавства можуть регламентуватися Цивільним процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України та в окремих випадках (наприклад, спір про заборгованість заробітної плати під час оголошення підприємства банкрутом) Господарським кодексом України [7]. Тому громадянин у разі необхідності вирішення трудового спору повинен визначитись не лише з юрисдикційних питань, а й правильно встановити підсудність спору. На нашу думку, це суттєво ускладнює реалізацію захисту порушеного права під час вирішення індивідуальних трудових спорів.

Ще більше питань щодо захисту порушеного права виникає під час вирішення колективних трудових спорів. Порядок вирішення таких спорів передбачений Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [8]. Але звернення до суду з питань, що є предметом колективного трудового спору, взагалі є сумнівним. Так, в ухвалі колегій суддів Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України у справі № 6-22269св08 від 7.05.2009 р. вказано, що можливість судового порядку розгляду колективних трудових спорів ЦПК України та Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» не передбачена, крім визначених законом випадків. Такими випадками є: а) розгляд заяви власника або уповноваженого ним органу про визнання страйку незаконним (ст. 23 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»); б) розгляд заяви НСПП про вирішення колективного трудового спору (конфлікту) у випадках, передбачених ст. 24 цього Закону, і коли сторонами не враховані рекомендації НСПП і примирення щодо вирішення колективного трудового спору (конфлікту) (ст. 25 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»); в) оскарження профспілками неправомірних дій або бездіяльності посадових осіб, винних у порушенні умов колективного договору чи угоди (ч. 5 ст. 20 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»);

г) невиконання роботодавцем обов'язку щодо створення умов діяльності профспілок, регламентованих колективним договором (ч. 2, 4 ст. 42 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності») [9].

Викладене може спонукати суд до відмови у розгляді позовної заяви, що є порушенням права на судовий захист, зафіксоване як таке у всіх європейських конституціях та закріплене у ст. 55 Конституції України. Зазначений факт спонукає до переосмислення норм, що регламентують вирішення трудових спорів, але зазначене питання не обов'язково має бути викладене у Конституції України.

Іншим актуальним питанням є позиція щодо необхідності конституційного положення, що закріплює право на досудовий захист щодо трудових та інших правовідносин. Ідеться про пропозицію закріпити в ст. 124 Конституції України можливість обов'язкового досудового порядку врегулювання спору.

З цього питання викликає інтерес аналіз наступних актів та рекомендацій. Зокрема, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням ТОВ «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб»» щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) № 15-рп/2002 від 9.07.2002 р. зазначено, що право на судовий захист не позбавляє суб'єктів правовідносин можливості досудового врегулювання спорів. Це може бути передбачено цивільно-правовим договором, коли суб'єкти правовідносин добровільно обирають засіб захисту їхніх прав. Досудове врегулювання спору може мати місце також за волевиявленням кожного з учасників правовідносин і за відсутності в договорі застереження щодо такого врегулювання спору [10]. Як зазначає С.І. Запара, «це означає, що кожна особа має право вільно обирати не заборонений законом засіб захисту прав і свобод, зокрема й судовий захист. Дане твердження є передумовою для створення нової концепції вирішення трудових спорів в Україні, яка враховує наявне надбання цивільно-процесуальної науки та практики» [11, с. 162].

З вказаного питання Вищій спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ у своєму листі № 10-1386/0/4-12 від 27.09.2012 р. «Про деякі питання практики застосування Закону України «Про судовий збір» [12] роз'яснює, що Європейський суд з прав людини у своїй прецедентній практиці виходить із того, що положення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує кожному право подати до суду будь-який позов, що стосується його цивільних прав і обов'язків. Проте право на суд не є абсолютним і воно може бути

піддане обмеженням, дозволеним за змістом, тому що право на доступ до суду за своєю природою потребує регулювання з боку держави. Водночас такі обмеження не повинні впливати на доступ до суду чи ускладнювати цей доступ таким чином.

Відповідно до проміжного висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) CDL-PI(2015)016 № 803/2015 від 24.07.2015 р. щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя, зокрема, до ст. 124 Конституції України, де пропонується закріпити можливість обов'язкового досудового порядку врегулювання спору. Комісія зазначає, що «ця можливість не потребує конституційної основи, але й не викликає жодних проблем, оскільки забезпечує подальший доступ до суду. На практиці такі процедури повинні бути швидкими для уникнення невинувато довгої тривалості провадження» (ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) [13].

Доцільно зазначити, що українське законодавство вже мало нормативне закріплення обов'язкового досудового врегулювання спорів. Зокрема, в радянський період українське право передбачало обов'язковий порядок досудового вирішення господарських спорів. Вважається, що днем утворення системи арбітражних судів України є 21.11.1922 р., коли була прийнята постановка Ради Народних Комісарів УСРР про затвердження Положення про порядок вирішення майнових спорів між державними установами та підприємствами. Відповідно до цього Положення було створено арбітражні комісії: Вища арбітражна комісія при Українській економічній раді та арбітражні комісії на місцях – при губернських економічних радах [14]. Про досудовий порядок вирішення трудових спорів ішлося у ст. 1 Закону України «Про арбітражний суд» [15], що регламентував діяльність арбітражних судів, які реорганізувались у господарські у 2001 році.

На сьогодні поняття досудового врегулювання/вирішення спору відсутнє у чинному законодавстві. На практиці досудове врегулювання спору часто сприймають як претензійну роботу або вкладають інший правовий зміст, зокрема в трудових правовідносинах ідеться про діяльність комісій із трудових спорів.

Тому у роз'ясненнях юристів-практиків можна зустріти, наприклад, наступне визначення: «У вузькому розумінні *досудовий порядок врегулювання спорів* – це врегулювання між сторонами спірних питань, які виникають з їх договірних правовідносин, до передання спору в суд. У широкому розумінні *досудовий порядок врегулювання спору* – це врегулювання спірних питань між сторонами у позасудовому порядку (тобто будь-якому несудовому порядку)» [16].

Відповідно до загальної теорії права досудовий порядок врегулювання спорів – це сукупність заходів, які підлягають здійсненню стороною, права якої порушено, для безпосереднього вирішення спору, що виник, зі стороною, яка є порушником майнових прав чи інтересів [17].

Відповідно до п. 8 постанови пленуму Верховного Суду України від 1.11.1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» [18] з урахуванням конституційного положення про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124 Конституції), судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод громадян. Суд не вправі відмовити особі в прийнятті позовної заяви чи скарги лише з тієї підстави, що її вимоги можуть бути розглянуті в передбаченому законом досудовому порядку.

Справді, кожна країна самостійно визначає власне правоутворення, адже це є тривалий безперервний соціокультурний процес визначення об'єктивних потреб у правовій регламентації суспільних відносин та їх юридичного оформлення державою або іншим правотворчим суб'єктом [19]. Особливістю українського правоутворення є те, що наша держава, враховуючи її історичну спадщину, в окремих питаннях потребує додаткової регламентації, зокрема й на конституційному рівні. Адже досудове врегулювання спорів покликане оперативно забезпечити відновлення порушеного права, сприяє якомога швидшому виявленню та усуненню причин і умов виникнення правопорушень у різних суспільних сферах, закріплює правову практику прийняття законних рішень, укладення договорів, вирішення спорів тощо. Слід зазначити, що окремі сфери правового регулювання потребують передусім досудового вирішення спорів, адже саме звернення до суду не гарантує розв'язання конфліктної ситуації. Зокрема, трудові відносини триватимуть, навіть якщо працівник виграє судові засідання, позиваючись до роботодавця, що може призвести до нових не правових намірів та вчинків з боку роботодавця. Тому закріплення на конституційному рівні можливості досудового вирішення спорів в українському правовому полі матиме позитивні наслідки. Проте, приймаючи подібне рішення, не слід забувати, що досудовий порядок вирішення спорів має й негативний бік, адже не гарантує прийняття позивного рішення у справі, окрім того, відсутня можливість отримання актів преюдиційного характеру (йдеться про судові рішення або ухвали), в яких встановлюються юридичні факти. Тому досудовий порядок вирішення не повинен виключати можливість розгляду справи у суді. В такому випадку зберігається рівновага прав та

створюється додаткова можливість для розв'язання спору.

Введення конституційного положення, яким пропонується закріпити можливість обов'язкового досудового порядку врегулювання спору, закріпить правовий простір реалізації судової влади не лише судами, а й іншими уповноваженими органами. Адже пропонується розділ Конституції України має носити назву «судова влада» і доповнення до ст. 124 цього розділу легалізує діяльність позасудових органів, що вирішують правові спори.

Можна припустити, що в окремих випадках судова влада здійснюється не лише судами, а й іншими уповноваженими органами, наприклад, квазісудами, якими є третейські суди, трудові арбітражі, адже останні розв'язують суспільні конфлікти, та зрештою, відновлюють порушене право. Тому судова спеціалізація, на нашу думку, поширюється не лише на суди, а й на діяльність інших уповноважених органів, що розв'язують спори у визначених законом випадках. Як ми зазначали вище, в багатьох європейських конституціях прямо передбачена діяльність квазісудових органів.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що поглиблення диференціації, полісистемності, спеціалізації є світовою тенденцією здійснення судової влади, що дозволяє покращити якість судових рішень та зробити більш оперативним і якісним процес захисту порушеного права. Еволюція Конституції України, серед іншого, повинна включати механізми, що передбачають можливість розгляду окремих видів спорів квазісудовими органами та/або спеціальними органами судової влади, які не входять до діючої судової системи, але в окремих випадках можуть здійснювати судову владу. Так само, як і особи, які не є суддями, в окремих випадках можуть брати участь у відправленні правосуддя поряд із суддями.

Література

1. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Изд. группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 816 с.
2. Курс порівняльного трудового права : [підруч.] / М.І. Іншин, А.Р. Мацюк, А.М. Соцький, В.І. Щербина ; за ред. А.Р. Мацюка. – Т. 2. – 2-ге вид., змін. і доп. – Харків : Діса плюс. – 2015. – 744 с.
3. Москвич Л.М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : [монографія] / Л.М. Москвич. – Харків : Вид-во «ФІНН», 2011. – 384 с.
4. Про практику розгляду судами трудових спорів : постанова пленуму Верховного Суду України № 9 від 06.11.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92>.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Стріхара Володимира Васильовича щодо офіційного тлумачення положень статті 233 Кодексу законів про працю України у взаємозв'язку з положеннями статей 117, 237-1 цього кодексу № 4-рп/2012 № 1-5/2012 від 22.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-12>.

7. Запара С.І. Право на звернення за захистом порушеного права чи інтересу у сфері соціально-трудова правовідносин / С.І. Запара // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4-1. – С.125–130. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/4/5/Zapara%20S.I..pdf>.

8. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України № 137/98-ВР від 3.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.

9. Ухвала у справі № 6-22269св08. Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3765786>.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб»» щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) № 15-рп/2002 від 9.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02>.

11. Запара С.І. Генеза та доктринальні засади інституту захисту права на працю в сучасній Україні : дис. ... докт. юрид. наук. : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / С.І. Запара. – К., 2015. – 450 с.

12. Про деякі питання практики застосування Закону України «Про судовий збір» : лист Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ № 10-1386/0/4-12 від 27.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1386740-12>.

13. Проміжний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Веніціанської комісії) CDL-PI(2015)016 № 803/2015 від 24.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents))

14. Історичний нарис про становлення та розвиток арбітражно-судової системи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vgsu.arbitr.gov.ua/files/pages/25092015.pdf>.

15. Про арбітражний суд : Закон УРСР від 4.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 36. – Ст. 469.

16. Досудове врегулювання спору [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.jurist.cv.ua/pitannya_vidpovidi/rzne/dosudove_vregulyuvannya_sporu.

17. Господарські спори: поняття, види, правова характеристика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.savvy.in.ua/tema-10-dosudove-ta-mirove-vregulyuvannya-yak-formi-virishennya-gospodarskih-sporiv-mediatsiya/>.

18. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : постанова пленуму Верховного Суду України від 1.11.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=rus&id=15444&id_book=0&id_parent=0&id_vid_res=3.

19. Крестовська Н.М. Теорія держави і права [підруч.] / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева. – К. : Юрінком-Інтер, 2015. – 584 с.

Анотація

Федина Д. І. Правове регулювання діяльності квазісудових органів на прикладі вирішення трудових спорів. – Стаття.

Стаття присвячена правому регулюванню квазісудових органів на прикладі вирішення трудових спорів. Здійснено аналіз положень Конституції України та конституцій інших країн, що регулюють положення, пов'язані із діяльністю квазісудових органів. Проведено аналіз нормативно-правових актів, судової практики, пов'язаних із темою дослідження. Автор вважає, що диференціація, полісистемність, спеціалізація є світовою тенденцією здійснення судової влади, що дозволяє покращити якість судових рішень та зробити більш оперативним та якісним процес захисту порушеного права. Еволюція Конституції України, серед іншого, повинна включати механізми, які передбачають можливість розгляду окремих видів спорів квазісудовими органами та/або спеціальними органами судової влади, які не входять до діючої судової системи, але в окремих випадках можуть здійснювати судову владу.

Ключові слова: судова влада, квазісудові органи, досудовий порядок вирішення спорів.

Аннотация

Федина Д. И. Правовое регулирование деятельности квазисудебных органов на примере решения трудовых спорів. – Статья.

Статья посвящена правовому регулированию квазисудебных органов на примере разрешения трудовых спорів. Осуществлен анализ положений Конституции Украины и конституций других государств, регулирующих деятельность квазисудебных органов. Проведен анализ нормативно-правовых актов, судебной практики, связанных с темой исследования. Автор считает, что дифференциация, полисистемность и специализация являются мировой тенденцией осуществления судебной власти, что позволяет улучшить качество судебных решений и сделать более оперативным и качественным процесс защиты нарушенного права. Эволюция Конституции Украины, среди прочего, должна включать механизмы, предусматривающие возможность рассмотрения отдельных видов спорів квазисудебными органами и/или специальными органами судебной власти, которые не входят в действующую судебную систему, но в отдельных случаях могут осуществлять судебную власть.

Ключевые слова: судебная власть, квазисудебные органы, досудебный порядок разрешения спорів.

Summary

Fedina D. I. Legal regulation of quasi-judicial bodies on the example of grievance. – Article.

The article is devoted to legal regulation of quasi-judicial bodies for example the resolution of labor disputes. Carried out the analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine and constitutions of other states, regulating the activity of quasi-judicial bodies. The regulatory legal acts, the judicial practice related to the research topic are analyzed. The author considers that the differentiation and specialization are polysystemic global trend of the judiciary, which improves the quality of judicial decisions and make more operational and qualitative process of protecting the violated right. Evolution of the Constitution of Ukraine, among other things, must include mechanisms that provide for the review of certain types of disputes quasi-judicial bodies and/or special judicial authorities, which are not included in the existing judicial system, and in some cases may exercise judicial power.

Key words: judiciary, quasi-judicial authorities, pre-trial settlement of disputes.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.4

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

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН УРЯДОМ ГЕТЬМАНАТУ

Актуальність теми дослідження зумовлюється тим, що Україна початку ХХ ст., як і нині, переживала процес реформування інститутів державної влади і права. Реформування земельних відносин було нагальним у той час, з огляду на необхідність подолання кризи, що виникла після Першої світової війни, та забезпечення в новій українській незалежній державі розвитку сільського господарства відповідно до принципів приватної власності у всіх сферах господарювання. Оскільки нинішнє реформування земельних відносин відбувається на тлі подолання соціалістичних традицій у землеволодінні, важливо проаналізувати особливості реформування земельних відносин урядом П. Скоропадського, враховуючи діяльність Центральної Ради в зазначеній сфері, зокрема соціалізацію землі.

Метою цієї розвідки є визначення цивілізаційного внеску урядів гетьмана П. Скоропадського і Центральної Ради в розвиток правових норм регулювання земельних відносин та оцінка балансу втрат і досягнень.

Оцінюючи державотворчу діяльність гетьмана П. Скоропадського та його зусилля з реформування земельних відносин, варто звернути увагу на те, що в існуючій історіографії виокремилися дві тенденції. Першу демонструють відомі українські науковці, історики держави і права, які складають українське національно-консервативне коло (Д. Дорошенко, Н. Полонська-Василенко, І. Мазепа та ін.). Вони глибоко переконані, що уряд П. Скоропадського з-поміж тодішніх урядів був винятковим: він формував правову українську державу, залучаючи до державотворення фахівців із місцевими консервативними поглядами. Другу тенденцію представляють лідери політичних партій, які поділяли, здебільшого, соціалістичні ідеї та дотримувались народницької ідеології (В. Винниченко, С. Петлюра). Вони вважали, що гетьман П. Скоропадський був у змові з німецьким окупаційним режимом та не мав підтримки в українському соціальному середовищі. В. Винниченко

писав, що П. Скоропадський прагнув до «скасування української державності» [1, Ч. 2, с. 100], а М. Шаповал прямо висловлювався, що «гетьманський переворот поставив... чуже місто проти українського села» [2, с. 115]. І. Лисяк-Рудницький писав: «В Україні не існувало місцевої монархічної традиції; врешті, гетьманат ХVІІ – ХVІІІ ст. був виборний і напівреспубліканський. Отже, квазідинастичних претензій гетьмана П. Скоропадського було недосить, аби надати його правлінню аури легітимності» [3, с. 170]. За оцінками М. Поповича, режим П. Скоропадського – це правоцентристський авторитарний режим, але немає жодних підстав вважати його антинаціональним [4, с. 206].

Захоплення державної влади гетьманом П. Скоропадським було прямим наслідком масового невдоволення українського заможного селянства, чисельної землевласницької буржуазії і фінансово-промислових кіл, інтересам яких загрожувало скасування Центральною Радою УНР приватної власності на землю. Саме ці соціальні верстви виступили проти державної політики Центральної Ради у сфері земельних відносин та, спираючись на допомогу німецьких військових сил, здійснили державний переворот.

Після того, як представники Центральної Ради ігнорували звернення Української демократично-хліборобської партії про скасування виданого земельного закону та визнання приватновласницького принципу, що є головним стимулом господарювання, 29 квітня 1918 р. партія скликає в Києві чисельний Всеукраїнський з'їзд хліборобів, спільно з Українським союзом землевласників, і проголошує гетьманство: «На хліборобський конгрес прибуло 6 432 уповноважених представники від 8 українських губерній. Всього на з'їзді було близько 8 тисяч учасників, переважно селян» [5, с. 490]. В цьому контексті дивним є твердження окремих українських дослідників про те, що представники гетьмана П. Скоропадського «спіралися на підтримку військ, які фактично окупу-

вали Україну» [6, с. 72]. Зауважимо, що австро-німецькі війська на територію України увійшли згідно з Брестською мирною угодою. М. Попович зазначив: «Українська державність повернулася з німцями після підписання в Бресті Центральною радою мирного договору» [4, с. 206]. Присутність німецьких військ відтермінувала наступ більшовицьких військ на територію України. Характерно, що представники Центральної Ради, які уклали мирну угоду в Бресті, пізніше звинувачували П. Скоропадського в його співпраці з окупаційними військами, що є досить нелогічною і навіть спекулятивною оцінкою.

Гетьман П. Скоропадський першим з українських державних діячів новітнього часу підійшов до реформування державно-правової системи комплексно, узгоджував внутрішню і зовнішню політику. Крім цього, він здійснив важливий крок в об'єднанні всіх українських етнічних земель під юрисдикцією Української національної держави. Д. Дорошенко, міністр іноземних справ в уряді П. Скоропадського, пише, що гетьман налагодив дипломатичні зв'язки з нейтральними державами – Швейцарією, Іспанією, Данією, Швецією, Голландією, Норвегією, Італією, Персією, а також з урядами держав, які постали на території колишньої Російської імперії – Фінляндії, Литви, Грузії, Кубані, Дону, Криму. Але Німеччина та Австро-Угорщина рішуче запротестували, коли влітку 1918 р. Україна хотіла нав'язати відносини з державами Антанги – Францією та Англією [7, с. 131–144, 188–234, 380–385]. П. Скоропадський уклав договір із Кримом, що став автономною частиною України, домігся торгового, політичного та військового союзу з Доном і Кубанню, закінчив переговори з Румунією про приєднання до України Бессарабії. Було приєднано Сіверщину, а також українські повіти Мінської, Могилівської, Курської та Воронезької губерній. Ввійшли до складу України Холмщина і Підляшся, гетьман не поступився ними Польщі, хоч того вимагала від нього Австро-Угорщина. Була укладена мирна угода з Росією, яка визнала самостійність Української гетьманської держави [8, с. 87].

Ключовим у реформуванні державно-правової системи було поняття «приватної власності» взагалі і земельної зокрема. М. Фріден писав: «Жодне слово не ставало жертвою такої величезної кількості непорозумінь, як слово «власність». У кожному суспільстві воно означає найбільші повноваження <...>, проте ці повноваження дуже різні і значно відрізняються в різних країнах та в суспільствах різного типу. Ідея власності – це не якась річ, однакова протягом усієї історії та не підвладна змінам, бо вона змінюється так само, як і решта витворів людського розуму» [9, с. 93]. Л. фон Мізес стверджував: «Історія приватної власності на засоби виробництва збігається з історією

розвитку людства від твариноподібного стану до найвищих досягнень сучасної цивілізації. Опоненти приватної власності доклали великих зусиль, аби продемонструвати, що за первісного стану людського суспільства інститут приватної власності ще не існував у довершеній формі, оскільки частину необробленої землі періодично перерозподіляли. З цього спостереження, яке свідчить лише про те, що приватна власність є «історичною категорією», вони намагалися зробити висновок, що без неї можна знову благополучно обходитись... Ніде і ніколи не існувало народу, який би піднявся без приватної власності над станом найтяжчих злиднів і дикості» [10, с. 14].

Гетьманський уряд підготував проект земельної реформи, якої не могла розв'язати Центральна Рада. Видатний правник Х. Лебідь-Юрчик вважав земельний закон, схвалений гетьманським урядом, «подібним тільки до земельних законів найдемократичніших країн у цілому світі, наприклад, Нової Зеландії, де земельне законодавство випередило всі інші країни й еволюційним шляхом вирішило земельне питання на велику користь працюючого люду» [11, с. 115–136]. Гетьман П. Скоропадський взяв під особистий контроль підготовку законодавчих актів із проведення земельних реформ, зокрема звертав увагу на те, що жодної конфіскації земель у великих і середніх землевласників держава не допустить; кожен клаптик землі має бути оплачений із державної казни за повну вартість і переданий малоземельним селянам [12, с. 97–106]. Земельне питання обговорювалось урядом майже щотижня. Крім того, у повідомленні гетьманської адміністрації від 12 травня 1918 р. наголошувалося, що держава має зміцнити селянство, створивши йому сприятливі умови для виробництва товарної сільськогосподарської продукції. Гетьман П. Скоропадський вважав, що основою національного добробуту в такій землеробській країні, як Україна, є міцне селянство як суб'єкт приватної земельної власності [13, с. 917–918]. За його ініціативою, урядом були створені на місцях земельні комітети з представників різних відомств, які мали відношення до землеробства. Новостворені земельні комітети мали усунути представників колишніх адміністрацій Центральної Ради, які заважали проведенню земельної реформи, оскільки втручалися у земельні справи. Уряд П. Скоропадського здійснив цілу низку важливих адміністративно-правових заходів щодо демократизації земських управ. Роз'яснюючи новий закон про вибори до земств (за часів Гетьманщини було поновлено колишні назви), міністр внутрішніх справ Б. Кістяківський заявив: «Наша куріальна система приведе до того, що земське життя буде направляти середня курія – хлібороби, елемент досить культурний і виключно національний» [6, с. 77].

Відродження в УНР інституту гетьмана, відновлення приватного права на землю та утворення військових формувань на кшталт козацьких було спробою подолання розриву в генезі української держави і права. Л. Цегельський в цьому контексті писав, що, відроджуючи козацтво, гетьман П. Скоропадський мав головним завданням, по-перше, сформувати заможну середньоземельну, з традиційними культурними цінностями соціальну верству; по-друге, створити надійну, не уражену більшовицькою ідеологією, військову козацьку спільноту; по-третє, втягнути в орбіту української держави всі інші українські землі, зокрема Кубань і пониззя Дону [14].

У своїй державотворчій діяльності гетьман П. Скоропадський прагнув створити місток між втраченою козацькою Гетьманщиною і тогочасними історичними реаліями: «Організатори повалення УЦР в пошуках альтернативної форми влади звернулися до досвіду української Козацької держави XVII ст., сподіваючись у такий спосіб обіпертися на національну традицію та вивести з неї відновлення Української держави» [15, с. 314]. Відроджуючи інститут козацтва, гетьман доручив військовому міністрові О. Рогозі вжити заходів «для поновлення організації козацтва як окремого стану населення, так і великого кадру армії. Козацтво в XIX ст. та на початку XX ст. користувалося деякими пільгами і відзначалося від іншого населення більшим збереженням старих традицій, національної свідомості і вищим добробутом» [5, с. 504].

Гетьман П. Скоропадський наголошував на тому, що «настав вже час приступити до вироблення закону, який має завершити нашу планомірну працю по будівництві державності, а саме до вироблення закону про вибори до Державного Сейму» [7, с. 399–400, 416]. Незважаючи на те, що П. Скоропадський мав високий статус за царського режиму – служив військовим ад'ютантом Миколи II і під час війни був авторитетним генералом, – він не запозичив назви російських державних інститутів (приміром «Дума»), а звернувся до існуючого в Галичині «Сейму», що пов'язувало Наддніпрянщину із Західною Україною та європейською цивілізацією.

Вже через місяць після гетьманського перевороту створюється Український національно-державний союз, до якого увійшли партії демократів-хліборобів, самостійників-соціалістів, трудовики, соціалісти-федералісти. Цей Союз окреслив свою позицію стосовно становища після гетьманського перевороту так: «В Українським народі відбувалася природна і здорова реакція проти утопійних, нежиттєвих і шкідливих захоплень, особливо в аграрній справі... Українські хлібороби, які утворили рух для забезпечення принципу приватної власності, бачать з жахом, що, чіпляю-

чись за цей принцип, чужонаціональні елементи захопили політичну владу в Україні в свої руки і знову обертають українську націю в рабство» [7, с. 103–111].

Загальновідомо, що на початку XX ст. у період формування національно-демократичних держав, орієнтованих на капіталістичне промислове виробництво на основі принципу непорушності приватної власності, виокремилися два напрями розвитку державно-правової культури: один вів до утвердження національних демократій і приватновласницької економіки, другий – до диктатури пролетаріату, інтернаціоналізму і влади партійних вождів. Гетьман П. Скоропадський не поділяв основоположних принципів реформування державно-правових інститутів УНР, зокрема соціалістичні засади націоналізації і соціалізації землі. 29 квітня 1918 р. було проголошено маніфест – «Грамоту до всього українського народу», – в якому було декларовано: по-перше, права приватної власності як фундамент культури і цивілізації поновлюються повною мірою; по-друге, всі розпорядження колишнього українського уряду, а також Тимчасового російського уряду, скасовуються й анулюються; по-третє, було чітко визначено механізм «вилучення у великих землевласників земель за їх дійсною вартістю для наділення земельними ділянками малоземельних селян»; по-четверте, з метою унеможливлення втягнення українських робітників і селян в тенета більшовицької ідеології «права робітничого класу будуть повністю і твердо забезпечені»; по-п'яте, на економічно-фінансовому полі поновлюється повна свобода торгівлі і відкривається широкий простір приватному підприємництву та ініціативі [16, с. 101].

Уряд гетьмана П. Скоропадського мислив категоріями конституційного права тодішньої ліберальної демократії і поєднав її цінності з національними традиціями українського народу, висловивши впевненість у можливій співпраці всіх політичних сил задля відновлення української державності в руслі європейської цивілізації. А. Уайтхед стверджує, що на початку XX ст. «приватне життя стало переважати в європейському суспільстві в усіх своїх особливих формах: право особистості на власну думку, приватна власність, конкуренція приватних підприємців» [17, с. 421]. Комплексне реформування інститутів державної влади та правових норм урядом гетьмана П. Скоропадського характеризується тим, що він здійснив важливу рефлексію в історію українського козацтва, досягнув труднощі тогочасної ситуації, критично оцінив реформи Центральної Ради і прагнув об'єднати сили фахівців земських управ та громадських діячів для реалізації аграрної реформи. Міністерство землеробства під час розробки плану реформування земельних відно-

син враховувало диспропорції в соціальній структурі сільськогосподарського виробництва. Крім того, були доволі неврівноваженими комерційні відносини між промисловими підприємствами для переробки сільськогосподарської продукції та виробниками сировини. У стратегії реформування земельних відносин вагомою була Українська національна держава, а не «сентиментальність», яку сповідувала Центральна Рада, маючи намір передати землю безземельним селянам, більшість яких не мала матеріальних, технічних засобів її ефективного використання. Тому гетьман П. Скоропадський вважав за необхідне передавати землю раціонально, з урахуванням реальних можливостей власників налагодити ефективне виробництво, щоб сформувати клас «середніх хліборобів-селян» (не більше 25 десятин землі в одні руки); наділення ж землею всіх безземельних і безгосподарних селян гетьманом не ставилося за мету [18, с. 39].

Для ефективного управління аграрним сектором Української держави того часу міністерство земельних справ розпочало широкомасштабну акцію створення місцевих регіональних управлінь хліборобства і державного майна відповідно до вимог закону «Про право на врожай 1918 р. на території Української держави». Зауважимо, що в цей час майже на всій території України, особливо на півдні і сході проросійські політичні партії та більшовики почали компрометувати уряд П. Скоропадського за його внутрішню політику в галузі сільського господарства. Ці факти змусили уряд Гетьманської держави розпустити всі земельні комітети, що були створені Центральною Радою. Натомість уряд створив новий інститут – «Державну варту», тобто міліцію; адміністративний орган управління земельними відносинами іменувався «старостою». Отже, нова влада, взявши на озброєння повчальний досвід своєї попередниці – Центральної Ради, – прагнула йти шляхом створення «сильної» місцевої адміністрації [6, с. 75].

У сільському господарстві на українських землях в 1918–1922 рр. працювала багатотисячна висококваліфікована кадрова служба, зокрема фахівці-агрономи з вирощування зернових і коренеплодів, лісового господарства та гідротехнічної служби. На той час в українському сільськогосподарському секторі економіки та адміністративному управлінні збереглися кадрові працівники колишніх земств, що були створені в кінці XIX ст. внаслідок реформ 1861 р., реформ С. Вітте і П. Столипіна. Так, наприклад, на Слобожанщині «провідне місце займала Харківська спілка сільського господарства... спочатку це було об'єднання поміщиків, покликане для допомоги їм в перебудові господарства в нових умовах після скасування кріпацтва, але спочатку XX ст., а особливо по революції 1905 р., воно перетворилося повністю

в об'єднання сільськогосподарської службової інтелігенції, – агрономів, землевпорядників, ветеринарних лікарів і т.д.» [19, с. 156]. Центральні інститути державної влади УНР були надто віддалені від конкретних справ у селах, де залишились кадри земських управ, які виконували свої обов'язки інколи навіть без заробітної плати; саме завдяки їх професіоналізму і відданості своїй справі було забезпечено бодай якийсь порядок у сільському господарстві і не відбувся колапс. Тут варто віддати належне українській сільськогосподарській інтелігенції, яка була здебільшого об'єднана у спілки та мала досить розгалужену мережу своїх організацій по села і повітах. Завдяки цьому проводилися дослідження якості сільськогосподарської продукції, що йшла на експорт. Селянські спілки працювали переважно для організації внутрішнього ринку по збуту сільськогосподарської продукції, фінансуванню суб'єктів земельної власності та закупівлі сільгосптехніки. Спілка у своїх торговельних операціях, особливо щодо експорту насіння, була агентом петербурзького «Южнорусского банка для внешней торговли». Він фінансував ці операції, відбираючи за це 55% бруто-зиску, залишаючи Спілці решту на покриття всіх торговельних і транспортних витрат [19, с. 157].

Уряд Центральної Ради своїми програмами реформування земельних відносин як дезорієнтував діяльність керівництва сільськогосподарських спілок, так і викликав побоювання у великих землевласників, які вже мали тісні зв'язки з промисловим і фінансовим капіталом в Україні і за кордоном. Саме вони були ініціаторами і співучасниками державного перевороту. І малоземельні селяни відчували адміністративний тиск із боку урядовців Центральної Ради, які надсилали некваліфіковані розпорядження, що стосувалися культури засіву орної землі та їх розмірів. Середня ланка державного управління сільськогосподарським виробництвом, т. зв. земельні комітети, не враховувала побажання селян-землевласників і несвоєчасно повідомляла вищі ешелони влади про назрілі проблеми у насінневій і цукровій галузях. Крім того, фінанси, які, за розпорядженням центральних інститутів державної влади, призначені для цільового використання селянами добірного насінневого фонду, не доходили своєчасно до сільгоспвиробників через бюрократичну тяганину. Недовіра між урядом Центральної Ради та населенням посилювалася як антиурядовою пропагандою, так і помилками самого уряду.

До влади гетьмана П. Скоропадського більшість українського суспільства також ставилася вороже: одні – як прихильники Центральної Ради, інші – як прихильники більшовиків. За оцінками С. Сворака, у неприйнятті П. Скоропадського вагомим чинником став німецький військовий контингент,

який у традиційній проросійській ментальності «очорнив» національне самоусвідомлення. Гетьман П. Скоропадський не врахував той факт, що українці воювали в складі російських військ проти німців і могли зорганізуватися проти присутності в Україні німецьких військ. Саме цей чинник став згубним для П. Скоропадського [20, с. 220].

Історично так склалося, що суспільство ані світоглядно, ані фінансово, ані організаційно не було готовим сприйняти правові засади реформування земельних відносин, активно долучитися до їх реалізації та фінансово підтримати ці реформи. держава мала обмаль кваліфікованого персоналу для реалізації земельних реформ й обмежені фінансові можливості для забезпечення малоземельних селян більшими наділами землі, які потрібно було викупити у великих землевласників. Крім того, держава, за Брестською угодою, мала обов'язки постачати Німеччині та Австро-Угорщині велику кількість сільськогосподарської продукції, що збурювало міщан і селян, які не могли забезпечити себе достатньою кількістю продуктів харчування. На цьому тлі політичні опоненти розгорнули як ідеологічну, так і організаційну боротьбу для усунення гетьмана П. Скоропадського від влади: «Тяжку спадщину дістав гетьманський уряд від попередньої доби в галузі соціальних відносин: селянство чекало на безплатну передачу поміщицької землі та ліквідацію поміщицьких господарств. Центральна Рада не спромоглася розв'язати цього питання, і воно дісталось в спадщину гетьманському урядові. Дісталась йому в зв'язку з тим і інша спадщина – «каральні загони», які з'явилися з німецькою окупацією, але вся відповідальність за них спадала на гетьманат» [7, с. 14–17, 92–94].

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що геополітичні реалії та реформи, започатковані Центральною Радою УНР, спрямовані на соціалізацію землі, які викликали невдоволення землевласників та представників фінансово-промислових кіл, призвели до утворення уряду гетьмана П. Скоропадського. У реформуванні земельних відносин на основі приватної власності були зацікавлені широкі соціальні верстви українського селянства, міщан, а також зарубіжні, особливо німецькі інвестори. Гетьман П. Скоропадський волів розбудувати модерну козацьку гетьманську республіку з міцним селянським приватновласницьким господарством та промисловістю, орієнтованою на капіталістичне виробництво. Основну увагу він зосередив на створенні демократичних державно-правових інститутів, які б гарантували приватновласницькі форми господарювання, за зразком європейської цивілізації. Найбільш негативний вплив на майбутнє України він убачав у соціалістичній ідеології та діяльності тих політичних сил, які декларували подальше зближення з більшовицькою Росією. Він здійснив українізацію державно-правових інститу-

тів на засадах ліберальної демократії, чим обмежив діяльність націоналістичних радикальних сил та послабив на деякий час діяльність більшовицької партії на території України. Земельні реформи, проведені гетьманом, були за цивілізаційним рівнем передовими, хоча і незавершеними.

Література

1. Винниченко В. Відродження нації: Репринт. відтвор. вид. 1920 р. / В. Винниченко. – К. : Політвидав України, 1990. – Ч. I. – 348 с.; Ч. II. – 328 с.; Ч. III. – 535 с.
2. Шаповал М. Велика революція і українські визвольні програми / М. Шаповал. – Прага : Вільна Спілка, 1928. – 335 с.
3. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе: у 2 т. / І. Лисяк-Рудницький. – К. : Основи, 1994. – Т. 2. – 573 с.
4. Попович М. Червоне століття / М. Попович. – К. : АртЕк, 2005. – 888 с.
5. Полонська-Василенко Н. Історія України: у 2-х т. / Н. Полонська-Василенко. – К. : Либідь, 1992. – Т. 2. Від середини XVII ст. до 1923 р. – 606 с.
6. Історія держави і права України: Підручник: у 2-х т. / За ред. В. Тація, А. Рогожина, В. Гончаренка. – К. : «Ін Юре», 2003. – Т. 2. – 580 с.
7. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Т. 2: Українська Гетьманська держава 1918 р. / Д. Дорошенко. – Нью-Йорк : Видавнича Корпорація «Булава», 1954. – 512 с.
8. Панюк А. Історія становлення української державності / А. Панюк, М. Рожик. – Львів : Вид-во «Центр Європи», 1995. – 163 с.
9. Фріден М. Родина лібералізмів: морфологічний аналіз / М. Фріден // Лібералізм. Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза. Антологія / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – 2-ге вид., перероб. – К. : Смолоскип : ВД "Простір", 2009. – 1123 с.
10. Мізес Л. Лібералізм у класичній традиції / Л. Мізес // Лібералізм. Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза. Антологія / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – 2-ге вид., перероб. – К. : Смолоскип : ВД "Простір", 2009. – 1123 с.
11. Лебідь-Юрчик Х. Бюджетове право / Х. Лебідь-Юрчик. – Львів, 1927. – 191 с.
12. Малик Я. Земельне питання в Українській Гетьманській Державі / Я. Малик // Останній Гетьман. Ювілейний збірник пам'яті Павла Скоропадського (1873–1945). – К. : Академпрес, 1993.
13. Довідник з історії України / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка; Ін-т істор. досліджень; За заг. ред. І. Підкова, Р. Шуста. – 2-е вид. – К. : Генеза, 2001. – 1136 с.
14. Цегельський Л. Додаток до статті О. Войнаренка // Америка. Філадельфія. – 1947. – 10 червня.
15. Україна: політична історія. XX – початок XXI ст. / Редрада: В. Литвин (голова) та ін. Редкол.: В. Смолій, Ю. Левенець (співголови) та ін. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 1028 с.
16. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України / відп. ред. Ю. Прилюк. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 271 с.
17. Уайтхед А. Избранные работы по философии / А. Уайтхед; пер. с англ., общ. ред. и вступ. ст. М. Киселя. – М. : Прогресс, 1990. – 720 с.
18. Земельне питання та аграрні реформи в Україні: доба 1917–1940 років: [монографія] / П. Панченко, Г. Глазунов, М. Присяжнюк, О. Борзих, О. Бігдан. – К. : ФОП Корзун Д.Ю., 2011. – 483 с.

19. Кононенко К. Україна і Росія. Соціально-економічні підстави української національної ідеї. 1917–1960 / К. Кононенко. – Мюнхен : Український технічно-господарський інститут, 1965. – 535 с.

20. Сворак С. Політико-правова думка України XIX–XX століть про народовладдя : [монографія] / С. Сворак. – Івано-Франківськ : ДВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника», 2015. – 375 с.

Анотація

Бурдин М. Ю. Реформування земельних відносин урядом гетьманату. – Стаття.

У статті здійснено аналіз намірів, практичних дій і наслідків реформування земельних відносин урядом гетьмана П. Скоропадського. Прослідковано його концептуальне бачення приватної власності на землю для всіх суб'єктів господарювання в руслі тодішніх ідей європейської цивілізації. З'ясовано, що геополітична ситуація, а також спадщина, яка дісталася гетьманові від попередньої влади, ускладнили реалізацію аграрної реформи. Доба гетьманату, яка тривала 7,5 місяців, характеризувалася боротьбою уряду на різних фронтах: зовнішня – з більшовиками, внутрішня – з російськими організаціями та українською опозицією, що стало на заваді реалізації повною мірою аграрної реформи та визначило долю уряду гетьмана П. Скоропадського.

Ключові слова: українська держава, гетьман П. Скоропадський, земельні відносини, аграрна реформа, приватна власність.

Аннотация

Бурдин М. Ю. Реформирование земельных отношений правительством гетманата. – Статья.

В статье осуществлен анализ намерений, практических действий и последствий реформирования земельных отношений правительством гетмана П. Скоропадского.

ропадского. Прослежено его концептуальное видение частной собственности на землю для всех субъектов хозяйствования в русле идей европейской цивилизации того времени. Выяснено, что геополитическая ситуация, а также наследие, которое досталось гетману от предыдущей власти, усложнили реализацию аграрной реформы. Период гетманата, длившийся 7,5 месяцев, характеризовался борьбой власти на разных фронтах: внешней – с большевиками, внутренней – с российскими организациями и украинской оппозицией, что помешало в полной мере реализовать аграрную реформу и определило судьбу правительства гетмана П. Скоропадского.

Ключевые слова: украинская держава, гетман П. Скоропадский, земельные отношения, аграрная реформа, частная собственность.

Summary

Burdin M. Y. The Land Reform by Hetmanate government. – Article.

The article presents the analysis of intentions, practices and consequences of land reform the government of Hetman Skoropadsky. It traces its conceptual vision of private ownership of land for all business entities in line with the ideas of European civilization at the time. It was found that the geopolitical situation, as well as heritage that has got to Hetman of the previous government, complicated the implementation of agrarian reform. Hetmanate period, which lasted 7.5 months, characterized by power struggles on different fronts: the external – the Bolsheviks, the inside – with the Russian and Ukrainian organizations, the opposition, which prevented fully implement agrarian reform and determined the fate of the government of Hetman Skoropadsky.

Key words: Ukrainian Power, Hetman P. Skoropadsky, land tenure, agrarian reform, private property.

К. А. Котух

аспірант

Національного університету біоресурсів і природокористування України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ СФЕРИ

Державно-правове регулювання аграрної сфери економіки України, крім функцій управління та здійснення органами державного управління державного контролю за додержанням аграрного законодавства всіма суб'єктами аграрних відносин, також передбачає здійснення державної регуляторної діяльності аграрної сфери. Одним із видів державної регуляторної діяльності аграрної сфери є дозвільна система, відповідно до якої суб'єкти аграрних відносин, які здійснюють господарську діяльність, повинні отримати дозвіл уповноваженого органу виконавчої діяльності на певний вид господарської діяльності. Тобто, дозвільний характер є адміністративно-правовим засобом впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання в аграрній сфері.

Аналіз принципів державного управління аграрної сфери та відповідні наукові дослідження проводили В. Басай, В. Курило, О. Світличний, В. Семчик, А. Статівки та ін. Але питання дослідження принципів, пов'язаних із державною регуляторною діяльністю в аграрній сфері, вказаними науковцями не розглядалися, що посилює актуальність обраної тематичної спрямованості наукового дослідження.

Метою цієї статті є огляд нормативно-правових актів у сфері господарювання та внесення пропозицій щодо удосконалення принципів державної регуляторної діяльності в аграрній сфері.

Для забезпечення єдиної державної політики в агропромисловій сфері господарювання та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів здійснюється ліцензування певних видів господарської діяльності в сільському господарстві.

Основними нормативно-правовими актами щодо здійснення регуляторної діяльності у сфері господарювання є Закони України: «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1.06.2000 р., «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р., «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5.04.2004 р., «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 р.

Збільшення масштабів і ускладнення сільськогосподарського виробництва, економічні зрушення і докорінні зміни сільського господарства викликають потребу не тільки вдосконалення

принципів державної регуляторної діяльності аграрної сфери, а й запровадження нових. На користь такої пропозиції говорять і норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», відповідно до якого державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності спрямована на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Стаття 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» надає громадянам, суб'єктам господарювання, їх об'єднанням та науковим установам, а також консультативно-дорадчим органам, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, такі права: подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів; самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду; одержувати від регуляторних органів у

відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Норми цього Закону свідчать про надане право громадянам, суб'єктам господарювання тощо вносити пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів, зокрема принципів державного регулювання. Тому важливо здійснити аналіз регуляторних актів з метою запровадження нових принципів державного регулювання аграрної сфери.

Слід наголосити, що на сьогодні у дозвільній сфері чинні закони, які регулюють не тільки ліцензійну діяльність суб'єктів господарювання. Наприклад, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6.09.2005 р. визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру.

Перелік видів господарської діяльності у сфері сільськогосподарського виробництва, що підлягають ліцензуванню, а також перелік видів діяльності, підприємництво в яких забороняється, встановлюються виключно законом. Так, в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» зазначено, що суб'єкт господарювання може здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, після внесення відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців щодо рішення органу ліцензування про видачу йому ліцензії. Відповідно до норм цього Закону ліцензуванню підлягають такі види господарської діяльності аграрної сфери: ветеринарна практика та діяльність, пов'язана із зовнішньоекономічною сферою. Цей Закон вніс суттєві зміни в ліцензійну діяльність, пов'язану з аграрною сферою господарювання, є частиною загальної реформи з дерегуляції аграрної сфери. Ним скасовано ліцензії на торгівлю пестицидами та агрохімікатами, племінними ресурсами, а також на фумігаційну діяльність. Частина цих ліцензій скасовано з метою приведення законодавства України у відповідність з принципами і стандартами ЄС.

Незважаючи на скорочення видів господарської діяльності, Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» значно розширив принципи державної політики у сфері ліцензування порівняно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Аналіз норм цього Закону свідчить, що державна політика у сфері ліцензування ґрунтується на принципах, які поширюються на порядок ліцензування всіх видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Ліцензування видів господарської діяльності, що не відповідає наведе-

ним у ст. 3 Закону принципам державної політики, забороняється.

Аналіз принципів дозвільної діяльності у сфері господарювання свідчить, що здійснення дозвільної діяльності є адміністративно-правовим засобом державного впливу в агропромисловій сфері.

Основними законодавчими актами у сфері ліцензування на сьогодні є Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», які у багатьох випадках не узгоджуються між собою. З метою удосконалення дозвільної діяльності у сфері господарювання, на нашу думку, доцільним є те, щоб діяльність у сфері господарювання регулювалася Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», який більшою мірою відповідає сучасним засадам регулятивної діяльності.

В цілому позитивно оцінюючи принципи державної політики у сфері ліцензування, наведені в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності», слід звернути увагу на певні недоліки, що, на нашу думку, негативно позначаються на дозвільній діяльності, зокрема в аграрній сфері. Наприклад, зміст ст. 3 «Принципи державної політики у сфері ліцензування» має бути викладений саме як певні принципи, проте серед наведених принципів ми знаходимо певні правила як щодо видів господарської діяльності, так і ліцензіатів, що, у свою чергу, пов'язано з нормотворчою діяльністю.

Крім того, нам імпонує принцип мовчазної згоди, який міститься у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Згідно із принципом мовчазної згоди суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено.

Цей принцип насамперед впливає на дисципліну посадових осіб, зобов'язує їх діяти відповідно до встановлених правил.

Вважаємо, що принцип мовчазної згоди повинен бути обов'язково включений до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Цей принцип, на нашу думку, має багато спільного із принципом дозвільності, який безпосередньо впливає на всю сферу державно-правового регулювання.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» під дозвільною системою у сфері

господарської діяльності розуміється сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру.

Закон до дозвільних органів відносить органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, уповноважених відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру. Тобто для здійснення господарської діяльності, наприклад пов'язаної з ліцензійною діяльністю, суб'єкт господарювання, у разі необхідності, звертається до дозвільних органів для отримання дозвільного документа.

Висновки. Проведений аналіз принципів державної регуляторної діяльності дає підстави обґрунтувати принцип дозвільності та, відповідно, вдосконалити принципи державної регуляторної діяльності в аграрному секторі економіки України.

Принцип дозвільності повинен визначати правові вимоги як до суб'єктів дозвільної діяльності, так і до суб'єктів господарювання. Характеризуючи цей принцип, слід враховувати його взаємозв'язок з іншими принципами і залежність від них. Суб'єкт господарювання має бути свідомим того, що діяльність, яку він бажає здійснювати, підлягає ліцензуванню. З метою отримання ліцензії на певний вид господарської діяльності суб'єкт господарювання повинен отримати документи дозвільного характеру, які є необхідними для отримання ліцензії згідно з відповідними ліцензійними вимогами, встановленими законом.

У свою чергу, уповноважений орган ліцензування, тобто орган виконавчої влади (його посадова особа), зобов'язаний отримати від суб'єкта господарювання (його уповноваженої особи) заяву разом із документами, подання яких до органу ліцензування передбачено законом, і за результатом їх розгляду прийняти в установленій законом строк рішення про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду, відмову у видачі ліцензії, оформлення або переоформлення ліцензії.

Повноцінно розкрити зміст принципу дозвільності можна лише з урахуванням законодавчого нормування та інших принципів. Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. було внесено зміни до ч. 2 ст. 41 Кодексу законів про працю України, яку викладено в такій редакції: «Власник або уповноважений ним орган з власної ініціативи зобов'язаний розірвати трудовий договір з посадовою особою в разі повторного порушення нею вимог законодавства у сфері лі-

цензування, з питань видачі документів дозвільного характеру або у сфері надання адміністративних послуг, передбачених статтями 166-10, 166-12, 188-44 Кодексу України про адміністративні правопорушення» [1].

Інший приклад стосується переліку товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню. Так, постановою Кабінету Міністрів України № 1 від 14.01.2015 р. затверджено переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню на 2015 рік [2]. Згідно з цією постановою ліцензуванню підлягають товари, які використовуються в сільському господарстві України. Такими є інсектициди, родентициди, фунгіциди, гербіциди, засоби, що запобігають проростанню паростків, регулятори росту рослин, препарати та засоби для обробки і протрави.

Таким чином, проведений аналіз принципів державної регуляторної діяльності дає підстави зазначити, що принцип дозвільності є одним із найважливіших у діяльності органів державного управління. Включення цього принципу до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» сприятиме вдосконаленню принципів державної регуляторної діяльності в аграрній сфері під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

З метою удосконалення принципів державної політики у сфері ліцензування пропонуємо принцип дозвільності включити в статтю 3 «Принципи державної політики у сфері ліцензування» Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» наступним чином: «принцип дозвільності у процесі ліцензування передбачає:

– правові вимоги, які встановлює законодавець як до суб'єктів дозвільної діяльності, так і до суб'єктів господарювання;

– з метою отримання ліцензії на певний вид господарської діяльності суб'єкт господарювання повинен отримати документи дозвільного характеру, які є необхідними для отримання ліцензії відповідно до ліцензійних вимог, встановлених законом;

– орган ліцензування (його посадова особа) зобов'язаний отримати від суб'єкта господарювання (його уповноваженої особи) заяву разом із документами, подання яких до органу ліцензування передбачено законом;

– за результатом розгляду заяви орган ліцензування зобов'язаний прийняти в установленій законом строк рішення про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду, відмову у видачі ліцензії, оформлення або переоформлення ліцензії;

– про прийняття заяви, відмову у видачі ліцензії, оформлення або переоформлення ліцензії орган ліцензування надає заявнику письмову відповідь.

Література

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2-2015>.

2. Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2015 рік : постанова Кабінету Міністрів України № 1 від 14.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1-2015>.

Анотація

Котух К. А. Удосконалення принципів державного регулювання аграрної сфери. – Стаття.

У статті розглядаються принципи державного регулювання аграрної сфери. Робиться аналіз нормативно-правових актів регуляторної сфери та вносяться пропозиції щодо вдосконалення принципів господарювання.

Ключові слова: принципи, господарювання, ліцензування, нормативно-правові акти, державне регулювання.

Аннотация

Котух Е. А. Усовершенствование принципов государственного регулирования аграрной сферы. – Статья.

В статье рассматриваются принципы государственного регулирования аграрной сферы. Делается анализ нормативно-правовых актов регуляторной сферы и вносятся предложения относительно усовершенствования принципов хозяйствования.

Ключевые слова: принципы, хозяйствования, лицензирования, нормативно-правовые акты, государственное регулирование.

Summary

Kotuh K. A. The improving of the principles of state regulation of the agrarian sector. – Article.

The article discusses the principles of state regulation of the agrarian sector. It makes the analysis of legal acts of the regulatory sphere and made proposals for improvement of the principles of management.

Key words: principles, economic management, licensing, laws and regulations, public regulation.

УДК 349.4

Ю. І. Плотнікова
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
Університету «Україна»

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ» ЯК РІЗНОВИДУ ПОДАТКУ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

В умовах розвитку ринкової економіки України та державної природоохоронної політики актуальним є перегляд сутності та соціальної ролі плати за землю як різновиду податку, який справляється саме з метою ефективного та раціонального використання земель як основного національного багатства України, шляхом аналізу його фінансово-правового регулювання, встановлення недоліків вказаного регулюючого впливу та формулювання пропозицій щодо їх усунення.

Плату за землю у своїх працях досліджували представники фінансово-правової доктрини: О. М. Бандурка, Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, О. О. Головашевич, О. Ю. Грачова, В. І. Гудімов, Є. С. Дмитренко, А. С. Ємельянов, М. Н. Злобін, М. В. Карасьова, О. Ю. Кікін, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, О. У. Латипова, В. А. Лебедев, М. К. Паюшин, С. Г. Пепеляєв, М. О. Перепелиця, Г. В. Петрова, О. В. Покатаєва, Н. Ю. Пришва, Ю. А. Саприкіна, О. В. Староверова, В. В. Стрельников, М. В. Сухов, О. В. Тильчик, Ю. І. Туник, Р. А. Усенко, А. О. Храбров, С. Д. Ципкін, А. Т. Шаукєнов, С. В. Шахов, Н. В. Шевцова, Д. М. Щокін та ін., однак сутність поняття «плата за землю» та проблеми його нормативно-правового визначення в Україні детально не досліджувалися, що також підкреслює актуальність статті.

Метою статті є визначення сутності поняття «плата за землю» за допомогою аналізу тлумачних словників української мови, навчальної юридичної літератури, наукових джерел, а також діючого законодавства України, формулювання авторського визначення поняття «плата за землю».

З метою з'ясування сутності поняття «плата за землю» в контексті розгляду його як різновиду податку необхідним є аналіз етимології слів, з яких складається це поняття, аналіз визначень як цих слів, так і самого поняття, які містяться у тлумачних словниках, навчальній літературі, наукових джерелах, а також у діючому законодавстві України.

У лексикографічній пам'ятці України 1907 року у словнику української мови за редакцією Б. Д. Грінченка наводиться досить спрощене тлумачення слова «плата» як платіж, винагорода [1, с. 192]. У свою чергу, в академічному тлумачному словнику української мови за редакцією

І. К. Білодіда слово «плата» тлумачиться, по-перше, як винагорода за виконану працю, послугу, по-друге, як відшкодування вартості одержаного або використаного; те, чим відшкодовують. Автори вказаного словника у прикладах до другого значення слова «плата» наводять речення, в якому мова іде саме про плату за землю [2, с. 567]. Вказані тлумачення дають підстави зробити висновки, що будь-яка плата незалежно від її різновидів завжди розглядається в двох аспектах: 1) з точки зору суб'єкта правовідносин, який надав певну послугу або матеріальне благо, плата для нього є винагородою, певною компенсацією; 2) з точки зору суб'єкта, який отримав послугу або матеріальне благо, плата для нього є відшкодуванням вартості отриманого.

На відміну від слова «плата», слово «земля» у словниках тлумачиться в багатьох значеннях. Так, наприклад, у словнику української мови за редакцією Б. Д. Грінченка наводяться наступні значення слова «земля»: 1) ґрунт; 2) країна, держава; 3) земна куля [3, с. 149]. В академічному тлумачному словнику української мови за редакцією І. К. Білодіда слово «земля» тлумачиться у шести значеннях: 1) третя по порядку від Сонця велика планета; 2) верхній шар земної кори; 3) речовина темно-бурого кольору, що входить до складу земної кори;

4) суша (на відміну від водяного простору); 5) ґрунт, який обробляється і використовується для вирощування рослин; 6) країна, край, держава [4, с. 557]. З метою з'ясування, в якому значенні використовується слово «земля» в понятті «плата за землю», необхідно розглянути підходи до розуміння поняття «земля» у вітчизняній юридичній науці.

Земля як основне національне багатство України та правовідносини, в яких вона виступає їхнім об'єктом, була предметом вивчення багатьох українських вчених-юристів, які представляють різні галузі права: конституційне, цивільне, господарське, житлове, земельне, екологічне, аграрне, адміністративне, фінансове, кримінальне. Незважаючи на великий масив наукових досліджень вітчизняних вчених у галузі права, в Україні відсутній єдиний та сталий науковий підхід щодо розуміння сутності поняття «земля». Окрім цього іс-

нує дискусія щодо розмежування понять «земля», «землі», «земельна ділянка», «земельний фонд». Відсутність єдиного наукового підходу до вказаної проблематики, так само як відсутність належного зв'язку між юридичною наукою та законотворчим процесом спричинили існування неоднозначності нормативно-правового закріплення вказаних вище чотирьох понять.

Основний Закон України не містить визначення поняття «земля», проте закріплює такі визначальні характеристики землі: 1) земля є об'єктом права власності Українського народу (ст. 13); 2) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, право власності на землю гарантується державою, набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (ст. 14);

3) використання будь-якої власності не може погіршувати природні якості землі (ст. 41), 4) земля, що перебуває у власності територіальних громад, є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування України [5].

Легальне визначення поняття «земля» міститься у Законі України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) у ст. 1, згідно якої земля – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [6]. Аналізуючи легальне визначення поняття «земля», варто звернути увагу, що академічний тлумачний словник української мови за редакцією І. К. Білодіда тлумачить слово «суша» як землю (на відміну від водяного простору, моря); материк [7, с. 873], що, у свою чергу, дає підстави вказати на недолік легального визначення поняття «земля», адже воно виключає можливість віднесення до землі частини земної поверхні, яка вкрита різноманітними водними об'єктами.

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) не містить безпосередньо легальне визначення поняття «земля», проте за допомоги аналізу його ст. 373 можна зрозуміти його сутність через призму законодавчого закріплення права власності на землю. Ст. 373 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) має назву «Земля (земельна ділянка) як об'єкт права власності» [8], що дає підстави свідчити, що земля та земельна ділянка відповідно до вказаного нормативно-правового акту є поняттями, які мають однакове значення. Відповідно до ч. 3 ст. 373 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) право власності на земельну ділянку поширюється на поверхневий (ґрунтовий) шар у межах цієї ділянки, на водні об'єкти, ліси, бага-

торічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір, що є над і під поверхнею ділянки, висотою та глибиною, які необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд [8]. Вказана норма дозволяє зробити висновок, що відповідно до ч. 3 ст. 373 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) різновидами земельних ділянок (землі) є 1) земельні ділянки, вкриті водними об'єктами; 2) земельні ділянки, на яких знаходяться ліси або багаторічні насадження.

На відміну від Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року

(з наступними змінами та доповненнями), у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) міститься легальне визначення поняття «земельна ділянка». Відповідно до ч. 1 ст. 78 «Земельна ділянка як об'єкт права власності» вказаного кодексу земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами [9]. Слід звернути увагу на назву вказаної статті, яка вказує, що, якщо вести мову про конкретний об'єкт права власності, треба використовувати поняття «земельна ділянка», а не «земля». З цього приводу варто звернути увагу на точку зору Ю. Є. Ходика, що об'єктом будь-яких правовідносин (цивільних, земельних, іпотечних тощо) є не земля як об'єкт природи або ресурс, а земельна ділянка – індивідуалізована в установленому законом порядку частина земної поверхні. Оскільки земля як така взагалі не може визнаватися об'єктом права власності, як і вода, повітря та інші види матерії, що позбавлені просторових меж [10]. Варто підтримати позицію вченого, яка підкріплюється нормами вказаної статті, в якій перераховані ознаки, які індивідуалізують земельну ділянку: 1) установлені межі; 2) певне місце розташування; 3) визначені щодо неї права. Додатково та безумовно на користь наведеної позиції Ю. Є. Ходика свідчить ст. 206 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) під назвою «Плата за землю», відповідно до якої використання землі в Україні є платним, а об'єктом плати за землю є земельна ділянка [9]. У ч. 2 та ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) повторюються положення про межі права власності земельної ділянки, якими так само як і Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) охоплюються водні об'єкти, ліси та багаторічні насадження [9].

Усвідомлюючи законодавче закріплення понять «земля» та «земельна ділянка», перейдемо до розгляду різноманіття точок зору на ці поняття в юридичній науці України. В. В. Носік вважає,

по-перше, що в юридичному значенні земля (як об'єкт права власності Українського народу) – це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом [11, с. 34; 12, с. 231], по-друге, він також розглядає землю як основне національне багатство – розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту [13, с. 188; 12, с. 232]. І. І. Каракаш висловлює точку зору, що найбільш уживане правове позначення землі у вітчизняному законодавстві стосується її поверхні, що охоплює ґрунтовий шар та територіальний простір [14, с. 7; 12, с. 232]. М. В. Шульга, розглядаючи землю не як об'єкт власності, а як частину навколишнього середовища, визначає землю як складову частину біосфери, яка включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, що органічно пов'язані між собою і забезпечують належні умови існування флори і фауни та життєдіяльність людини» [15, с. 3; 12, с. 232], а також як найважливішу складову частину навколишнього природного середовища, що є частиною поверхні земної кори, яка є просторовою основою ландшафту [16, с. 96; 12, с. 232]. Досить суперечливу точку зору з приводу вживання замість поняття «земля» поняття «землі» має Н. І. Титова, яка аргументує, що земля, виступаючи специфічним майном, об'єктом цивільного права, є певною відокремленою від природного середовища працею людини частиною речовини [17, с. 69; 12, с. 232], а саме землі є об'єкт земельного та екологічного права як органічний компонент екосистеми, невилучений з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об'єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [18, с. 69; 12, с. 232]. Представник адміністративно-правової науки України О. Ю. Дрозд вважає, що поняття «земля» слід визначати як частину навколишнього природного середовища, яка розташована на поверхні земної кори і характеризується ґрунтовим покривом, рельєфом, простором, рослинністю, надрами, водними об'єктами, є основним засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві та місцем розташування об'єктів нерухомого майна [19, с. 25].

Підсумовуючи аналіз точок зору вчених-юристів з приводу визначення поняття «земля», треба визначити, які об'єкти природного середовища є складовими землі саме з юридичної точки зору. Досить ефективно це можна зробити шляхом порівняння різних точок зору двох вчених з цього приводу. Так, В. В. Носік дає тлумачення поняття «земна поверхня» (ключового поняття у визначенні земельної ділянки, яке міститься у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями): це ґрунтовий шар разом з усією рослинністю, лісами, ба-

гаторічними насадженнями, які знаходяться у визначених на місцевості межах ділянки, а також поверхня, зайнята водоймами. Крім поверхневого шару земельна ділянка як об'єкт права власності, на його думку, включає також простір над та під поверхнею ділянки на висоту і глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. [13, с. 50]. С. В. Єлькін акцентує увагу на юридичному розумінні поняття «земельна ділянка», яке не включає в себе повітряний простір, надра, води та ліси, тому що ці об'єкти є об'єктами окремого правового регулювання. Він стверджує, що можливість правомірного використання земельної ділянки певними особами як просторової (територіальної) основи, а також дозволені межі використання об'єктів та ресурсів, розташованих над та під земною поверхнею, обмежуються не стільки фізичними та природними ознаками земельної ділянки, скільки юридичними – цільовим призначенням, яке встановлюється в адміністративному порядку [12, с. 234]. Пропонуємо підтримати позицію С. В. Єлькіна, оскільки дійсно повітряний простір, надра, води, багаторічні насадження та ліси з природничої точки зору невід'ємно пов'язані з земельною ділянкою, проте в абсолютній більшості випадків з юридичної точки зору є об'єктами окремого правового регулювання.

Повертаючись до аналізу поняття «плата за землю», варто звернути увагу на його визначення в науці фінансового права та в законодавстві України, щоб остаточно прийняти рішення, в якому значенні поняття «земля» вживається у понятті «плата за землю».

У Податковому кодексі України від 02 грудня 2010 року (з наступними змінами та доповненнями) поряд із поняттям «плата за землю» використовуються поняття «земельний податок» та «орендна плата» у розділі I «Загальні положення» (ст. ст. 10, 12, 14) [20], а також у розділі XII «Податок на майно» (ст. 265, ст. ст. 269-289). Відповідно до ст. 265 Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року (з наступними змінами та доповненнями) плата за землю є складовою податку на майно, відповідно до ст. 10 – плата за землю відноситься до місцевих податків як складова податку на майно, а також у ст. 14 «Визначення понять» цього кодексу містяться визначення усіх трьох понять «плата за землю», «земельний податок» та «орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності». Так, відповідно до підпункту 14.1.147. Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року (з наступними змінами та доповненнями) плата за землю – це обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності; відповідно до підпункту 14.1.72.

земельний податок – це обов'язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів, відповідно до підпункту 14.1.136. – орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності – це обов'язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою, яка далі у цьому кодексі скорочено називається орендна плата [20].

Слід звернути увагу, що легальне визначення плати на землю лише вказує, що вона складається з двох інших податків: орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності та земельного податку, які у їхніх легальних визначеннях відокремлюються від інших видів податків та зборів лише шляхом виділення переліку платників цих двох податків: 1) власники земельних ділянок; 2) власники земельних часток (паїв); 3) постійні землекористувачі; 4) орендарі земельних ділянок державної і комунальної власності. Вказані три визначення не дозволяють повністю розкрити сутність та правову природу плати за землю як окремого виду податку, що можливо буде зробити лише шляхом аналізу навчальної юридичної літератури та наукових джерел.

У навчальному посібнику «Податкове право України» за загальною редакцією М. П. Кучерявенка, на жаль, також наводиться лише вказане вище легальне визначення поняття «плата за землю», проте окрема увага звертається розкриттю соціального призначення цього податку. На думку колективу авторів посібника, плата за землю запроваджується з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів [21, с. 193].

П. Т. Гега, Л. М. Доля як автори навчального посібника «Основи податкового права» так само наводять лише легальне визначення поняття «плата за землю», а також визначають таке саме соціальне призначення плати за землю, яке міститься у навчальному посібнику «Податкове право України» за загальною редакцією М. П. Кучерявенка. Слід звернути увагу на обґрунтування необхідності запровадження плати за землю в Україні з моменту проголошення незалежності, які сформулювали П. Т. Гега, Л. М. Доля шляхом порівняння правового регулювання використання землі у радянські часи та в умовах ринкової економіки незалежної України. На їхню думку, у радянський період земля взагалі не розглядалась як економічна цінність. Вона визнавалась об'єктом

природи, який надавався безплатно. Практично не було врегульовано відносини між державою – власником землі та її користувачами – колгоспами, радгоспами, іншими підприємствами, а також громадянами та їхніми колективами. Земля в незалежній Україні, на їхню думку, виступає тепер не як об'єкт адміністрування, а як нерухоме майно, за використання якого справляється плата [22, с. 211].

О. М. Бандурка, В. Д. Понікаров, С. М. Попова у навчальному посібнику «Податкове право» також наводять легальне визначення поняття «плата за землю» у підрозділі, присвяченому цьому податку, який здебільшого містить лише структуровані положення Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року (з наступними змінами та доповненнями) [23, с. 86].

Автори навчального посібника «Податкове право України» за редакцією О. П. Гетманець, О. М. Шуміла також визначають плату за землю шляхом поділу її на дві складові: земельний податок та орендна плата за землі державної і комунальної форм власності, при цьому аргументуючи, що соціальне значення плати за землю полягає не лише у наповненні відповідних бюджетів або реалізації економічних інтересів власника, та вказуючи, що плата за землю стимулює ефективне та раціональне використання земель [24, с. 232].

Нормативне закріплення на рівні діючого законодавства України трьох понять «плата за землю», «земельний податок», «орендна плата» та двох податків: земельний податок та орендна плата за землі державної і комунальної форм власності слід вважати недоліком вітчизняної нормативно-правової бази, яка в процесі як свого становлення, так і становлення нових земельних відносин в умовах розвитку нової ринкової економіки України не була належним чином систематизована з урахуванням принципів відразу трьох галузей права: цивільного, земельного та податкового.

У науковій фінансово-правовій літературі можна зустріти критику підходу законодавця щодо віднесення орендної плати до різновиду податку. Так, наприклад, Т. М. Шульга аргументовано доводить, що включення орендної плати до системи загальнодержавних податків і зборів поряд із земельним податком під об'єднуючим терміном – плата за землю означає, що вона набула всіх ознак податкового платежу. Між тим у правовідносинах зі сплати грошових сум за користування державними і комунальними землями на умовах оренди, держава виступає власником цієї нерухомості (землі), який отримує відшкодування за її використання. В даному випадку сплата відповідних грошових коштів характеризується договірними засадами і здійснюється на основі передовсім земельного і цивільного законодавства. Отже, позиція законодавця є недо-

статньо послідовна. З одного боку, він у законах про Державний бюджет на останні поточні роки передбачає в якості неподаткових надходжень, наприклад, плату за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, а з іншого – надає статус податкового платежу орендній платі за використання земельних ділянок державної і комунальної власності. Між тим до цього неподаткового платежу повинні застосовуватись єдині підходи з урахуванням того, що оренда певних природних ресурсів – це різновид їх спеціального використання [25, с. 14].

Автори навчального посібника «Податкове право України» за редакцією О. П. Гетманець, О. М. Шуміла також у навчальному виданні, де наукова критика практично не наводиться, стверджують, що підхід, за яким орендна плата (хоча б за землі лише державної та комунальної власності) має режим обов'язкового платежу, видається хибним, оскільки таким чином спотворена природа орендних відносин як договірних, що повинні ґрунтуватися на засадах юридичної рівності сторін [24, с. 233].

Підсумовуючи зроблене дослідження сутності поняття «плата за землю», можна зробити узагальнений висновок, що законодавство України потребує реформування у напрямку систематизації обов'язкових платежів для власників та користувачів землі, шляхом закріплення на рівні Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року (з наступними змінами та доповненнями) єдиного обов'язкового платежу для вказаних платників податків – плати за землю. Орендну плату за земельні ділянки державної і комунальної власності варто виключити з числа податків та віднести її до неподаткових платежів, у зв'язку з чим не буде потреби у використанні поняття «земельний податок» на рівні нормативно-правових актів, оскільки воно буде прирівняне за змістом до поняття «плата за землю». У разі реалізації вказаної пропозиції на рівні законодавства під платою за землю можна буде розуміти обов'язковий платіж, який справляється з власників та користувачів землі з метою ефективного та раціонального використання земель як основного національного багатства України до місцевих бюджетів, платниками якого є як фізичні, так і юридичні особи.

Література

1. Словарь української мови : в 4-х тт. / За ред. Б. Грінченка. – К., 1907. – 1909. – Т. 3. – 320 с.
2. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 6. – 620 с.
3. Словарь української мови : в 4-х тт. / За ред. Б. Грінченка. – К., 1907. – 1909. – Т. 2. – 380 с.
4. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 3. – 690 с.

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. (з наступними змінами та доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

6. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. (з наступними змінами та доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

7. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Том 9. – 900 с.

8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. (з наступними змінами та доповненнями www.rada.gov.ua).

9. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

10. Ходико Ю. Є. Співвідношення понять «земля» та «земельна ділянка» в аспекті визначення предмета договору іпотеки / Ю. Є. Ходико. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1472/1/Xoduko_3.pdf.

11. Носік В. В. Земля як об'єкт права власності / В. В. Носік // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Серія «Юридичні науки». – 2000. – Вип. 38. – С. 33–40.

12. Єлькін С. В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефініцій «земля», «землі», «земельна ділянка» / С. В. Єлькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Том 23 (62). – № 1. – С. 231–238.

13. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

14. Земельне право України: [підручник] / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, П. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. : [за ред. М. В. Шульги]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 380 с.

15. Шульга М. В. Земельний кодекс України: [науково-практичний коментар]. / М. В. Шульга. – Х. : Одісей, 2008. – 624 с.

16. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.

17. Титова Н. До концепції нового основного земельного закону України / Н. Титова // Право України. – 2000. – № 4. – С. 65–71.

18. Титова Н. До концепції нового основного земельного закону України / Н. Титова // Право України. – 2000. – № 4. – С. 68–73.

19. Дрозд О. Ю. Земля як об'єкт земельних відносин / О. Ю. Дрозд // Адвокат. – 2009. – № 1 (100). – С. 24–26.

20. Податковому кодексу України від 02 грудня 2010 р. (з наступними змінами та доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

21. Податкове право України : навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 256 с.

22. Гега П. Т. Основи податкового права : навч. посіб. / П. Т. Гега, Л. М. Доля. – [3-тє вид., випр. і доп.]. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2003. – 302 с.

23. Бандурка О. М. Податкове право : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. Д. Понікаров, С. М. Попова – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 312 с.

24. Податкове право України : навч. посіб. / за ред. О. П. Гетманець, О. М. Шуміла / О. П. Гетманець, О. М. Шуміла, О. В. Покотаєва та ін. – К. : «Хай-Тек Прес», 2013. – 432 с.

25. Шульга Т. М. Правове регулювання бюджетних доходів, пов'язаних з природокористуванням : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т. М. Шульга ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.

Анотація

Плотнікова Ю. І. Проблеми визначення поняття «плата за землю» як різновиду податку у законодавстві України. – Стаття.

У статті розглядається сутність понять «плата», «земля», «плата за землю» за допомогою аналізу тлумачних словників української мови, навчальної юридичної літератури, наукових джерел, а також діючого законодавства України, виокремлюються недоліки нормативного закріплення визначення поняття «плата за землю» та її видів: земельного податку та орендної плати, пропонуються способи усунення окреслених недоліків, наводиться авторське визначення поняття «плата за землю».

Ключові слова: земельна ділянка, земельний податок, земля, орендна плата, плата за землю, податок.

Аннотация

Плотникова Ю. И. Проблемы определения понятия «плата за землю» как разновидность налога в законодательстве Украины. – Статья.

В статье рассматривается сущность понятий «плата», «земля», «плата за землю» с помощью анализа толковых словарей украинского языка, учебной юри-

дической литературы, научных источников, а также действующего законодательства Украины, выделяются недостатки нормативного закрепления определения понятия «плата за землю» и ее видов: земельного налога и арендной платы, предлагаются способы устранения выявленных недостатков, приводится авторское определение понятия «плата за землю».

Ключевые слова: земельный участок, земельный налог, земля, арендная плата, плата за землю, налог.

Summary

Plotnikova Yu. I. Problems of definition of „land” as a kind tax legislation in Ukraine. – Article.

The article deals with the essence of the concept of «payment», «land», «fee land» by analyzing the dictionaries of the Ukrainian language, learning legal literature, scientific literature, as well as the current legislation of Ukraine, highlights the shortcomings of regulatory consolidation definition of «fee land» and its species: the land tax and rent, suggests ways to eliminate some shortcomings, the author's definition of «payment for the land» is given.

Key words: land plot, land tax, land, land rent, payments for land, tax.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Ю. Ю. Азаров
кандидат юридичних наук,
начальник центру організації заходів пожежної та техногенної безпеки
Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту
ДСНС України

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ ТА ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ: ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

Процес запобігання надзвичайним ситуаціям (далі – НС) техногенного характеру та забезпечення пожежної безпеки є одним із напрямів цивільного захисту населення як специфічної функції держави.

Наявність в Україні розвиненої промисловості, надвисока її концентрація в окремих регіонах, існування великих промислових комплексів, на яких зосереджено потенційно небезпечні об'єкти різної категорії та потужності, зумовлює велику вірогідність виникнення НС техногенного походження, які загрожують людині, економіці та природному середовищу.

На території України функціонує понад 1 700 промислових об'єктів, на яких зберігається або використовується понад 300 000 т небезпечних хімічних речовин. У зонах ймовірного хімічного зараження від цих об'єктів розміщено понад 250 адміністративно-територіальних одиниць, у яких мешкає близько 20 000 000 осіб. В Україні діє понад 1 500 вибухо- і пожежонебезпечних виробництв, на яких зосереджено понад 13 600 000 т твердих та рідких небезпечних речовин. Більшість вибухо- і пожежонебезпечних об'єктів розташована в центральних, східних та південних областях країни [1].

Зростання ризику виникнення НС в Україні має додаткові підстави через економічну скруту: збільшується частка застарілих технологій і зношення обладнання, скорочується фінансування заходів із модернізації виробничих фондів і на ремонтно-профілактичні роботи, знижується рівень виконавчої і технологічної дисципліни тощо. Відповідно, зростають непродуктивні витрати матеріальних і фінансових ресурсів на локалізацію та ліквідацію НС техногенного характеру. Заходи щодо запобігання і реагування на техногенні та природні НС в Україні недостатньо ефективні.

Унаслідок цього сукупні розміри прямих й опосередкованих втрат від вражаючих факторів НС техногенного і природного характеру щороку зростають на 10–30% [1]. Відповідно, існує нагальна потреба у реформуванні наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки з метою ефективної реалізації превентивної функції системи цивільного захисту.

Теоретичну базу дослідження склали наукові праці фахівців у галузі публічного права: А.І. Берлача, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, М.В. Лошицького, Н.Н. Нижник, В.І. Олєфіра, О.П. Орлюк, Д.М. Павлова, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, А.Г. Чубенка та інших.

Метою статті є правовий аналіз проблематики оптимізації механізму наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки та розробка на цій основі пропозицій до чинного законодавства.

Предметом дослідження є врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають у процесі наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки.

Проведення компаративного дослідження з питань організації та правового регулювання відносин у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки в Європейському Союзі та Україні, дає змогу констатувати можливість пом'якшення регуляторного впливу держави щодо суб'єктів господарювання й доцільність дерегуляції підприємницької діяльності шляхом зменшення обсягу заходів державного нагляду (контролю) та тиску на суб'єктів господарювання у цій сфері. Такі кроки сприяють також скороченню значною мірою бюджетних видатків на утримання відповідних штатних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) та забезпечення наглядових процедур.

Відповідно, існує потреба внесення змін до Кодексу цивільного захисту України [2], в якому необхідно чітко визначити, що органи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки в обов'язковому порядку проводять планові перевірки лише суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику та державних установ. Кількість таких суб'єктів господарювання нині становить близько 39 000, що складає лише 13,6% від загальної кількості. При цьому в перспективі їх чисельність має бути зменшена завдяки внесенню змін до Порядку розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику [3].

Крім того, для суб'єктів господарювання з середнім та незначним ступенем ризику має бути запроваджена альтернатива плановим заходам державного нагляду (контролю), що дасть змогу не проводити планові перевірки у разі надання суб'єктом господарювання не пізніше, ніж за день до початку планового заходу до центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки або його територіального підрозділу, страхового договору цивільно-правової відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам або їхньому майну, а також іншим юридичним особам унаслідок надзвичайної ситуації чи пожежі, що може виникнути на об'єкті нерухомості, який їм належить, або об'єкті, який належить до сфери їх управління (користування). У такому разі термін таких перевірок має переноситись на термін дії вказаного страхового договору. Водночас, при запровадженні зазначеного шляху необхідно передбачити залишення права органам контролю проведення позапланових перевірок за наявності підстав, передбачених статтею 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та виділення страховими компаніями певного відсотка коштів, отриманих від страхування цивільно-правової відповідальності суб'єктів господарювання, за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам або їхньому майну, а також іншим юридичним особам унаслідок надзвичайної ситуації чи пожежі, на розвиток матеріально-технічної бази пожежно-рятувальної служби (досвід Республіки Польща) та впровадження заходів щодо забезпечення пожежної та техногенної безпеки. На важливості передачі окремих функцій щодо здійснення пожежного нагляду страховим компаніям, що значною мірою сприятиме також мінімізації корупційних ризиків у системі ДСНС України, ми вже акцентували увагу у своїх публікаціях [4].

Іншим важливим напрямком реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки виступає запровадження управління техногенною та пожежною безпекою на основі

ризик-орієнтованого підходу та запровадження європейських стандартів щодо оцінювання й аналізування ризиків пожежної та техногенної безпеки суб'єктів господарювання (досвід країн ЄС, зокрема Італійської Республіки, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії).

Варто враховувати, що збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, проблем цивільного захисту населення, збереження сприятливого стану довкілля і природно-ресурсного потенціалу держави можливе лише за умов застосування науковообґрунтованих кількісних оцінок ризиків виникнення НС техногенного й природного характеру та прогнозування динаміки їх розвитку. Адже одним із головних принципів у сфері захисту населення і територій від НС техногенного характеру в Україні проголошено принцип безумовного надання переваги раціональній та превентивній безпеці. Посилення превентивного характеру управління техногенною та природною безпекою України шляхом запровадження управління ризиками розглядається як розширення й активізація сфери «випередження» загальнодержавного управління і перехід його на якісно вищий рівень. Визначення оцінок ризиків має ґрунтуватися на результатах контролю технічного стану небезпечних техногенних об'єктів, даних моніторингу небезпечних геологічних і гідрометеорологічних процесів, стану природних комплексів тощо, статистичних даних про відмови, інциденти, аварії і НС техногенного характеру, стихійні природні явища, а також на результатах моделювання відповідних небезпечних подій та ситуацій [5, с. 304–305].

Такий підхід дасть змогу регулювати періодичність проведення заходів державного нагляду залежно від розрахункових показників прийнятого рівня ризику для відповідних груп суб'єктів господарювання (наприклад, при запровадженні ефективних заходів протипожежного захисту або інших заходів цивільного захисту, що дозволяють зменшити прийнятий рівень ризику виникнення аварії (пожежі) на об'єкті з високим ступенем ризику, періодичність проведення планових заходів контролю на зазначеному об'єкті може бути зменшена зі щорічної до одного разу на два роки). Відповідно, з метою забезпечення ДСНС України відповідними повноваженнями щодо зменшення заходів державного нагляду необхідно внести відповідні зміни до Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожеж-

ної безпеки», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306, а також «Порядку ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 та законодавства України з питань страхування.

Заслуговує на увагу такий важливий напрямок реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки, як запровадження європейської системи контролю продукції, що має замінити існуючу державну сертифікацію продукції. Необхідність таких змін зумовлена потребою погодження регуляторної практики України у сфері технічного регулювання з вимогами законодавства Європейського Союзу (державна сертифікація скасовується з 01.01.2018 р., пункт ж частина 3 статті 18 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»).

Нині технічне регулювання (оцінка відповідності продукції після введення в обіг вимогам технічних регламентів, норм, правил, національних стандартів та інших нормативних документів) у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки здійснюється державними органами управління у сфері цивільного захисту в таких державах-членах ЄС як Румунія, Угорська Республіка, Італійська Республіка, Фінляндська Республіка.

Органи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки мають здійснювати технічне регулювання за відповідністю продукції вимогам Регламенту (ЄС) № 765/2008 Європейського Парламенту та Ради, що встановлює вимоги для акредитації та нагляду за ринком щодо реалізації продукції, та Директиви 2001/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради щодо загальної безпеки продукції.

Для забезпечення надання та реалізації ДСНС України вказаних повноважень необхідно доповнити Кодекс цивільного захисту України новою статтею, якою визначити повноваження ДСНС України щодо здійснення технічного регулювання за відповідністю продукції (оцінка відповідності продукції після введення в обіг) вимогам технічних регламентів, норм, правил, національних стандартів та інших нормативних документів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки. Відповідно до зміненого Кодексу цивільного захисту України у Положенні про ДСНС слід визначити сферу відповідальності щодо здійснення технічного регулювання за відповідністю продукції, надати територіальним дослідно-випробувальним лабораторіям, які є органами з оцінки відповідності, статус окремої юридичної особи, що дасть змогу забезпечити їх формальну незалежність від ДСНС.

Крім того, мають бути внесені доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 01.07.2011 р. № 573 щодо здійснення ДСНС Укра-

їни технічного регулювання за відповідністю продукції вимогам технічних регламентів, норм, правил, національних стандартів та інших нормативних документів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки.

Розглядаючи питання адаптації законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки до стандартів ЄС, маємо звернути увагу на потребу імплементації Директиви 2012/18/ЄС Європейського парламенту і Ради від 4 липня 2012 р. «Про контроль великомасштабних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами» (СЕВЕЗО III), якою визначено, що нагляд за об'єктами підвищеної небезпеки (далі ОПН) є функцією держави.

Перехід на європейські стандарти щодо ідентифікації ОПН та організації державного нагляду за ними дозволить зменшити наглядовий тиск на суб'єктів господарювання та зосередити увагу держави саме на тих об'єктах, на яких надзвичайні ситуації можуть досягти катастрофічного рівня.

Для імплементації зазначеної директиви пропонується під час розгляду питань, пов'язаних із видачею відповідності органами державної архітектурно-будівельної інспекції сертифікату на об'єкти підвищеної небезпеки, врегулювати питання щодо участі ДСНС України як компетентного органу у підготовці висновків щодо виконання заходів пожежної та техногенної безпеки й погодженні містобудівної і проектної документації на таких об'єктах.

Підсумовуючи вищевикладене, маємо наголосити, що процес дерегуляції і зменшення впливу держави на дотримання суб'єктами господарювання вимог у сфері пожежної та техногенної безпеки відповідає європейській традиції, зокрема антикорупційній, але при цьому створює й певні додаткові ризики, зумовлені несумлінним ставленням окремих суб'єктів до реалізації відповідних превентивних заходів. Відповідно, пропонується частково компенсувати ці ризики посиленням адміністративної відповідальності керівників (власників) підприємств за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки, що спричинили виникнення пожежі та надзвичайні ситуації, якими заподіяно шкоду в розмірі, що є невеликим та особливо великим.

Література

1. Бендюг В.І. Система оцінки техногенної безпеки промислових підприємств: методологія та алгоритм розрахунку : автореф. дис. ... канд. техн. наук : спец. 21.06.01 «Екологічна безпека» / В.І. Бендюг ; Нац. техн. ун-т України «Київ. політехн. ін.-т». – К., 2005. – 20 с.
2. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.
3. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснен-

ня планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 № 306 // Офіційний вісник України. – № 30 (27.04.2012 р.). – с. 146. – ст. 1115, код акту 61266/2012.

4. Азаров Ю.Ю. Актуальні питання реформування системи цивільного захисту та Державної служби надзвичайних ситуацій України відповідно до європейських стандартів.

5. Павлов Д.М. Теоретико-правові та організаційні засади забезпечення природно-техногенної безпеки та реалізації функції цивільного захисту в Україні : [монографія] / Д.М. Павлов. – К. : Дніпр. ун-т внутр. справ, 2015. – 416 с.

Анотація

Азаров Ю. Ю. Напрями реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки: погляд на проблему. – Стаття.

У статті досліджуються організаційні та правові питання забезпечення реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки. Особлива увага приділяється аналізу іноземного досвіду й напрямкам його імплементації до вітчизняного законодавства.

Ключові слова: техногенна безпека, пожежна безпека, цивільний захист, система цивільного захисту, страхування, нагляд, дерегуляція.

Аннотация

Азаров Ю. Ю. Направления реформирования надзорной деятельности в сфере пожарной и техногенной безопасности: взгляд на проблему. – Статья.

В статье исследуются организационные и правовые вопросы обеспечения реформирования надзорной деятельности в сфере пожарной и техногенной безопасности. Особенное внимание уделяется анализу иностранного опыта и направлениям его имплементации в национальное законодательство.

Ключевые слова: техногенная безопасность, пожарная безопасность, гражданская защита, система гражданской защиты, страхование, надзор, дерегуляция.

Summary

Azarov Y. Y. Areas of reform of supervisory activities in the field of fire and technological safety: a look at the problem. – Article.

The article investigates the organizational and legal issues of reform of supervisory activities in the field of fire and technological safety. Special attention is given to the analysis of foreign experience and areas of its implementation to the national legislation.

Key words: technological safety, fire safety, civil defense, civil protection system, insurance supervision, deregulation.

УДК 351.72.061

В. П. Бойко

голова

Цюрупинського районного суду Херсонської області

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ СУДІВ

Діяльність судової гілки влади носить об'єктивний та суспільно корисний характер. Судді здійснюють судочинство відповідно до принципу верховенства права, який є наріжним каменем їх діяльності на сучасному рівні розвитку суспільства. Принцип верховенства права та правового закону будується на основі різних джерел права, проте переважно в романо-германській правовій сім'ї. Такими джерелами є закони та підзаконні нормативно-правові акти. Без них не може бути вирішена жодна судова справа. У процесі здійснення судочинства здійснюється правове регулювання, яке не можливе без належного забезпечення адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів.

На нормативне регулювання звертали увагу численні вчені-науковці, які досліджували це питання з різних галузей наукового знання. Серед них найбільший внесок у вивчення головних аспектів нормативного регулювання зробили С.С. Алексєєв, В.М. Бевзенко, В.Г. Волинка, В.В. Галунько, О.Ю. Дрозд, С.О. Зверєв, А.А. Іванищук, В.І. Курило, О.М. Мартинова, А.А. Мацюк, Р.С. Мельник, Н.І. Мречко, А.О. Олійник, І.М. Погрібний, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун та інші. Проте небагато наукових праць стосувалося нормативного регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів, тому тема перебуває на етапі вивчення та потребує подальших досліджень.

Мета статті полягає у тому, щоб за допомогою комплексного дослідження нормативних основ у сфері виконання функцій судової гілки влади дослідити теоретико-правові засади функціонування судочинства в Україні, а також ознайомитись та охарактеризувати нормативно-правову базу, на основі якої виконується адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих судів.

Професор С.С. Алексєєв «правовим регулюванням» вважає здійснення за допомогою системи правових засобів результативного нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно з суспільними потребами даного соціального устрою [2]. У свою чергу, професор П.М. Рабінович «правовим регулюванням» називає здійснення державною владою за допомогою всіх засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення і розвитку [26]. До-

цент К.Г. Волинка вважає, що правове регулювання – це цілеспрямований вплив права на суспільні відносини і поведінку осіб із метою їх впорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів [3].

Одним із видів правового регулювання є нормативне регулювання, на яке покладено обов'язок стабілізувати і врегулювати суспільні відносини у конкретній сфері суспільного життя. Сучасна теорія держави і права розкриває поняття «нормативне регулювання» як певне впорядкування поведінки людей за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин. Тобто обсяг суспільних відносин, на які поширюється нормативне правове регулювання, є кількісно невизначеним [28].

Отже, можна вважати, що нормативно-правове регулювання – це вид правового регулювання, яке здійснюється з метою врегулювання органами державної влади конкретних суспільних відносин за допомогою певних засобів юридичної техніки (норм права), які, у свою чергу, знаходять своє відображення у джерелах права.

Розкриваючи тему нашого дослідження, необхідно розтлумачити поняття «адміністративно-правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання суду». На думку професора В.В. Галунька, адміністративно-правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [1].

Вчений А.А. Іванищук розкриває «адміністративно-правове регулювання судової гілки влади» у вузькому розумінні як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб нормального функціонування громадянського суспільства та держави, який здійснюється різноманітними суб'єктами адміністративного права [12].

Норми права, на основі яких здійснюється адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих судів, повинні бути закріплені у відпо-

відних джерелах права. На наш погляд, досить цікавою, проте змістовною є класифікація джерел адміністративного права Р.С. Мельника, який, у свою чергу, поділив їх таким чином: формалізовані національні джерела адміністративного права, до яких належать Конституція України та Закони України; підзаконні юридичні акти; формалізовані міжнародні (європейські) джерела адміністративного права (міжнародні договори); акти органів міжнародних організацій; судові рішення (Конституційного суду України, Верховного суду України, вищих спеціалізованих судів, Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судових установ); неформалізовані джерела адміністративного права: загальні принципи права, звичаї, традиції, норми моралі, правові доктрини [19].

Найпоширенішими є формалізовані національні джерела адміністративного права, тобто такі, що дістали закріплення у формі документа (юридичного акта), представлені розгалуженою системою. Суто адміністративних юридичних актів небагато, здебільшого в одному юридичному акті поєднуються норми кількох галузей права, проте лише у тій частині, яка містить відповідні норми права [19].

Відповідно до сучасної теорії держави і права, нормативно-правовий акт – це офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначеній формі і порядку, який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [28].

Поняття «нормативний акт» дістало офіційного закріплення у пункті 1.4 Наказу Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», відповідно до якого нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [22].

Нормативно-правовими актами, що регламентують адміністративно-процесуальну діяльність суддів місцевих загальних судів, науковець О.М. Мартинова вважає офіційні документи типового характеру, видані органами державної влади, згідно з якими встановлюються обов'язкові правила необхідних або можливих дій суб'єктів адміністративного провадження з метою регулювання адміністративно-правових відносин у державі [17].

Ознаками нормативно-правових актів, які регламентують діяльність адміністративного суду, вчений Н.І. Мречко називає такі: законність; імперативність та загальнообов'язковість; означені нор-

мативно-правові акти ґрунтуються на повноваженнях конкретних державних органів, видаються у формі одностороннього юридично владного волевиявлення; вказані нормативно-правові акти встановлюють обов'язкові правила поведінки для фізичних та юридичних осіб; приймаються лише уповноваженим органом державного управління від імені держави; означені нормативно-правові акти носять офіційний характер; вони є різновидом службових документів; реєструються та приводяться у дію у встановленому законом порядку [21].

Заслужовує уваги класифікація нормативно-правових актів, які регламентують діяльність адміністративного суду, запропонована Н.І. Мречком, у такому порядку:

- Конституція України;
- закони України;
- укази та розпорядження Президента України;
- нормативно-правові акти Верховної Ради України та Автономної Республіки Крим;
- нормативно-правові акти Ради Міністрів України та Автономної Республіки Крим;
- постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади;
- нормативно-правові акти Пленуму Верховного Суду України;
- нормативно-правові акти Державної судової адміністрації України;
- рішення Вищої ради юстиції;
- загальновизнані принципи та норми міжнародного права, міжнародні договори [21].

Отже, враховуючи теорію права, положень, які закріплені у документах органів державної влади, а також думки вчених щодо поняття та ознак нормативно-правових актів, які регламентують діяльність адміністративного суду, можна дійти висновку, що нормативно-правовий акт, який регламентує забезпечення діяльності місцевого суду, – це законний, загальнообов'язковий та прийнятий уповноваженими на це органами документ, який встановлює права, обов'язки та законні інтереси конкретних осіб (суб'єктів забезпечення діяльності місцевих судів) задля врегулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів.

Безумовно, основоположним нормативно-правовим актом стосовно здійснення адміністративно-правового забезпечення діяльності судів є Конституція України, яка має найвищу юридичну силу. На думку А.А. Мацюка, Конституція є фундаментом, основою всієї національної системи права. Вона є начебто міцним коренем, на якому зростають усі галузі прав [18].

Конституція України є основним документом нашої держави, гарантом верховенства права в Україні. Вона містить положення про розподіл влади на виконавчу, законодавчу та судову. Саме судова влада забезпечує право всіх осіб на

захист своїх порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та законних інтересів. Весь розділ VIII Основного закону України присвячений сфері здійснення правосуддя. Зокрема, ст. 124 Конституції України передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Ст. 125 говорить, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. У ст. 126 йде мова про незалежність і недоторканність судів, які гарантуються Конституцією і законами України [15].

Таким чином, Конституція України визначає засади функціонування не окремої сфери (наприклад, кримінальної чи адміністративної) здійснення правосуддя в Україні, а містить принципи діяльності всієї судової системи України. І лише на основі Конституції України повинна функціонувати судова система України і безпосередньо здійснюватись адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих судів.

Норми права, які містяться в Конституції України, відображаються у відповідних законах. На думку О.М. Мартинової, в демократичній державі закони повинні становити головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя. Взагалі адміністративне право належить до найменш систематизованих галузей системи права України. З одного боку, вказаний чинник пояснюється багатоманітністю предмета регулювання суспільних відносин адміністративного права, а з іншого, відсутністю належного впорядкування наявних адміністративно-правових норм. Тому нині однією з актуальних є проблема прискорення роботи щодо систематизації та кодифікації наявних адміністративно-правових актів [17].

Найголовнішим законом у сфері здійснення судової влади є Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453VI «Про судоустрій та статус суддів», який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд. Закон містить положення про головні засади організації судової влади, вимоги на посаду судді, порядок призначення та звільнення з посади, відповідальність суддів, організаційне забезпечення діяльності судів, суддівське самоврядування а також інші питання, пов'язані із сферою суддівської діяльності [5].

Вчений Н.І. Мречко висловив думку, що Закон України «Про судоустрій і статус суддів» є уніфікованим нормативним документом, який регламентує не тільки діяльність адміністративного суду, але й передбачає статус судової системи загалом та адміністративного суду зокрема [21].

У зв'язку з останніми подіями не можна оминати судову реформу в Україні, яка почала діяти з приходом до влади нового Президента України Петра Порошенка. Для старту реформи Указом Президента було створено Раду з питань судової реформи, яка є консультативно-дорадчим органом при Президенті України. Перший крок на шляху судової реформи вже зроблено: 12 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд», який був підписаний Президентом України 24 лютого 2015 р. Закон спрямований на спрощення доступу громадян до правосуддя, запроваджує прозорі конкурсні процедури добору суддів, передбачає посилення відповідальності суддів та антикорупційні механізми для очищення суддівського корпусу [27].

Отже, нині в Україні судова гілка влади найширше регулюється Законом України від 7 липня 2010 р. № 2453VI «Про судоустрій та статус суддів», проте державна влада здійснює судову реформу, яка поступовими кроками прямує на зміну нинішній судовій системі. Її основна мета спрямована в напрямку євроінтеграції задля підвищення рівня захисту прав, свобод та законних інтересів всіх фізичних та юридичних осіб.

Крім вищезазначених законів, судова влада України керується й іншими нормативно-правовими актами даного виду, які забезпечують нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів, це, зокрема: Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 р. № 3262-IV, Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-XIII [6; 7; 8], а також інші нормативно-правові акти.

Мартинова О. М. відзначила, що одним із важливих напрямів систематизації норм адміністративного права є їх кодифікація. Завдяки кодифікації з'являються нові комплексні акти (кодекси, статuti, положення) і водночас припиняють існування норми, що діяли до цього. Кодифікація має офіційний характер, тому її здійснюють державні органи, наділені відповідною компетенцією. В Україні було проведено роботу з кодифікації адміністративно-правових актів, наслідком чого стало прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення, який із численними доповненнями та поправками діє дотепер [17].

Відповідно до науково-практичного коментаря, Кодекс України про адміністративні правопорушення – це законодавчий акт, у якому систематизовано норми, що регулюють правовідносини, пов'язані з адміністративною відповідальністю. Як складова частина національного законодавства України, він ґрунтується на нормах Конституції України, що зумовлено закріпленням принципом верховенства права [23].

Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [14].

Первинним у площині адміністративного судоустрою є Кодекс адміністративного судочинства України, на який покладено обов'язок захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливо-го, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [13].

Важливу роль у сфері адміністративного судочинства відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Як вважає професор Є. Гетьман, підзаконний нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ уповноваженого органу виконавчої влади, створений на підставі та на виконання Конституції та законів України, який містить, змінює або скасовує норми права, створюється у встановленому законодавством порядку із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки [4].

Як вважає професор Р.С. Мельник, на сьогодні досить багато суб'єктів публічної влади, зокрема суб'єктів публічної адміністрації, мають право видавати підзаконні акти, які містять норми адміністративного права. Насамперед йдеться про укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади [19].

Науковець А.А. Іванищук вагоме місце в системі джерел права адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки віддає підзаконним нормативно-правовим актам суддівського самоврядування. Вчений підкреслює, що органи виконавчої влади не мають права вміщуватися у внутрішню організаційну діяльність судової гілки влади, ці функції законодавець слушно поклав на органи суддівського самоврядування [11].

Отже, у своїй діяльності місцеві суди України, крім Закону України «Про судоустрій та статус суддів», керуються кодифікованими нормативними актами, зокрема Цивільним, Господарським, цивільно-процесуальним, господарсько-процесуальним кодексами України, Кодексом адміністра-

тивного судочинства України, Кодексом про адміністративні правопорушення тощо, за допомогою яких здійснюється право фізичних і юридичних осіб на справедливий та гуманний судовий розгляд. Крім того, підзаконні нормативно-правові акти також є важливими джерелами адміністративного права у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів, адже в них виявляється воля легальних уповноважених суб'єктів публічної адміністрації.

Особливий статус у сфері нормативного регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності судів мають формалізовані міжнародні джерела адміністративного права. Адже, як вважає професор Р.С. Мельник, Україна, ставши членом Ради Європи та визнавши юрисдикцію міжнародних судів, тим самим взяла на себе зобов'язання керуватися у своїй діяльності також нормами міжнародного (європейського права). Чимало таких норм безпосередньо стосується регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації [19].

Поняття «міжнародний договір» викладено в Законі України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV «Про міжнародні договори України», відповідно до якого міжнародний договір України – це договір, укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи кількох пов'язаних між собою документах, і від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [9].

На думку Є.О. Зверева, міжнародний договір як джерело національного права має ознаки звичайного приватноправового договору і статус, який співмірний, а в багатьох державах і вищий за статус закону. Це важливе джерело права, оскільки дає змогу державам не стояти осторонь міжнародного життя, стимулюючи їх до вдосконалення власних систем права, з метою їх відповідності міжнародним стандартам [10].

Прямуючи в напрямку євроінтеграції, наша країна ратифікувала низку міжнародних договорів, значна кількість з яких діє у сфері здійснення судочинства. Доцент А.Ю. Олійник вважає, що на міжнародному рівні основні свободи одержали своє закріплення в універсальних і регіональних документах. До універсальних документів науковець відносить «Загальну декларацію прав людини» (1948 р.), «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права» (1976 р.), «Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права» (1976 р.), «Конвенція про права дитини» (1989 р.), «Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів поведінки і покарання» (1984 року та інші документи [24].

Доцент А.Ю. Олійник на регіональному європейському рівні відносить до документів, що забезпечують основні права та свободи, такі: «Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод» (1950 р.), «Хартію основних прав Європейського Союзу» (2000 р.), «Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню» (1987 р.), а також інші міжнародні нормативно-правові акти [24].

Варто звернути увагу на те, що існує значна кількість міжнародних нормативно-правових актів, згідно з якими здійснюється судочинство у нашій країні. Відповідно до даних, які містяться на офіційному веб-сайті Вищого спеціалізованого суду України, з розгляду цивільних і кримінальних справ, міжнародні стандарти судочинства, якими керуються у своїй діяльності суди України, містяться у таких нормативно-правових актах: Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 р.); Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.); Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (прийняті резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 р.); Європейський статут судді (прийнятий Європейською асоціацією суддів у 1993 р.); Європейська хартія про закон «Про статус суддів» (8–10 липня 1998 р.) Пояснювальна записка до Європейської хартії про закон «Про статус суддів» (8–10 липня 1998 р.); Рекомендації Латімер Хаус щодо парламентаризму та незалежності суддівства в країнах загального права (прийняті 19 липня 1998 р. на зустрічі представників парламентської асоціації, асоціації магістратів та суддів, асоціації адвокатів та освітньої юридичної асоціації країн загального права); Загальна (Універсальна) хартія судді (схвалена Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 р., Тайпей (Тайвань); Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWA5IA) (Пекін, 2001 р.); Глобальний план діяльності для суддів в Європі (прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи на 740 зустрічі в Страсбурзі 27 лютого 2001 р.); Бангалорські принципи поведінки суддів (схвалені резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р.); Резолюція Європейської асоціації суддів стосовно ситуації в Україні у сфері дисциплінарної відповідальності суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.) [20].

Таким чином, міжнародні договори становлять вагомий частину законодавства, яким керу-

ється суд при вирішенні і розгляді справ. Беручи до уваги класифікацію міжнародних договорів, запропоновану вченим А.Ю. Олійником, на наш погляд, міжнародні договори, які становлять нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів, таким чином:

1) універсальні міжнародні договори, тобто ті, які діють у всесвітньому масштабі і мають на меті захист основних прав, свобод та законних інтересів осіб (наприклад, «Загальна декларація прав людини» 1948 р.);

2) загальноєвропейські міжнародні договори, сфера застосування яких поширюється на європейський простір та які мають на меті захист основоположних прав та свобод людини (наприклад, «Хартія основних прав Європейського Союзу» 2000 р.);

3) спеціалізовані міжнародні договори у сфері здійснення судочинства – договори, що діють у площині здійснення судової влади (наприклад, «Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону» 2001 р.).

Нормативно-правовий акт не може залишатися єдиним джерелом права, враховуючи швидкість розвитку суспільних відносин. Адже з підвищенням рівня життя, правосвідомості громадян виникають також і нові види спорів та проваджень, які судді, через прогалини у праві, не можуть вирішити належним чином.

Метою саме судового прецеденту є заповнення прогалин у праві. Професор О. Ф. Скакун визначає судовий прецедент як рішення з конкретної справи, яке завдяки обґрунтуванню стає правилом, обов'язковим для всіх суддів тієї самої або нижчої інстанції під час розгляду аналогічних справ [28].

І.М. Погрібний враховує те, що акти вищих судових органів нових норм права не містять, та робить висновок, що судовий прецедент не є одним із джерел права в національній правовій системі. Наявні в таких актах правові позиції щодо порядку здійснення окремих процесуальних дій мають правозастосовну природу і через авторитетність цих актів утворюють прецедент правозастосування, під яким розуміють закріплену в актах вищих судових інстанцій позицію стосовно вирішення того чи іншого юридичного питання, що буде розглядатися нижчестоящими судами як зразок при вирішенні цих питань у майбутньому [25].

З огляду на соціально-правові умови сьогодення у нашій державі, а саме наявність значної кількості правових колізій та прогалин у праві, професор В.І. Курило стверджує, що державні органи в особі їх посадових осіб часто змушені вирішувати конкретні адміністративні справи, керуючись загальноновизнаними правовими принципами, створюючи тим самим адміністративно-правові

прецеденти. Вчений стверджує, що адміністративно-правовий прецедент має всі підстави бути віднесеним до джерел адміністративного права України [16].

Професор Р.С. Мельник звертає увагу на те, що суди доволі часто стикаються з прогалинами у праві, суперечливістю окремих положень юридичних актів, внаслідок чого ускладнюється здійснення правосуддя. Тому виникає необхідність розробки суддями окремих принципів (положень), спрямованих на виправлення недоліків, що дістають вияв у чинних нормативних актах. Подібні принципи (положення) можуть застосовуватися іншими судами (суддями) під час вирішення аналогічних справ. До джерел права, що становлять основу функціонування публічної адміністрації, вчений відносить рішення таких судів: 1) Конституційного Суду України; 2) Верховного Суду України; 3) вищих спеціалізованих судів України та рішення їх пленумів; 4) Європейського суду з прав людини [19].

Таким чином, в Україні, яка належить до романо-германської правової системи, судові прецеденти важко визнаються офіційними джерелами права. Проте, враховуючи думки вчених, аналіз судової практики, а також значення судових прецедентів, у першу чергу Європейського суду з прав людини, рішення та висновки вищих судів (Конституційного суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів) позитивно впливають на процес тлумачення правових норм, підвищують правосвідомість та правову культуру населення, а також допомагають подолати прогалини в адміністративному законодавстві.

Отже, нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів – це вид нормативно-правового регулювання шляхом прийняття Парламентом України законів, правозастосування суб'єктів публічної адміністрації (прийняття підзаконних нормативно-правових актів), ратифікації міжнародних договорів із метою адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів щодо здійснення ними справедливого судочинства відповідно до принципи верховенства права.

Література

1. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короед. – Херсон: ХМД, 2013. – Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. – 396 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права : курс в 2-х т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
3. Волинка К.Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
4. Гетьман Є.А. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види / Є.А. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 2. – С. 9.

5. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41.

6. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-XIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4.

7. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32.

8. Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15.

9. Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV «Про міжнародні договори України» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50.

10. Зверев Є.О. Міжнародний договір як джерело національного права / Є.О. Зверев // Наук. зап. НаУКМА. Серія «Юрид. Науки». – 2010. – Т. 103. – С. 41–44.

11. Іванищук А.А. Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади: теорія і практика : [монографія] / А.А. Іванищук ; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Інститут права та суспільних відносин. – Київ : Ун-т «Україна», 2014. – 356 с.

12. Іванищук А.А. Поняття об'єкту адміністративно-правового регулювання у сфері судової гілки влади / А.А. Іванищук // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 399–403.

13. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

15. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.

16. Курило В.І. Про систему джерел адміністративного права України / В.І. Курило // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – № 2. – С. 30–33.

17. Мартинова О.М. Нормативно-правове забезпечення діяльності суддів місцевих загальних судів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення / О.М. Мартинова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 590–595.

18. Мацюк А.А. Конституція – правова основа суспільного ладу, формування, організації та здійснення влади народу / А.А. Мацюк // Публічне право. – 2014. – № 1. – С. 223–230.

19. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

20. Міжнародні стандарти судочинства // Офіційний веб-сайт Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/zahist_prav_ljudini_i_osnovopolozhnih_svobod.html.

21. Мречко Н.І. Нормативно-правове забезпечення діяльності адміністративного суду / Н.І. Мречко // Наше право. – 2013. – № 9. – С. 29–32.

22. Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – С. 312.

23. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р.А. Калужний, М.І. Іншин, І.М. Шопіна та ін. – Вид. 5-е,

зі змінами та доп. станом на 10 вересня 2013 р. – К. : Алерта, 2013. – 976 с.

24. Олійник А.Ю. Регулювання основних свобод людини і громадянина нормами міжнародного права в Україні / А.Ю. Олійник // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 12. – С. 37–42.

25. Погрібний І. М. Судовий прецедент та його значення в процесі подолання прогалин у законодавстві / І.М. Погрібний, Ю.І. Матат // Право і Безпека. – 2009. – № 3. – С. 45–49.

26. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права // П.М. Рабінович. – К. : Атіка, 1995. – 176 с.

27. Судова реформа // Офіційний веб-сайт Національної Ради реформ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/reforms/sudova-reforma#overview>.

28. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум; Ун-т внутр. справ, 2000. – 704 с.

Анотація

Бойко В. П. Нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів. – Стаття.

У статті доведено, що нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів – це вид нормативно-правового регулювання шляхом прийняття Парламентом України законів, правозастосування суб'єктів публічної адміністрації (прийняття підзаконних нормативно-правових актів), ратифікації міжнародних договорів із метою адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів щодо здійснення ними справедливого судочинства відповідно до принципу верховенства права.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, закон, міжнародний договір, місцевий суд,

нормативне регулювання, нормативно-правовий акт, судочинство.

Аннотация

Бойко В. П. Нормативное регулирование административно-правового обеспечения деятельности местных судов. – Статья.

В статье доказано, что нормативное регулирование административно-правового обеспечения деятельности местных судов – это вид нормативно-правового регулирования путем принятия Парламентом Украины законов, правоприменение субъектов публичной администрации (принятие подзаконных нормативно-правовых актов), ратификации международных договоров с целью административно-правового обеспечения деятельности местных судов по осуществлению ими справедливого судопроизводства в соответствии с принципом верховенства права.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, закон, международный договор, местный суд, нормативное регулирование, нормативно-правовой акт, судопроизводство.

Summary

Boiko V. P. Legal regulation of administrative and legal support of activity of local courts. – Article.

The article it is proved that regulation of administrative and legal maintenance of activity local courts is a type of legal regulation by adopting laws by the Parliament of Ukraine and adopting regulatory legal acts, ratification of international agreements with a view to of administrative and legal maintenance of activity local courts to exercise their a fair trial in accordance with the rule of law.

Key words: administrative and legal support, international treaty, judicial proceedings, law, legal act, local courts, regulation.

УДК 342.95

*О. М. Галкіна**ад'юнкта докторантури та ад'юнктури**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ «БЕЗПЕЧНІСТЬ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ» ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У сучасному світі така категорія, як «безпе́ність харчових продуктів», є національною ідеєю всіх розвинених країн, оскільки саме високі вимоги до безпе́кості харчових продуктів і їх дотримання – одні з вирішальних складових національної безпеки кожної держави. Ці питання набувають дедалі більшого значення і в Україні у зв'язку із прагненням стати повноправним членом Європейського Союзу. Однією з важливих передумов набуття цього статусу є погодження національного законодавства з європейським. Вирішення вказаної проблеми нерозривно пов'язане з реалізацією норм адміністративного права, завдання якого полягає у формуванні ефективного правового механізму, який би забезпечував виробництво й обіг безпечної харчової продукції, що задовольняла б вимоги ЄС. Однак для того, щоб створити такий механізм, варто розібратися в основних правових категоріях і, перш за все, з'ясувати сутність поняття «безпе́ність харчових продуктів» як об'єкту адміністративно-правового регулювання та окреслити сферу його дії.

Дослідженню проблематики безпе́кості харчових продуктів були присвячені праці вітчизняних і зарубіжних вчених, серед яких: О.М. Бандурка, В.Я. Білобратін, Н.А. Берлач, Д. Воткінс, О.В. Грибко, О.В. Джафарова, М. Імаї, В.С. Кайдашов, Т.Г. Ковальчук, П.А. Лайко, Т.М. Лозинська, Л.В. Лосюк, С.М. Орехов, А.М. Рабінович, С.М. Романко, І.М. Шопіна, В.З. Янчук та ін. Водночас деякі аспекти безпе́кості продуктів харчування в Україні було недостатньо опрацьовано організаційно й методологічно. Крім того, у зв'язку з новою редакцією Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпе́кості та якості харчових продуктів», який суттєво відрізняється від свого «попередника», виникли нові питання щодо розуміння вказаного поняття.

З огляду на це, метою статті є уточнення поняття «безпечний харчовий продукт», аналіз поняття «безпе́ність харчових продуктів» та визначення його змісту як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Нехтування виробниками показників якості, стрімкий розвиток науки і техніки, підвищення життєвого рівня населення в усьому світі призвели до зростання кількості харчових отруєнь, алергічних реакцій на продукти харчування, випадків фальсифікації продуктів і, внаслідок, до конфлік-

тів світового масштабу. У зв'язку з цим проблеми у сфері безпе́кості харчових продуктів стали актуальними та належать до глобальних проблем сучасності.

Стосовно харчових продуктів у науковій літературі використовуються терміни «безпе́ка» і «безпе́ність», що пов'язано з особливостями перекладу з російської мови та вживанням до 2005 р. у Законі України «Про безпе́ність та якість харчових продуктів» терміну «безпе́ка харчових продуктів».

Аналіз поняття «безпе́ність харчових продуктів» як об'єкту адміністративно-правового регулювання ускладнюється полісемантичністю базового поняття «безпе́ка». З розвитком цивілізації, суспільних відносин розуміння категорії «безпе́ка» постійно змінювалося, ставало більш досконалим, виникла різноманітність розумінь цього поняття [1, с. 8].

Із точки зору етимології поняття «безпе́ка» охоплює стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує, «безпе́ність» вважається відсутністю небезпеки [2, с. 43–44]. У загальноюридичному тлумаченні «безпе́ка» визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої та внутрішньої загрози [3, с. 207; 4, с. 41–42]. Сучасне розуміння сутності безпеки полягає, щонайменше, в таких аспектах: безпе́ка як стан захищеності; безпе́ка як відсутність будь-яких загроз; безпе́ка як комплекс заходів; безпе́ка визначається формулою прийнятної шкоди; безпе́ка як стан і динаміка соціальної системи [5, с. 15].

Розглядаючи питання безпеки, А.А. Тер-Акопов справедливо підкреслював, що безпе́ку слід пов'язувати зі встановленням пріоритетів життєво важливих інтересів людини [6, с. 47]. На наш погляд, безпе́ність харчових продуктів цілком може бути віднесена до таких пріоритетів. Оскільки інтереси кожної людини як споживача харчових продуктів певною мірою впливають на формування державної політики, спрямовують її на підвищення життєвого рівня населення та його безпеки, з огляду на це, ми можемо говорити, що категорія «безпе́ність харчових продуктів» є складовою соціально-правової концепції безпеки людини.

Безпе́ка людини в узагальненому вигляді означає такий ступінь захищеності особи, що забезпе-

че її сталий розвиток та ґрунтується на діяльності суспільства, гарантується державою, її органами та посадовими особами для виявлення, попередження, припинення та ліквідації наслідків загроз інтересам людини [1, с. 5]. До завдань концепції безпеки людини варто віднести визначення пріоритетності соціальних цінностей, де перше місце відведено інтересам людини; розкриття сутності системи і принципів забезпечення безпеки людини; формування системи умов, які забезпечують безпеку людини; визначення факторів, які становлять загрозу для безпеки людини, та шляхів їх усунення; визначення стандартів та нормативів безпеки людини у різних сферах її життєдіяльності; визначення перспективного змісту та стратегічних напрямків гарантування безпеки людини. За цих обставин гарантування безпеки людини не може розглядатися як завдання окремих осіб: воно повинно входити в коло соціальних функцій, бути обов'язком держави і того середовища, в якому людина здійснює життєдіяльність [6, с. 14, 28]. Та, визначаючи поняття того чи іншого виду безпеки, варто виходити з того, що це є складовою національної безпеки [7, с. 38]. Очевидно, що зазначене має безпосереднє відношення і до сфери безпечності харчових продуктів, адже, по-перше, категорії безпеки окремого індивіда та національної безпеки тісно взаємопов'язані і співвідносяться, як окреме й загальне, а по-друге, безпечність харчових продуктів належить до пріоритетів життєво важливих інтересів людини і суттєво визначає таку соціальну цінність, як здоров'я нації – пріоритет національних інтересів нашої держави (п. 10 ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» [8]), що, у свою чергу, не може не враховуватись при формуванні та удосконаленні Стратегії національної безпеки України. Оскільки від безпечності продуктів харчування залежить не лише рівень життя населення, але і його фізичне виживання, говорячи про проблеми у сфері безпечності харчових продуктів, підкреслимо, що вони є національною загрозою, створюючи небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Основним нормативним актом, який регулює питання безпеки харчування в Україні, є Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», згідно з яким безпечним харчовим продуктом вважається продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та є придатним для споживання. Відповідно, небезпечним харчовим продуктом є продукт, що є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання [9]. У Законі також наведений розширений перелік складових, які враховуються під час встановлення «небезпечності» та «шкідливості» харчового продукту. На нашу думку, розмежовувати ці дві ознаки хар-

чового продукту не варто, оскільки вони синонімічні: це виявляється і в тому, що термін «небезпечний харчовий продукт» розкривається через визнання його «шкідливим для здоров'я». Але що треба розуміти під категорією «безпечність харчових продуктів», яку в новій редакції Закону, незважаючи на його назву, було вилучено?

Донедавна більшість науковців розглядала безпечність харчових продуктів як окрему складову якості продукції, що загалом полягає у відсутності загрози шкідливого впливу цієї продукції, сировини та супутніх матеріалів на організм людини [10, с. 150]. Так, наприклад, В.С. Кайдашов надає безпечності статусу одного з головних елементів показників якості [11]. Такої ж думки дотримуються В.З. Янчук [12], Т.Г. Ковальчук [13], С.М. Романко [14], Н.А. Берлач [10, с. 150], С.М. Орехов [15] та ін. О.В. Грибко розглядає безпечність як одну з властивостей харчового продукту, що, у першу чергу, визначає якість продовольства (разом із його поживною цінністю) [16, с. 30], Л.В. Лосюк – як обов'язковий показник, що встановлює мінімальну межу якості [17, с. 9]. А.М. Рабінович зазначає, що безпечність продукції є передумовою її якості, аргументуючи це так: якщо товари не є безпечними для споживача, питання щодо їх якості взагалі не може виникати, оскільки вони є завідомо шкідливими для життя та здоров'я людини, а отже, є неякісними. Вони в такому разі мають шкідливу, негативну якість (злоякісність) [18, с. 106]. Проте вказана думка не враховує презумпції безпечності життя, що, зокрема, включає й презумпцію безпечності харчових продуктів, адже чинне законодавство, використовуючи водночас різні правові конструкції, гарантує право кожної людини на безпечні умови життя.

Отже, безпечність вважалася невід'ємною складовою якості харчового продукту, завдяки чому вони були предметом державного регулювання та нормування. Однак через те, що вимоги до безпечності харчових продуктів за сучасних умов досить жорстко регламентуються правовими актами з метою запобігання поширенню хвороб, зумовлених уживанням продукції сумнівної безпечності [19, с. 197], безпечність вважалася менш рухливим та конкретнішим показником якості харчової продукції ніж, скажімо, її естетичний показник.

Кодекс Аліментаріус (Codex Alimentarius), або харчовий кодекс (від лат. alimentarius – харчовий), який містить схвалені міжнародним співтовариством і подані в однаковому вигляді стандарти на харчові продукти, розроблені під керівництвом Всесвітньої Організації Охорони здоров'я (WHO) та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (FAO) [20], надає визначення «безпечності харчових продуктів» як гарантії того, що харчо-

вий продукт не заподіє шкоди споживачеві, коли цей продукт буде приготовлений і/або з'їдений відповідно до його призначення [21, с. 10.] Майже аналогічне визначення містить міжнародний стандарт ISO 22000:2005 «Системи менеджменту безпеки харчових продуктів. Вимоги до всіх організацій в ланцюгу виробництва та споживання харчових продуктів», пояснюючи, що безпечність харчових продуктів – це поняття, яке говорить про те, що харчовий продукт не зашкодить споживачеві, якщо він виготовлений і/або з'їдений відповідно до його цільового призначення [22]. Регламент № 178/2002 Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу від 28 січня 2002 р. не містить визначення терміну «безпечність», але у ст. 14 закріплені вимоги до безпечності харчових продуктів. Харчові продукти вважаються небезпечними за умов, якщо вони шкідливі для здоров'я або непридатні для вживання людиною. Під «небезпечкою» слід розуміти дію біологічних, хімічних, фізичних процесів у харчовому продукті чи кормі для тварин або стан харчового продукту чи корму для тварин, який може заподіяти шкоду здоров'ю [23]. До небезпек харчових продуктів згідно з міжнародним стандартом ISO 22000:2005 відносяться також алергени [22]. Для забезпечення безпечності харчових продуктів усі аспекти ланцюга виготовлення харчової продукції в Регламенті розглянуті у взаємозв'язку, починаючи від первинного виробництва аж до збуту, відповідно, до передачі харчового продукту споживачеві, оскільки будь-який учасник цього ланцюга потенційно може впливати на безпечність харчових продуктів.

Отже, безпечність є однією з властивостей харчової продукції, що головним чином визначає її здатність бути спожитою. Проте можуть виникнути ситуації, коли харчовий продукт може бути небезпечним для певної категорії населення. Так, наприклад, цукор за умови дотримання вимог, що ставляться до нього, є якісним продуктом, але може становити загрозу життю та здоров'ю особи, яка хворіє на цукровий діабет, а отже, бути небезпечним у конкретному випадку. Тому зауважимо, що під «безпечністю» необхідно розуміти показник, вимоги до якого є узагальненими. Це означає, що продукт є безпечним для людини, стан здоров'я якої відповідає нормі (певні фізіологічні, медичні показники тощо), звісно ж, за умови використання такої продукції за призначенням.

Згідно з Регламентом 178/2002/ЄС при вирішенні питання, чи є харчовий продукт шкідливим для здоров'я, враховується не тільки можлива кумулятивна токсична дія, а й особлива чутливість, пов'язана зі станом здоров'я певної групи споживачів, у разі, якщо харчовий продукт призначений для цієї групи споживачів. Можлива негайна і/або тимчасова і/або тривала дія хар-

чового продукту не лише на здоров'я споживача, але й на майбутні покоління [23]. Враховуючи те, що відповідно до Конституції України, людина, її життя і здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3), а збереження генофонду українського народу є обов'язком держави (ст. 16) [24], при визначенні, чи є безпечним харчовий продукт, вважаємо за потрібне враховувати шкідливий вплив не тільки на здоров'я певної людини (нинішнє покоління), а також і на здоров'я майбутніх поколінь людей, для чого необхідно внести відповідне уточнення у п. 7 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

Сфера дії категорії безпечності харчових продуктів охоплює досить широке коло питань, оскільки проблеми з безпечністю продуктів харчування пов'язують не тільки із захворюваннями тварин і дотриманням вимог санітарно-гігієнічних та ветеринарних заходів при виробництві та обігу цих продуктів. У контексті кормів та їх інгредієнтів, згідно зі ст. 15 Регламенту 178/2002/ЄС та прим. 4 п. 3.3. ISO 22000:2005, харчовими небезпеками є ті, які можуть заподіяти шкоду здоров'ю людини або тварини безпосередньо, бути присутніми на і/або в кормах і кормових інгредієнтах, згодом перейти в харчові продукти в результаті вживання корму твариною і, таким чином, потенційно справляти негативну дію на здоров'я людини. У контексті операцій, безпосередньо не пов'язаних з обробкою кормів і харчових продуктів (наприклад, виробництво пакувальних матеріалів, миючих засобів і т.п.), небезпеками для харчових продуктів є ті, які прямо або опосередковано можуть бути перенесені в харчові продукти внаслідок передбачуваного використання наданих продуктів і/або послуг і, таким чином, потенційно справляти негативний вплив на здоров'я людини [22]. Гострою проблемою залишається забруднення харчових продуктів так званими контамінантами, які надходять із навколишнього середовища – як природного, так і антропогенного походження, – наявність у харчових продуктах небезпечних харчових добавок, генетично-модифікованих організмів тощо. Отже, харчові продукти мають властивості, які можуть бути небезпечними для життя та здоров'я людини. Такі властивості регулюються державою шляхом закріплення у нормативних документах показників безпечності. За допомогою таких показників формулюються вимоги до безпечності харчових продуктів, які знаходять своє закріплення в праві, головним чином у Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». За такими ознаками норм правового регулювання, як: державно-владний характер, встановлення у процесі безпосередньої реалізації функцій ор-

ганів державної виконавчої влади, формальна визначеність загальнообов'язкових правил поведінки, мета – у забезпеченні організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створенні умов для реалізації й захисту прав і свобод громадян, щодо яких управлінська діяльність здійснюється [25, с. 74; 26, с. 29], ми можемо зробити висновок, що питання безпечності харчових продуктів регулюється нормами адміністративного права, а отже, безпечність харчових продуктів є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Таким чином, поняття безпечності харчових продуктів охоплює увесь ланцюг виробництва і споживання харчових продуктів, який включає величезний діапазон організацій: від виробників кормів і сировини, виробників харчових продуктів, підприємств, які транспортують і зберігають харчові продукти, субпідприємств до магазинів роздрібною торгівлі та підприємств громадського харчування (разом із такими взаємопов'язаними організаціями, як виробники обладнання, пакувальних матеріалів, м'яких засобів, харчових добавок та інгредієнтів). До них також відносяться організації, що надають послуги. Правильний підхід до визначення правових понять, що стосуються забезпечення безпечності харчових продуктів, має, таким чином, не тільки наукове, а й прикладне значення. Від цього підходу вирішальною мірою залежить та роль, яка буде відведена адміністративному праву у забезпеченні виробництва та обігу високоякісних безпечних харчових продуктів.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що під «безпечністю харчового продукту» як об'єктом адміністративно-правового регулювання необхідно розуміти стан харчового продукту, який гарантує, що харчовий продукт не заподіє шкоди здоров'ю людини, якщо він спожитий за призначенням. Термін «безпечний харчовий продукт» у п. 7 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» вважаємо за потрібне викласти в такій редакції: «безпечний харчовий продукт – харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я нинішнього та майбутніх поколінь людей та є придатним для споживання».

Література

1. Васьковська В.П. Право людини на безпеку та конституційно-правовий механізм його забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.П. Васьковська ; Інститут законодавства Верхов. Ради України. – К., 2006. – 20 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.). – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: «А-Г». – 672 с.

4. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 3 т. / Відп. редактори: Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тапій, Ю.С. Шемшученко. – К.: «Видавничий Дім «Ін Юре». – 2003–2006. – Т. 1 : Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – 2003. – 1232 с.

5. Алоян Р.Т. Адміністративно-правове забезпечення безпеки туризму в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.Т. Алоян ; Акад. праці, соц. відн. і туризму. – К., 2015. – 187 с.

6. Тер-Акопов А.А. Безопасность человека: социальные и правовые основы : [монографія] / А.А. Тер-Акопов. – М. : Норма, 2005. – 272 с.

7. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навч. посіб. / В.А. Ліпкан. – К. : Кондор, 2008 – 552 с.

8. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Голос України. – 2003. – 22 липня (№ 134).

9. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – 24 січня.

10. Берlach Н.А. Правове визначення якості, специфікації, зазначення походження та географічного позначення продукції сільськогосподарства в Україні / Н.А. Берlach // Підприємництво, госп-во і право. – 2008. – № 8. – С. 149–152.

11. Кайдашов В.С. Організаційно-правові засади безпечності та якості сільськогосподарської продукції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.С. Кайдашов ; Юр. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2012. – 26 с.

12. Аграрне право України : підруч. / В. З. Янчук, В. І. Андрійцев, Ц. В. Бичкова та ін. ; за ред. В.З. Янчука. – К. : Юрінком, 1996. – 560 с.

13. Ковальчук Т.Г. Екологічна безпека продуктів харчування: поняття та зміст / Т.Г. Ковальчук // Право України. – 1997. – № 5. – С. 22–25.

14. Романко С.М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.М. Романко ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 24 с.

15. Орехов С.М. Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.М. Орехов ; Міжрег. акад. управл. перс. – К., 2011. – 164 с.

16. Грибко О.В. Державне регулювання якості та обігу нових типів продовольчих товарів в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02 «Механізми державного управління» / О.В. Грибко ; Харк. регіон. інститут держ. управління Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – Х., 2011. – 174 с.

17. Лосюк Л.В. Адміністративно-правові засади здійснення сертифікації у сфері забезпечення якості продукції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.В. Лосюк ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 19 с.

18. Рабінович А.В. Право людини на якісні продукти харчування: нормативно-юридичний механізм його забезпечення в Україні (загальна характеристика) / А.В. Рабінович // Підприємництво, госп-во і право. – 2006. – № 8. – С. 105–109.

19. Лозинська Т.М. Забезпечення якості та безпеки продовольства в контексті глобалізації економіки / Т.М. Лозинська // Теорія та практика державного управління. – Х., 2006. – Вип. 1. – С. 195–202.

20. Що таке Кодекс Аліментаріус [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://codex.co.ua/docs/Understanding%20Codex%20Alimentarius.doc>.

21. Кодекс Аліментаріус. Гігієна пищевих продуктів. Базові тексти / Пер. с англ. – М. : Изд-во «Весь мир», 2006. – 76 с.

22. Міжнародний стандарт ISO 22000:2005 «Системи менеджменту безпеки харчових продуктів. Вимоги до всіх організацій в ланцюгу виробництва та споживання харчових продуктів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.register-sic.com/wp-content/uploads/2013/08/iso-22000.pdf>.

23. Регламент 178/2002 Европейського Парламенту і Ради від 28 січня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es178-2002.pdf>.

24. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

25. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. / ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К.: Юрид. думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 2007. – 592 с.

26. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособ. / А.С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2003. – 288 с.

Анотація

Галкіна О. М. Поняття «безпе́чність харчових продуктів» як об'єкт адміністративно-правового регулювання. – Стаття.

У статті категорію «безпе́чність харчових продуктів» розглянуто як складову соціально-правової концепції безпеки людини та пріоритет національних інтересів держави, який враховується при формуванні й удосконаленні Стратегії національної безпеки України. Крізь призму вітчизняного та європейського законодавства окреслено сферу дії поняття «безпе́чність харчових продуктів» та викладено власну позицію щодо його розуміння. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпе́чності та якості харчових продуктів» щодо визначення поняття «безпечний харчовий продукт». Доведено, що безпе́чність харчових продуктів виступає об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: національна безпека України, харчові продукти, безпе́чність харчових продуктів, безпечний харчовий продукт, адміністративно-правове регулювання.

Аннотация

Галкина Е. Н. Понятие «безопасность продуктов питания» как объект административно-правового регулирования. – Статья.

В статье категория «безопасность продуктов питания» рассмотрена как составляющая социально-правовой концепции безопасности человека и приоритет национальных интересов государства, учитываемый при формировании и совершенствовании Стратегии национальной безопасности Украины. Через призму отечественного и европейского законодательства обозначена сфера действия понятия «безопасность продуктов питания» и изложена собственная позиция относительно его понимания. Предложено внести изменения в Закон Украины «Об основных принципах и требованиях к безопасности и качеству продуктов питания» относительно определения понятия «безопасный продукт питания». Доказано, что безопасность продуктов питания выступает объектом административно-правового регулирования.

Ключевые слова: национальная безопасность Украины, пищевые продукты, безопасность продуктов питания, безопасный продукт питания, административно-правовое регулирование.

Summary

Galkina E. N. The concept of “food safety” as the object of administrative and legal regulation. – Article.

The “food safety” category as a part of the social and legal concept of human security and priority of state national interests, which is taken into account in the formation and improvement of the National Security Strategy of Ukraine is considered by author in the article. In the light of national and European legislation outlines the field of operation of the concept of “food safety” and exposed own position on its understanding. It is proposed to contribute amendments to the Law of Ukraine “On basic principles and requirements for safety and quality of food” concerning definition of “safe food”. It is proved that food safety is object of administrative and legal regulation.

Key words: national security of Ukraine, food, food safety, safe food, administrative and legal regulation.

УДК 342.9+341.1

К. Г. Гарбузюк
аспірант

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ ВІДБОРУ НА СЛУЖБУ УПЕРШЕ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Феномен адміністративно-правового обслуговування відбору кандидатів, які приймаються на службу уперше до національної поліції України (далі – обслуговування відбору до поліції), містить проблему.

Питання у тому, що чинним адміністративним законодавством не охоплено одне з положень поліцейської діяльності, коли споживачами послуг з відбору є майбутній персонал поліції. Відомо, що якість діяльності поліції залежить від людей, які виконують обов'язки поліцейських, а успіх організації – від того, як ці люди набираються, відбираються, навчаються, розвиваються, просуваються по службі та підтримуються, тобто від якості функціонування системи управління персоналом [1]. Із цитованою вище тезою Європейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся у березні 1998 р. у м. Мюнстер (Німеччина) погоджується чимало вчених [2; 31; 32]. Ми цей погляд теж поділяємо. У сучасних українських реаліях прозорий та високоякісний відбір нового людського ресурсу неабияк актуальний. Але щодо відбору кандидатів на службу уперше до поліції констатуємо, що вітчизняного законодавчого регулювання віднесення послуг із відбору кандидатів на службу уперше в поліцію (далі – послуги з відбору до поліції) до послуг, зокрема поліцейських, не відбулось.

Дехто може апелювати тим, що МВС України (далі – МВС) не реєструвало за Класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД) відбір до поліції як процес праці чи діяльності. Дехто наведе позиції авторських колективів перших науково-практичних коментарів Закону України «Про національну поліцію» [3], які не відносять відбір до поліцейських послуг, або наведе інші контраргументи.

Все ж не можна заперечувати очевидні факти, що відбір в поліцію триває специфічно: склались суспільні відносини, які не набули завершеної правової, зокрема, законодавчої форми; МВС проводить відбір за участі громадського суспільства і т.п., про що піде мова нижче.

Окреслена проблема ідентифікує наше суспільство, де в період очікуваних кардинальних змін поліції на краще не надано належного законодавчого її вирішення.

Метою статті є теоретична розробка поняття обслуговування відбору до поліції з визначенням напрямів вдосконалення законодавства.

Загальнотеоретичне значення для досліджуваного питання мають праці В.В. Копейчикова, О.Ф. Скакун, Н.А. Шейкенова та ін. Проблематику послуг досліджено у працях Е.Ф. Демського, В.В. Колпакова, В.В. Резнікової, В.П. Тимощука, О.С. Юніна. Різні аспекти відбору до поліції висвітлювали В.М. Бесчастний, В.П. Ворущило, В.В. Волинець, Н.П. Матюхіна та ін.

В юридичній літературі застосовується ключова дефініція «обслуговування», але визначення щодо неї в енциклопедичних та довідкових юридичних, а також правових джерелах ми поки що не маємо. Наприклад, юридичні енциклопедії [4; 33; 34] не містять визначення обслуговування, але в них знаходимо роз'яснення таких термінів, як «послуга» [5, с. 464], «послуги громадського харчування» [6, с. 881] і т.п. В юридичному словнику визначення цього ключового поняття не має взагалі [7; 35]. Натомість, Великий тлумачний словник сучасної української мови наводить тлумачення «обслуговування» як дії зі значенням обслуговувати, що означає «виконувати роботу, функції, пов'язані із задоволенням чиїхось запитів, потреб» або «забезпечувати, налагоджувати роботу певних знарядь, механізмів і т.ін.» [8, с. 818].

У термінології законодавства [9] не виявлено дефініції «обслуговування», але 188 законодавчих словосполучень її використовують або використовували.

«Обслуговування» тісно пов'язане з дефініцією «послуга», критичний аналіз концепцій яких зроблено багатьма науковцями-правниками. Концепції систематизують у 9 груп: 1) концепція діяльності (дії); 2) концепція результат діяльності; 3) концепція сукупності діяльності та її результату; 4) концепція діяльності без уречевленого результату; 5) концепція протиставлення роботам; 6) концепція потреби та блага; 7) концепція функції, не спрямованої на виробництво будь-яких предметів; 8) концепція економічних відносин та/або правовідносин; 9) концепція зміни у стані інституціональної одиниці [10].

Попри масштабний аналіз концепцій послуг значної уваги потребують дослідження послуги з відбору до поліції. За таких умов феномен обслуговування відбору до поліції має бути досліджений та визначений.

О.С. Юнін стверджує про можливість сервісу з надання державних поліцейських послуг з боку двох головних блоків служб поліції – кримінального та громадського [11]. Досліджуючи питання послуг, ним наведені деонтологічні особливості підготовки кадрів цих служб поліції у країнах світу з розвинутою поліцейською функцією, де використовуються послуги з кадрового менеджменту.

Схожої думки й О.В. Ніканорова, яка, спираючись на метод та предмет правових відносин, пропонує поділяти їх на владні та сервісні [12].

Твердження цих авторів навели на думку про те, що на відбір до поліції можна поглянути з позиції послуг, а точніше, як на правовідносини з обслуговування відбору до поліції, але у цьому зв'язку виникає ряд питань як до самого явища «обслуговування», так і до «послуги».

По-перше, в теорії адміністративних послуг ОВС існує думка: основною ознакою послуги є те, що вона повинна «створювати цінність для споживачів за межами органу внутрішніх справ та сприйматися ними як послуга» [13]. В нашому ж випадку є деякі суб'єкти (наприклад, поліцейська комісія), які за своїм призначенням функціонують в поліції та для поліції. Виходить, що нині одна з найближчих до досліджуваного питання теорій не враховує послуги у правовому інституті відбору до поліції. Але це не зовсім так, адже В.В. Коваленко підтримував думку про те, що суб'єкти, які надають адміністративні послуги, в питанні внутрішньої організації діяльності можуть діяти за принципами приватного сектору. Це повинно поширюватися насамперед на питання добору та управління персоналом [14, с. 270–271]. До того ж, не лише поліція, але й кандидат споживає процес праці і результат поліцейської (якої комісії) служби персоналу поліції і т.д.

Маємо зауважити, що розробка нашого питання в теорії – лише питання часу. Наприклад, В.П. Тимощук зазначав, що теорія адміністративних послуг мусить мати і певний рівень гнучкості для врахування раціональних потреб практики [15, с. 13]. Тоді логічним є ще одне питання: чи є така потреба? Вбачається, що є. Недарма запроваджується рекрутингові центри з відбору кандидатів на службу до поліції [16].

На нашу думку, введення в адміністративну науку категорії «обслуговування відбору до поліції» має на меті скоріше подальше формування відносин «держава для людини», а не «людина для держави», а вже потім прикладну мету – впровадження нового виду адміністративно-правових відносин між людиною і державою з відбору до поліції, суб'єктами яких можуть виступати кандидати на службу до поліції.

По-друге, законодавцем не віднесено відбір до поліції ані до обслуговування, ані до послуг. Це

підтверджено, наприклад, ст. 2 Закону України «Про національну поліцію» (далі – Закону) [17], реєстром [18] або порталом адміністративних послуг [19]. До того ж, під час обстежень кандидатів надаються послуги, наприклад, психіатричний чи наркологічний оглядом, які Уряд України [20], деякі вчені та фахівці [21], а також суди [22] не відносять до адміністративних послуг. Звідси не зовсім зрозуміло, до якого типу послуг віднести відбір кандидатів на службу в поліцію.

Натомість, ми вважаємо, що до публічних послуг можна віднести процедуру конкурсу [23], а також різні огляди, обстеження та перевірки (медичний огляд кандидатів на службу [24], психофізіологічне обстеження кандидатів на службу в поліції та обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції [25], перевірка рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в поліцію [26] і т. п.).

Серед них найбільш значущою послугою є конкурс, який повинен відбуватися при прийомі на службу в органи поліції, а також в поліцейські заклади (навчальні заклади поліції та ін.) й установи (ізолятори тимчасового тримання, спеціальні приймальники для адмінарештованих осіб тощо). Зазначена послуга є найбільш масштабною, узагальнюючою, адже де приймається рішення, яке є обов'язковим для відповідного керівника поліції.

Візьмемо інший приклад, пов'язаний із медичними установами. Так, на підставі законодавчої практики [27], їхні повноваження щодо оглядів кандидатів можна віднести не до адміністративних послуг, а до публічних.

Зазначені вище аргументи та контраргументи не вичерпують порушеної дискусії. Враховуючи обсяг дослідження, спробуємо поглянути на обслуговування відбору до поліції через аспект правовідносин детальніше.

Із набуттям чинності Закону утворився правовий інститут, який передбачає специфічні суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин, повноваження, функції та діяльність ряду нових інституцій із відбору до поліції. В організаційному аспекті цей інститут є правовою координатою, де зустрічається управлінський інтерес поліції у пошуку людського ресурсу та бажання громадянина України. Якщо збігаються інтереси і бажання, виникає суспільна користь ще одному споживачу поліцейських послуг – суспільству.

Як правовий, так і організаційні аспекти мають відповідати основам демократії, однією з парадигм якої є «держава для людини». Якщо так вважати, то втілення парадигми в управління якістю роботи поліції у частині послуг із відбору на службу до поліції дає нам підстави її розвивати. Розвиток відбувається завдяки тому, що

в практику державного управління поліцією з 2015 р. входять різною мірою явища з менеджменту, як-то рекрутинг та аутсорсинг. Вони ще не набули чіткої нормативно-правової регламентації стосовно відбору до поліції. Ми вважаємо, що їх першою ілюстрацією є склад поліцейських комісій, де безпосередню участь бере громадськість, утворення рекрутингових центрів і т.п.

Отже, в діяльності поліції виникли суспільні відносини, де присутні ознаки рекрутингу та аутсорсингу.

Для подальшого теоретичного розуміння сутності обслуговування відбору до поліції розглянемо їх як структурні елементи, що притаманні правовим відносинам, – об'єкт, суб'єкт та зміст [28, с. 388].

В якості об'єкту обслуговування відбору до поліції виступають блага. З одного боку, вони стосуються особистості, а з іншого – держави в особі її державних органів та громадянського суспільства. У першому випадку громадянин України отримує участь у прозорому, якісному та об'єктивному відборі, а у другому поліція отримує ресурс (знання, інтелект, психічний стан, фізичний розвиток і т.п.) для продовження функціонування поліції.

Аналіз норм чинного законодавства дає змогу говорити, що шуканий поліцією ресурс описано у нормативно-правових вимогах до поліцейського. Наприклад, поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції (ч. 1 ст. 17 Закону). Із цієї норми права стає зрозумілим, що для набуття правосуб'єктності кандидата особа має бути громадянином України.

Аналогічним чином у ст. 49 Закону встановлені інші вимоги (18 років, повна загальна середня освіта, володіння українською мовою та ін.), зокрема, обмеження, перелічені у ч. 2 ст. 61 Закону (недіздатність чи обмежена дієздатність особи, надання завідомо неправдивої інформації під час прийняття на службу в поліцію; членство в політичній партії і т. п.), та встановлені Законами України «Про очищення влади» [29] та «Про запобігання корупції» [30].

Слід зауважити стосовно соціальних характеристик, які зазвичай на державній службі містяться у профілі професійної компетентності, що еталона професії поліцейського, як це прийнято в більшості цивілізованих держав із розвинутою поліцейською функцією, не розроблено – вітчизняні типові професійні характеристики або профілі професійної компетентності відсутні.

Наступним структурним елементом є суб'єкт обслуговування відбору до поліції. Їх коло ідентифікується повноваженнями, правами та обов'яз-

ками з відбору, визначеними законодавством. Суб'єктами обслуговування відбору до поліції є: громадяни України; органи та установи поліції в особі їх керівників; служба персоналу; поліцейські комісії; рекрутингові центри, яким частково передано ряд дій із відбору кандидатів; медичні заклади МОЗ та МВС в особі їх відповідних комісій, фахівців та лікарів; інші інституції, яким замовляють розробку тестів або інше технічне чи методичне обслуговування.

Цей перелік є умовним через активізацію змін та доповнень у законодавстві, хоча є доволі детальним.

Останнім елементом структури вищезгаданих правовідносин є їх юридичний та фактичний зміст або суб'єктивні права та обов'язки, а також поведінка.

Характерними рисами правовідносин із обслуговування відбору до поліції, які відображені у чинному законодавстві, є такі:

– один суб'єкт (громадянин України) має право вимагати надання можливості участі в конкурсі, а інший суб'єкт, до якого надходить вимога, на підставі всіх передбачених умов, зобов'язаний її реалізувати у межах та у спосіб, передбачений законодавством. До моменту, коли буде написана заява на участь у конкурсі, правовідносини з відбору не виникнуть. Одразу звернемо увагу, що поширилась практика подачі анкет на посади в поліцію, а вже потім заяв, процес чого законодавчо не регламентовано;

– один суб'єкт (поліція) уповноважений організувати відбір кандидатів для добору кваліфікованих кадрів, а відповідна служба персоналу зобов'язана виконати ряд процедур з оголошення відбору (конкурсу) на вакантну посаду. Поки не наступить юридичний факт – виникнення вакансії правовідносини з відбору також не виникнуть, оголошення не має бути оприлюднене.

Таким чином, вищенаведене наповнює теоретичну структуру елементів правовідносин, чим ідентифікує їх як окремий різновид.

Пропонуємо під «адміністративно-правовим обслуговуванням відбору кандидатів» на службу, які приймаються уперше до поліції, розуміти різновид суспільних відносин, які потрапляють під дію адміністративно-правових норм, виникають, змінюються або припиняються, щодо відбору на службу уперше до поліції, одним з учасників яких є носій державно-владних повноважень, та громадяни України (за бажанням).

Перспективними шляхами для вдосконалення чинного законодавства є прийняття норм матеріального та процесуального характеру, спрямованих на раціональну практику подання анкет на посаду в поліцію на службу уперше через Інтернет та розробка вимог професійної компетентності поліцейського.

Література

1. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ: сучасні тенденції // Вісник Університету внутрішніх справ. – Харків. – 2002 – Випуск 20. – С. 89-93.
2. Бесчастний В.М. Міжнародний досвід у діяльності міліції України [текст] / В.М. Бесчастний // Віче: журнал Верховної Ради України. – 2009. – № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1780/>.
3. Коментар Закону України «Про Національну поліцію»: науково-практичний коментар / [Черней В.В., Чернявський С.С., Константинов С.Ф. та ін.]; під заг. ред. В.В. Чернея. – К., 2016. – 562 с.; Закон України Про національну поліцію. Науково-практичний коментар. 4-те вид. перероб. та доповн. станом на 15 червня 2106 р. / За заг. ред. Петкова С.В. [С.В. Петков, В.В. Грицаченко, О.Г. Комісаров та ін.]. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 440 с.
4. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии») – М.: Книжный мир, 2010. – 960 с.
5. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Юринформцентр, 1997. – 526 с.
6. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии») – М.: Книжный мир, 2010. – 960 с.
7. Багатомовний юридичний словник-довідник / І.О. Голубовська, В.М. Шовковий, О.М. Лефтерова та ін. – К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2012. – 543 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
9. Електронна база даних «Термінологія законодавства. – Київ: Верховна рада України, 1994–2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/term>.
10. Резнікова В.В. Сутність категорії “послуга”: аналіз існуючих концепцій / В.В. Резнікова // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 1. – С. 58–68.
11. Юнін О.С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів поліції і можливості його застосування в Україні: дис. ... докт. юрид. наук. – НУВС, Харків, 2015. – 461 с.
12. Ніканорова О.В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 6–1. Том 2. – С. 206–210.
13. Циндря В. Класифікація адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4(16). – С. 166–172.
14. Курс адміністративного права України [Текст] : підручник / Національна академія внутрішніх справ; ред. В.В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
15. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. – Київ, 2015. – 428 с.
16. Концепція «100 днів якості національної поліції України» // Офіційний сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1714126>.
17. Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
18. Реєстр адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=57ab23bf-0a5a-4137-b08c-40b47f3ac2b0>.
19. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://poslugu.gov.ua>.
20. Постанова КМУ від 11.10.2010 р. № 915 «Деякі питання надання адміністративних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-%D0%BF/ed20111205>.
21. Чередніченко А.П., Ільчук Г.П., Порядок надання адміністративних послуг та питання оподаткування їх податком на додану вартість // Криміналістика і судебна експертиза. – 2012. – № 57. – С. 139–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/krise/2012_57/16.pdf.
22. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 28.02.2013 р. у справі № 2а/0470/4642/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cases.legal/uk/act-uk1-30372934>.
23. Наказ МВС України від 25.12.2015 р. № 1631 «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16>.
24. Наказ МВС України від 06.02.2001р № 85 «Про затвердження Положення про діяльність військово-лікарської комісії та Порядку проведення військово-лікарської експертизи і медичного огляду військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу в системі МВС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0164-01>.
25. Наказ МВС України від 17.12.2015 р. № 1583, зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 12.01.2016 р. № 37/28167 «Про затвердження Порядку психофізіологічного обстеження кандидатів на службу в поліції та Порядку обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0037-16>.
26. Наказ МВС України від 09.02.2016 р. № 90, зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 29.02.2016 р. № 306/28436 «Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0306-16>.
27. Постанова КМУ від 17.09.1996 р. № 1138 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-%D0%BF>.
28. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : Підручник / О.Ф. Скакун. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – р 520 с.
29. Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
30. Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1461692790713491>.
31. Волинець В.В. Організаційно-правові напрями обміну досвідом у сфері боротьби з організованою злочинністю // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2011. – № 25. – С. 200–208.

32. Ворушило В.П. Управлінські рішення щодо зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.П. Ворушило ; Запорізький юридичний ін-т МВС. – Запоріжжя, 2003. – 231 арк.

33. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: 1997, – 526 с.

34. Юридична енциклопедія: В 6 т.: / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.. – К.: Укр. енцикл., 2002. – Т. 4 : Н-П. – 720 с.

35. Большой юридический словарь / В.А. Белов, В.В. Бойцова и др.; А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских (ред.). – 2 изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 704 с.

Анотація

Гарбузюк К. Г. Адміністративно-правове обслуговування відбору на службу уперше до Національної поліції України. – Стаття.

Автором розглянуто сучасний стан адміністративно-правового відбору кандидатів на службу уперше до Національної поліції України з точки зору обслуговування та послуг. Зроблено внесок у наукову розробку досліджуваного питання. Охарактеризовані структурні елементи феномену обслуговування з позицій адміністративно-правових відносин. В якості об'єкту феномену гарантування розглянуто блага, суб'єкту – державні та громадянські інституції, а в зміст вкладе-но суспільні відносини щодо обслуговування відбору до поліції.

Ключові слова: суб'єкт, об'єкт, послуга, обслуговування, кандидат, відбір, служба, поліція, рекрутинг, аутсорсинг.

Аннотация

Гарбузюк К. Г. Административно-правовое обслуживание отбора кандидатов на службу впервые в Национальную полицию Украины. – Статья.

Автором рассмотрено современное состояние административно-правового отбора кандидатов на службу впервые в Национальную полицию Украины под углом обслуживания и услуг. Сделан вклад в научную разработку изучаемого вопроса. Охарактеризованы структурные элементы феномена обслуживания с позиций административно-правовых отношений. В качестве объекта феномена обеспечения указаны блага, субъекта – государственные и гражданские институты, а в содержание вложены общественные отношения по обслуживанию отбора в полицию.

Ключевые слова: субъект, объект, услуга, обслуживание, кандидат, отбор, служба, полиция, рекрутинг, аутсорсинг.

Summary

Garbuzyuk K. G. Administrative and legal services selection of candidates for the service for the first time in the National Police of Ukraine. – Article.

The author considers the current state of the administrative and legal service of selection of candidates for the first time in Ukraine's national police service and at an angle of services. In this case, the focus is on the relationship and services for police personnel. The author has made contributions to the scientific development of the studied subject. We characterize the structural elements of the phenomenon of service from the standpoint of administrative relations. As security for the phenomenon of the object specified benefits, the subject – public and civil institutions and the contents of nested public relations service selection to the police.

Key words: subject, object, service, maintenance, candidate selection, service, police, national police Ukraine, recruiting, outsourcing.

УДК 342.12

О. В. Глуховеря*здобувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***ЩОДО СТРУКТУРИ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ**

У світлі демократизації суспільних відносин в Україні відбувається оновлення адміністративного права України, метою якого є гарантування прав людини і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави. На перший план висувуються інтереси соціальної спільноти, які визначені та задовольняються державою. Задоволення публічних інтересів регламентують процесуальні норми права, які визначають порядок здійснення певної процедури [1, с. 110]. Загальновідомо, що будь-яка матеріальна норма потребує чітко визначеної процедури її реалізації, тобто для того щоб матеріальна норма виконувала свою функцію щодо впливу на суспільні відносини, вона повинна бути підкріплена процесуальними нормами.

Процедури притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності визначені у Розділі 4 Закону України «Про прокуратуру», який має назву «Дисциплінарна відповідальність прокурора». Дисциплінарна відповідальність, тобто матеріальна норма, що міститься у зазначеному розділі Закону України про прокуратуру, може бути застосована тільки у разі чіткого дотримання визначеної у законодавстві процедури якою має бути встановлено факт вчинення дисциплінарного правопорушення прокурором, об'єкт посягання, об'єктивна сторона дисциплінарного правопорушення, суб'єкт дисциплінарного правопорушення та суб'єктивна сторона, зібрані відповідні матеріали та докази стосовно дисциплінарного правопорушення. Тобто притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності можливе лише за наявності сукупності певних умов матеріально-правового та процесуального характеру. На жаль, Закон України «Про прокуратуру» не повною мірою регулює всі питання щодо дисциплінарного провадження стосовно прокурорів, тому їх висвітлення та пропонування шляхів удосконалення дисциплінарного провадження щодо прокурорів є актуальним. У першу чергу, викликають науковий інтерес питання змісту поняття та структури дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

Теоретичним розробкам цієї проблеми присвятили свої роботи такі вчені, як О.В. Агєєв, О.В. Анпілогов, В.В. Богущкий, М.Н. Берідзе, В.В. Долежан, О.С. Ющук, М.В. Косюта, І.С. Марочкін, Є.М. Попович, А.В. Пшонка, М.В. Руденко, В.В. Шуба, М.Я. Якимчук тощо. Однак актуальним

залишається питання сутності та змісту дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

Мета статті полягає у з'ясуванні сутності поняття дисциплінарного провадження в органах прокуратури та особливостей його структури.

Дослідження питання дисциплінарного провадження в органах прокуратури є неможливим без з'ясування сутності поняття «дисциплінарного провадження» в юридичній науці. Ключовим словом, на нашу думку, що характеризуватиме особливості даного виду провадження, є поняття «дисципліна».

У «Великому енциклопедичному юридичному словнику», за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка, під «дисципліною» розуміють точне і неухильне дотримання всіма органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, посадовими і службовими особами, а також громадянами встановлених державою правил поведінки, діяльності, стосунків, а також своєчасне виконання державних завдань і зобов'язань [2, с. 186]

Проаналізувавши поняття «дисципліна» можемо згрупувати відносини, що відносяться до її регулювання в дві групи: 1) відносини фактичного дотримання і виконання об'єктом управління правил, що встановлені суб'єктом управління; 2) відносини позитивного та охоронного характеру (ця група відносин пов'язана із заохоченням або, навпаки, з покаранням особи за невиконання встановлених правил) [3, с. 26].

Сутність дисципліни полягає у суворому та точному дотриманні особою встановлених роботодавцем правил, обов'язків чи норм. Порухення дисципліни тягне застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

Наступним складовим елементом поняття «дисциплінарне провадження» є поняття «провадження». Ми цілком підтримуємо О.І. Миколенка, який зазначає, що адміністративне провадження – це системне утворення, комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, які: по-перше, утворюють чітко окреслену сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою та зв'язками з відповідними матеріальними правовідносинами; по-друге, викликають необхідність встановлення, доведення, а також обґрунтування усіх обставин адміністративної справи, що розглядається; по-третє обумовлюють необхідність закріплення,

офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах та документах. Ми вважаємо, що зазначені ознаки характерні і для дисциплінарного провадження [3, с. 30]

Отже, виходячи з вищенаведеного, дисциплінарне провадження є окремим видом адміністративних проваджень, яке характеризується окремим колом відносин, пов'язаних з дотриманням дисципліни прокурором.

В науці склалися й окремі наукові погляди й на поняття «дисциплінарного провадження».

С.В. Ківалов, Л.Р. Біла під «дисциплінарним провадженням» розуміють врегульовану законодавством діяльність уповноважених суб'єктів щодо застосування дисциплінарних стягнень при дотриманні прав і законних інтересів винних осіб [4, с. 48].

С.О. Шатрава під «дисциплінарними провадженням» в органах прокуратури розуміє сукупність правових норм, що регламентують групу суспільних відносин у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність та застосування заходів заохочення стосовно прокурорсько-слідчих працівників під час виконання покладених на прокуратуру функцій [5].

Іншої думки щодо визначення поняття «дисциплінарне провадження» дотримується С.А. Подолька, який під «провадженням» у справах про дисциплінарні проступки працівників прокуратури розуміє регламентовану нормативно-правовими актами адміністративну процедуру щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури за допущене правопорушення [6].

Законодавча визначення дисциплінарного провадження надається в Законі України «Про прокуратуру» у ст. 45, згідно з якою дисциплінарне провадження – це процедура розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів скарги (заяви), яка містить відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку.

Таким чином, дисциплінарне провадження становить собою певну процедуру, послідовно здійснюваний порядок дій, пов'язаний із розглядом і вирішенням Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів питання про дисциплінарну відповідальність прокурора.

Будучи складовою частиною адміністративного процесу, дисциплінарне провадження відрізняється серед інших проваджень за низкою критеріїв. До них належать особливості суб'єктів, що здійснюють провадження, специфіка актів, якими оформлюється процесуальна діяльність, процедура їх оформлення, його швидкість та економічність.

Варто зауважити, що водночас з іншими видами проваджень у структурі адміністративного

процесу, дисциплінарному провадженню притаманна стадійність. Зазначимо, що процесуальну стадію розглядають як сукупність дій, що характеризуються:

- безпосередніми цілями та завданнями;
- особливим колом учасників та специфікою їх правового статусу;
- комплексом процесуальних дій;
- колом юридичних фактів;
- правовими наслідками та їх процесуальним оформленням [7, с. 143].

У науковій літературі виділяють п'ять стадій дисциплінарного провадження, а саме:

1. Порушення дисциплінарного провадження;
2. Службове розслідування (перевірка даних про дисциплінарний проступок);
3. Прийняття рішення;
4. Оскарження прийнятого рішення;
5. Виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Перша стадія провадження розпочинається з моменту виявлення дисциплінарного проступку керівником, який має повноваження щодо ініціювання проведення службового розслідування (службової перевірки).

Стадія проведення службового розслідування (службової перевірки) характеризується низькою процесуальних етапів. Зокрема, це етап порушення дисциплінарного провадження. Підставою для призначення службового розслідування можуть бути рапорти посадових та службових осіб, на які поширюється дія дисциплінарного статуту (спеціального положення про дисципліну) тощо [8, с. 193–194]. На цій стадії вирішується питання, чи вчинила особа дисциплінарний проступок.

Керівник, отримавши висновок службової перевірки з доданими до нього матеріалами, відповідно до встановлених вимог, повинен прийняти справедливе та об'єктивне рішення щодо кожного з учасників дисциплінарного проступку, з урахуванням всіх обставин справи, вини кожного з учасників та їх особистим ставленням до вчиненого [8, с. 193–194].

Щодо стадії виконання рішення варто зазначити, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення виконується негайно, якщо інше не встановлено самим рішенням. Варто наголосити, що одним з основних завдань дисциплінарного провадження є з'ясування умов, що сприяють вчиненню дисциплінарних порушень та їх профілактика. Подібні обставини не виключають можливості зазначення у прийнятому рішенні додаткових заходів, спрямованих на недопущення у подальшому службових порушень та порядок їх реалізації в діяльності установи. Оскарження прийнятого рішення про дисциплінарне покаран-

ня особи не призупиняє його виконання. Рішення про накладене дисциплінарне стягнення фіксується в особовій справі працівника [8, с. 194–195].

у цілому можна зазначити, що вказана вище структура дисциплінарного провадження підходить й до дисциплінарного провадження у прокуратурі, а саме є процедура порушення провадження, розгляд питання, винесення рішення, а в окремих випадках – його оскарження.

Так, аналіз Закону України «Про прокуратуру» дає змогу виділити такі стадії дисциплінарного провадження:

1. відкриття дисциплінарного провадження (ст. 46);

2. Проведення перевірки даних про дисциплінарне правопорушення (ст. 46);

3. Розгляд справи та прийняття рішення (ст.ст. 47–48);

4. Оскарження рішення (ст. 50).

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що дисциплінарне провадження в органах прокуратури – це самостійний вид адміністративних проваджень, який регулюється Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаний із розглядом і вирішенням Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів питання про дисциплінарну відповідальність прокурора.

Дисциплінарне провадження як системне утворення складається з таких стадій: відкриття дисциплінарного провадження; проведення перевірки даних про дисциплінарне правопорушення, розгляд справи та прийняття рішення, оскарження рішення.

Література

1. Кузьменко О.В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві / О.В. Кузьменко // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 2. – С. 109–119.

2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за заг. ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007. – 992 с.

3. Полівчук Д.П.. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.П. Полівчук ; Дніпропетровський. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, – Д., 2011. – 204 с.

4. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібн. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Одеса : Юрид. літ., 2002. – 312 с.

5. Шатрава С.О. Щодо розуміння дисциплінарного провадження в органах прокуратури: питання теорії і практики / Юридичний науковий електронний журнал. – № 3. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-uncategorised/19-3-2014-ukr>.

6. Подоляка С.А. До визначення підстав та порядку здійснення дисциплінарного провадження в орга-

нах прокуратури України / С.А. Подоляка // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 4. – С. 83–90. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_4_18.

7. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.

8. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т.П. Мінки. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 278 с.

Анотація

Глуховера О. В. Щодо структури дисциплінарного провадження в органах прокуратури. – Стаття.

Стаття присвячена питанням з'ясування змісту поняття «дисциплінарне провадження в органах прокуратури» та виокремленню системи стадій даного виду провадження. Обґрунтовується, що дисциплінарне провадження в органах прокуратури це самостійний вид адміністративних проваджень, який регулюється Законом України «Про прокуратуру», має особливу структуру і пов'язаний із розглядом і вирішенням Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів питання про дисциплінарну відповідальність прокурора.

Ключові слова: дисципліна, провадження, органи прокуратури, стадія, структура, дисциплінарне провадження.

Аннотация

Глуховера О. В. О структуре дисциплинарного производства в органах прокуратуры. – Статья.

Статья посвящена вопросам содержания понятия «дисциплинарное производство в органах прокуратуры» и выделению системы стадий данного вида производства. Обосновывается, что дисциплинарное производство в органах прокуратуры это самостоятельный вид административных производств, регулируется Законом Украины «О прокуратуре», имеет особенную структуру и связан с рассмотрением и решением Квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров вопроса о дисциплинарной ответственности прокурора.

Ключевые слова: дисциплина, осуществление, органы прокуратуры, стадия, структура, дисциплинарное производство.

Summary

Gluhovera O. V. About structure of the disciplinary proceedings in the Prosecutor's Office. – Article.

The article is sanctified to the questions of maintenance of concept disciplinary production in the organs of office of public prosecutor and to the selection of the system of the stages of this type of production. Grounded, that disciplinary production in the organs of office of public prosecutor it the independent type of administrative productions, regulated by the law of Ukraine “On the office” of public prosecutor, has the special structure and related to consideration and decision by the Qualificatory-disciplinary commission of public prosecutors of question about disciplinary responsibility of public prosecutor.

Key words: discipline, realization, organs of office of public prosecutor, stage, structure, disciplinary production.

УДК 342.7

Т. О. Губанова
кандидат юридичних наук, директор
Фінансово-правового коледжу
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВО НА ВИЩУ ОСВІТУ СЕРЕД ІНШИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ

Сьогодні ми маємо широкий перелік прав, які безперервно поповнюються відповідно до розвитку різних сфер життя суспільства. XXI століття відзначається розвитком науково-технічного прогресу, якісними змінами потреб та прагнень у суспільстві, розширенням можливостей вибору поведінки людей. Експерименти у сфері біотехнологій, розробка новітніх інформаційних систем та інші науково-технічні досягнення стають передумовами становлення нових прав людини. Поряд зі сталими та визнаними правами людини виникають раніше невідомі специфічні можливості, правові положення яких не визначене, що ставить питання про їх нормативне закріплення. Отже, актуальним сьогодні є дослідження механізму захисту права на вищу освіту серед інших прав і свобод людини нового покоління, щоб задовольнити потреби суспільства та забезпечити державі правомірну поведінку з боку суспільства.

Справедливо вказує В. Тимошенко, що легітимність суспільного устрою, як і сила і дієвість держави, визначаються успіхами і досягненнями населення, які, у свою чергу, стають можливими завдяки тому, що люди користуються правами і свободами. Стабільність у суспільстві і державі значною мірою залежить від рівності цих прав і свобод. Принцип рівності людей у правах закріплено у ст. 21 Конституції України: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи є невідчужуваними і непорушними». Згідно зі ст. 24 Конституції України, громадяни мають рівні конституційні права і є рівними перед законом. Це слід розуміти так, що закріплені Конституцією України права і свободи поширюються рівною мірою на всіх громадян і мають для них однаковий зміст. Вказівка на те, що громадяни є рівними перед законом, істотно розширює сферу юридичної рівності, не обмежуючи її тільки конституційними правами і свободами. Із цього випливає, що всі права і свободи громадян, які закріплені в законах, також мають бути рівними. Водночас такий підхід сприяє глобалізації уніфікації прав і свобод, забезпечує відповідність українських правових інститутів загальнолюдськими цінностями [15, с. 2].

У процесі розвитку положень про правовий статус особи, закріплених у Декларації незалежності США і французькій Декларації прав людини і гро-

мадянина (XVIII ст.), інститут прав і свобод став «центральним у конституційному праві» і «серцевиною конституційного ладу» [2, с. 164]. Останнім часом досить часто виникає запитання: який сенс займатися правами людини, якщо «у нас вже перемогла демократія?», ототожнюючи при цьому демократію із владою більшості. Однак, як показує історія, влада більшості може виявитися дуже жорстокою щодо окремих людей або різних меншин (саме більшість винесла смертний вирок Сократу і навряд чи можна стверджувати, що це добре свідчення про політичний устрій Афін).

Дослідження різномірних аспектів прав і свобод людини – завдання не з простих. Протагоровська сентенція «людина – мірило всіх речей» в поетапному історичному розвитку знайшла сучасне звучання – «людський вимір», так учасники НБСЄ (ОБСЄ) назвали комплекс запитань у сфері взаємовідносин, пов'язаних з правами людини [5].

Визнання людини «мірилом» пов'язане з виявленням системоутворюючих ланок, які забезпечують механізм захисту цього статусу. Комплексне вирішення поставленого завдання, на наш погляд, пов'язано з розглядом конституційної системи захисту прав і свобод людини і громадянина в самостійному форматі. Відзначимо, що в юридичній науці глибше та послідовніше розроблена теорія прав і свобод людини [1; 3; 4; 10; 11; 12; 13]. Висновки, зроблені вченими в даній сфері, систематизація наукового знання про їх природу і сутності, про принципи визначення правового статусу, класифікація прав людини, створюють, за твердженням М. Мартгейм, імпульс для вдосконалення правозахисних механізмів реалізації таких прав, пошуку адекватних і доступних процедур, вдаючись до яких, людина дійсно може відчувати себе, за конституційним визначенням, «найвищою соціальною цінністю» [8, с. 25].

Згідно ч. 2 ст. 3 Основного Закону нашої держави, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [6]. Конституційне вживання слова «обов'язок» в однині при фактичному поширенні її (обов'язки) на визнання, дотримання і захист орієнтує на їх триєдине сприйняття та дослідження. Такий під-

хід домінував у вивченні проблем, відбивають взаємовідносини держави та індивіда з приводу реалізації прав і свобод останнього.

Практично двадцятирічний досвід вивчення та практичного застосування ст. 3 Конституції України в традиційному форматі показав, що істотних позитивних змін у галузі прав і свобод людини і громадянина не сталося. Вони як і раніше порушуються представниками влади, внаслідок чого у індивідів формується недовіра до держави, відторгаються ініціативи органів її влади, включаючи і правоохоронні. Подібний розвиток подій все більше віддаляє нашу державу від якості правової держави і послаблює її; заважає людям усвідомити себе значущими фігурами громадянського суспільства і відстоювати свої права та охоронювані законом інтереси; створює загрозу серйозного, аж до драматичного, протиставлення України і її громадян. Щоб уникнути цього в майбутньому вкрай необхідні додаткові аргументи, керуючись якими можна підвищити кореляцію інтересів людини (суспільства) і держави, зміцнити конституційні правозахисні механізми, що зводять непереборні правові бар'єри для владного свавілля [8, с. 26]. Найбільш важливі аргументи з досліджуваного питання можуть бути виявлені при науковому осмисленні комплексу питань, який може бути визначений як конституційна система захисту прав і свобод людини і громадянина.

Значимість такого захисту прав і свобод людини та його змістовна відміна від визнання й дотримання орієнтують на специфічний дослідницький підхід. Він полягає в самостійності щодо визнання та дотримання системної розробки конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина. Тобто, на наш погляд, в подальшому слід розглядати не таку правову конструкцію, як «визнання-дотримання-захист прав і свобод людини і громадянина головний обов'язок держави», а окремо «захист головний обов'язок держави». Аргументами на користь обрання саме такої конструкції можуть бути наступні:

1) кожен із закріплених у ст. 3 Конституції України складових обов'язку нашої держави спонукає її до певних характерних діянь. Так, за твердженням М. Марнгейм, здійснення обов'язку-визнання держави проявляється в конституційному та законодавчому закріпленні прав і свобод людини і громадянина; реалізація обов'язку-дотримання визнаних державою прав і свобод вимагає від неї створення та розвитку відповідних гарантій і встановлення юридичних механізмів їх реалізації; несення обов'язку-захисту актуалізується тоді, коли виникають перешкоди щодо здійснення прав і свобод та прямих їх порушення, і виражається в ліквідації порушень, в покаранні винних у вчиненні таких порушень, у відновленні

порушених прав і свобод людини і громадянина [8, с. 26];

2) здійснення обов'язку-визнання, обов'язку-дотримання та обов'язку-захисту забезпечується різними суб'єктами. Виходячи з конституційних положень, прерогатива визнання прав і свобод людини і громадянина належить державі та її законодавчим органам. До реалізації обов'язку-дотримання поряд з названими суб'єктами включаються органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи. Обов'язок-захист забезпечується ще більш широким колом суб'єктів: до вищеназваних приєднуються органи внутрішніх справ, судові органи, прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;

3) обов'язок-визнання, обов'язок-дотримання та обов'язок-захист володіють специфічними особливостями свого функціонування. Так, зокрема, конституційне визнання прав і свобод людини і громадянина здійснюється одноактно, і від України, як держави не вимагається регулярного підтвердження заявленої нею в ст. 3, ч.1 ст. 21 та ст. 22 Конституції правовій позиції. Безперечно, дотримання конституційних прав і свобод є складним безперервним процесом, притаманним діяльності органів державної влади. Як ми вже відзначали, згідно ч. 2 ст. 3 Конституції нашої держави, права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави [6]. Отже, дотримання прав і свобод людини і громадянина вимагає правомірної, конституційної і законодавчо визначеної певної поведінки публічних та інших суб'єктів правовідносин.

Обов'язок-захист прав і свобод людини і громадянина, навпаки, є продуктом протиправної поведінки. Він актуалізується тоді, коли вже було допущено посягання на права і свободи особи або їх пряме порушення. Обов'язок-захист може виникати як з ініціативи громадських структур та їхніх повноважних представників, так і тих, чий права і свободи порушені. Реалізація обов'язку-захисту вимагає врахування цілого комплексу обставин, в числі яких особливості правового статусу суб'єкту, чий права і свободи були порушені; власне категорія порушених прав і свобод; категорія та відповідні їй засоби правового захисту. Конституцією України (ч.2 ст.3) гарантується державний захист прав і свобод людини і громадянина, центральне місце в механізмі якого, на наш погляд, посідають саме правоохоронні органи держави.

Притаманний обов'язку-захисту особливий динамізм, суб'єктна і процесуальна варіативність, що впливають з вищенаведених доводів, також орієнтують на її самостійну наукову розробку на системній основі. Такий підхід зовсім не суперечить як «букві» так і «духу» Основного закону і

підкріплюється гострою практичною необхідністю підвищити ефективність конституційного захисту конституційних прав і свобод від прямих порушень і посягань [8, с. 26].

Відзначимо, основною гарантією формування єдиної системи захисту прав і свобод людини і громадянина є конституційне закріплення її провідних параметрів. Правозахисні позиції нині чинної Конституції України, з властивим їм аксіологічними перевагами людини, її прав і свобод, можна визнати демократичним завоюванням сучасної української державності.

Базові цінності, концентровано виражені в преамбулі Конституції України, хоча і не мають нормативної природи, але важливі концептуально. Перш за все, суб'єктом, який прийняв Конституцію України, названий український народ – громадян України всіх національностей. Така аксіома, на наше переконання, повинна засвоїться усіма іншими суб'єктами конституційно-правових відносин. У контексті даного дослідження вона означає, що правозахисну систему слід формувати, виходячи з інтересів всього українського народу з урахуванням таких установок, як багатовікова історія українського державотворення; на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення; турбота про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; піклування про зміцнення громадянської злагоди на землі України; прагнення розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу; усвідомлення відповідальності перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями.

Конкретизація даних моральних позицій, надання їм нормативної якості здійснена в самому тексті Конституції. Слід зазначити, що вона істотно підвищила значущість і відповідальність держави, в особі її органів в забезпеченні дотримання та захисту цих прав і свобод. У ній враховані теоретичні основи природноправової доктрини прав людини: вони належать людям від народження і є невідчужуваними та непорушними (ст. 21). Це є сутнісним орієнтиром у регулюванні їх захисту, оскільки означає неможливість придбання, передачі, недопустимість посягання з боку влади і правоохоронних органів. У якості змістовного елемента невідчужуваності прав і свобод людини називають неможливість відмови від них [14, с. 34]. Отже, як бачимо, права людини характеризуються трьома головними рисами: 1) кожна влада має обмеження для своєї діяльності; 2) у кожної людини є своя суверенна сфера, в яку жодна влада не може втручатися; 3) кожна людина може виступити проти держави або іншого індивіда з метою захисту своїх прав.

В контексті тематики нашого дослідження, необхідно уточнити, що конституційний захист

прав і свобод людини і громадянина займає особливе місце серед інших видів такої юридичного захисту. Це, насамперед, зумовлено позицією самої Конституції, яка закріплює власне верховенство на всій території держави (ст. 8), свою вищу юридичну силу, пряму дію і застосування на всій території країни (ч.1 ст. 15). Дані положення поширюються і на норми про захист прав і свобод людини і громадянина [9, с. 12].

На специфіку конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина вказує програмний характер Конституції нашої держави. Наприклад, конституційні норми про недоторканність особи та деякі інші програмуєть основний зміст кримінально-процесуального права. На основі норм конституційного права легітимуються державний механізм та його головні ланки, створюються юридичні підстави для їх функціонування. Тим самим, за твердженням А. Хальоти, конституційне право набуває своєрідного установчого значення. В Конституції відображені пріоритетні напрямки розвитку суспільства і держави, зведені в ранг вищої цінності людина, її права і свободи. Отже, Основний закон спрямований на захист людини у всіх його сутнісних іпостасях (біологічна істота, особа і громадянин), як володаря всього спектру природних і позитивних прав [17, с. 24].

У Конституції абсолютно певним чином знаходить своє вираження функція захисту прав і свобод людини, оскільки, як зазначає Ю. Тихомиров, саме публічне право встановлює механізм та процедури юридичного захисту усіх суб'єктів права [16, с. 5]. Галузевими нормами, прийнятими на основі конституційних принципів з урахуванням конкретних галузевих завдань, за твердженням М. Марнгейм, встановлюються конкретні суб'єкти та об'єкти захисту прав людини, форми і методи її здійснення [8, с. 27].

Значимість конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні пов'язана також з організуючим характером Основного закону нашої держави, яка, за оцінкою А. Макушина, мобілізує правозахисний потенціал всіх галузей права, активізуючи весь процес захисту прав і свобод людини і залучаючи до нього всі інститути суспільства і суб'єкти права, в тому числі і міжнародні [7, с. 23].

Таким чином, на наш погляд, система захисту права людини і громадянина на вищу освіту являє собою впорядковану сукупність взаємодіючих ланок правового механізму, діяльність якого спрямована на реалізацію, захист права людини і громадянина на вищу освіту від посягань і порушень, а також засоби, методи та прийоми захисту права людини і громадянина на вищу освіту з боку різних органів держави, наділених правозахисною функцією.

Література

1. Антонович М. Права людини за конституційним та міжнародним правом: порівняльний аспект / М. Антонович // Наукові записки. – Т. 18. Правничі науки. – К.: НаУКМА, 2000. – С. 22–25.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: [учебник]. – 4-е изд., изм. и доп. / М.В. Баглай. – М., 2004. – 364 с.
3. Бородин І. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації / І. Бородин // Право України. – 2001. – № 12. – С. 18–22.
4. Букач В. Зміст конституційних прав і свобод громадян / В. Букач // Право України. – 2001. – № 9. – С. 28–31.
5. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (ОБСЄ), Міжнародний документ від 29.06.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_082.
6. Конституція України : Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
7. Макушин А.А. Конституционная защита прав и свобод человека: подходы к понятию / А.А. Макушин // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 4. – С. 22–25.
8. Марнгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02. / М.В. Марнгейм – М.: РГБ, 2006 – 385 с.
9. Мінюков А. Система органів державної влади, що забезпечують конституційні права і свободи людини і громадянина: їх повноваження / А. Мінюков // Право України. – 2002. – № 4 – С. 12-14.
10. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, норма, реальность / Р.А. Мюллерсон. – М., 1991 – 212 с.
11. Нересянц В.С. Права человека в истории политической и правовой мысли. От древних до Декларации 1789 г. / В.С. Нересянц // Права человека в истории человечества в современном мире. – М., 1989. – С. 31–38.
12. Погорілко В.Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В.Ф. Погорілко, В.В. Головченко, М.І. Сірші. – К., 1997 – 280 с.
13. Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (основи загальної теорії права і держави): [навчальний посібник] / П.М. Рабінович. – К., 1992. – 330 с.
14. Султанов А.Р. Европейские правовые стандарты, уроки истории и правоприменительная практика / А.Р. Султанов. – М.: Статут, 2012. – 335 с.

15. Тимошенко В.І. Юридична і фактична рівність: проблеми розмежування / В.І. Тимошенко // Держава і право. Юридичні і політичні науки : збірник наукових праць – 2006. – Вип. 33. – С. 2.

16. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 4–7.

17. Хальота А. Класифікація конституційних прав і свобод людини та громадянина / А. Хальота // Право України. – 2002. – № 8. – С. 23–25.

Анотація

Губанова Т. О. Право на вищу освіту серед інших прав і свобод людини та громадянина: теоретичні аспекти механізму захисту. – Стаття.

Автор розглядає місце та роль прав на вищу освіту серед інших прав і свобод людини і громадянина. Зосереджується увага на механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Визначаються загально доктринальні аспекти механізму захисту прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: права людини, право на вищу освіту, механізм захисту прав людини.

Аннотация

Губанова Т. А. Право на высшее образование среди других прав и свобод человека и гражданина: теоретические аспекты механизма защиты. – Статья.

Автор рассматривает место и роль прав на высшее образование среди других прав и свобод человека и гражданина. Концентрируется внимание на механизме защиты прав и свобод человека и гражданина. Определяются общие доктринальные аспекты механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: права человека, право на высшее образование, механизм защиты прав человека.

Summary

Hubanova T. O. The right to higher education, among other rights and freedoms of man and citizen: the theoretical aspects of the mechanism of protection. – Article.

The author examines the place and role of rights to higher education, among other rights and freedoms of human and citizen. Focuses on the mechanism of protection of rights and freedoms of human and citizen. Determined by the doctrinal aspects of the mechanism protecting the rights and freedoms of human and citizen.

Key words: human rights, right to higher education, human rights protection mechanisms.

УДК 51.755(479)

С. В. Діденко*кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Інституту права та суспільних відносин**ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

Процес побудови незалежної правової держави передбачає наявність цілісної та ефективної системи органів державної влади, які покликані забезпечувати виконання завдань та функцій держави через управлінський механізм, наділений владними повноваженнями [1, с. 97]. Саме тому все частіше поняття «публічна адміністрація» зустрічається в нормативно-правових актах України та працях деяких науковців [2, с. 522], позначаючи сукупність владних суб'єктів, що забезпечує цей управлінський механізм.

За статистичними даними, в Україні зареєстровано понад 600 000 власників вогнепальної зброї, в яких в особистому користуванні перебуває майже 900 000 одиниць відповідної зброї [3], а таке явище як незаконний обіг зброї та її безпідставне застосування як цивільним населенням, так і посадовцями вже стали буденними явищами. Тому в умовах сьогодення набирає обертів в актуальності питання забезпечення публічною адміністрацією всіма можливими засобами і способами максимального упорядкування усіх відносин у згаданій сфері.

Багато науковців вже звертали увагу на цю проблематику: зокрема, вітчизняні і зарубіжні «світила науки» О. Бокій, А. Благов, В. Гуменюк, А. Долгополов, Д. Корецький, А. Корнієць, А. Кофанов, І. Кузнєцова, О. Піджаренко, М. Федоров, Е. Шелковникова та інші. Проте аналізованої нами проблематики вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи більш загальні, спеціальні та суміжні чинники. Тим самим, статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні в адміністративному аспекті є дослідженим поверхнево, безсистемно та потребує подальших наукових розробок.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел з'ясувати адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні.

Як слушно зазначає професор Т. Кравцова, суб'єкти публічної адміністрації здійснюють цілеспрямований вплив на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення як інтересів

держави, так і інтересів суспільства [2, с. 523]. Водночас кожен суб'єкт публічної адміністрації наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, конкретні дії, тобто відбити зміст своєї регулятивної, сервісної або управлінської діяльності [4, с. 471].

Таким чином, основне завдання публічної адміністрації полягає у цілеспрямованому впливі певних владних суб'єктів на конкретну сферу суспільного життя, що потребує, на основі інтересу держави і суспільства, врегулювання шляхом реалізації їх законодавчо прописаної компетенції.

Професор В. Малиновський трактує термін «публічна адміністрація» як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [5, с. 168–169]. У свою чергу, на думку Т. Кравцової, публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють із метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Водночас публічній адміністрації притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація: вона також діє відповідно до певних принципів (верховенство права, гуманізм, законність, демократизм, професійна компетентність, відповідальність тощо) [2, с. 523].

З огляду на це, публічна адміністрація в сфері забезпечення обігу та застосування зброї є сукупністю передбачених законодавством, уповноважених органів та посадових осіб, наділених адміністративно-управлінськими функціями щодо належного забезпечення обігу та застосування зброї, діяльність яких базується на певних обов'язкових адміністративних принципах із метою задоволення публічних інтересів у межах сфери їх правового впливу.

Відповідно до Конституції України та Законів України, владними повноваженнями наділені державні органи, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи. А сама наявність владних повноважень визначається правовим статусом, тобто обсягом прав та обов'язків органів державної влади. Органи публічної адміністрації наділені адміністративно-правовим статусом [1, с. 98].

Таким чином, щоб з'ясувати адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні, потрібно звернутися до доктринальних підходів категоріального апарату цього явища, а потім окреслити систему суб'єктів, які безпосередньо наділені владними повноваженнями в цій сфері.

Загалом, поняття «статус» є одним із фундаментальних в юридичній науці, оскільки дає змогу визначити місце суб'єкта права в системі суспільних відносин, його права й обов'язки стосовно інших суб'єктів [6, с. 28]. Зокрема, словник української мови трактує поняття «статус» як «становище, стан; певний стан чого-небудь» [7, с. 402]. Етимологічно воно походить із латини й означає «правове становище осіб або організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав і обов'язків» [8, с. 565]. У свою чергу, Н. Богданова вважає, що це теоретична конструкція, яка поєднує в собі нормативні характеристики, теоретичні уявлення і практику реалізації правових установ [9, с. 4].

Здійснивши відповідні дослідження, Б. Ринакевський зазначає, що, розглядаючи різні визначення поняття «правовий статус», можна узагальнити: правовий статус – це регламентоване нормами права існуюче становище суб'єкта в певній системі, яке залежить від структури, прав, завдань і відповідальності. Водночас правовий статус суб'єктів права складається з об'єктивних, фактично існуючих елементів, виявивши та проаналізувавши які, в цілому, можна пізнати явище комплексно. Усвідомивши правовий статус як цілісну систему, серед структурних елементів якої можна виділити головні, можна з'ясувати характер її взаємозв'язків із середовищем функціонування. Застосовуючи системний метод дослідження, можна тлумачити поняття «правовий статус» як комплексне юридичне явище, що визначає статус (становище) суб'єкта у відповідній системі, та відокремити його статистичні й допоміжні елементи [10, с. 18]. Відповідно, поняття «правовий статус» охоплює своїм змістом місце в системі державних органів конкретного суб'єкта, який безпосередньо здійснює регулюючий вплив на конкретну сферу суспільного життя на основі своєї компетенції.

Професор О. Музичук «правовим статусом» суб'єкта адміністративно-правових відносин визначає систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [7, с. 401]. Окрім цього, професор А. Куліш зазначає, що питання правового статусу державного органу в юридичній літературі донедавна зводилося, головним чином, до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків, що не розкриває повністю зміст поняття «правовий статус». Правовим статусом державного органу, як правило, вважають певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Проте професор О. Бандурка застерігає, що таке визначення є доволі вузьким, не охоплює значної частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус (ці два поняття часто ототожнюються, розглядаючись як синоніми) [10, с. 19].

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус – це більш конкретне поняття, яке охоплює своїм змістом певні складові елементи, за допомогою яких є змога дослідити місце певного суб'єкта в усій системі регулюючого впливу з боку держави на певні суспільні відносини.

На думку Д. Цабрія, правовий статус державних органів характеризується: а) офіційною назвою органу; б) порядком та способом його утворення; в) територією діяльності; г) метою діяльності, завдань і функцій; г) обсягом та характером владних повноважень; д) порядком вирішення в органі підвідомчих питань; е) відповідальністю; є) джерелами фінансування органу; ж) наявністю або відсутністю прав юридичної особи; з) правом та обов'язком мати певну внутрішню структуру; і) правом та обов'язком користуватися державними символами [11, с. 126–131]. А. Комзюк додає, що необхідно з'ясувати місце правового статусу державного органу в загальній системі виконавчої влади, рівень і форму його правового регулювання; визначити межі його відання, визначити сферу суспільних відносин, які регулюються цим органом, перелічити об'єкти, йому підпорядковані, з'ясувати коло завдань, на нього покладених, сукупність прав та обов'язків (правомочностей) його посадових осіб при виконанні покладених на орган функцій, тобто визначити міру ймовірної поведінки органу та його посадових осіб при виконанні ними своїх функцій (права), а також міру їх обов'язкової поведінки (обов'язки) [12, с. 63]. На думку Д. Вечерні, доцільно також з'ясувати: органом якого рівня влади є цей орган; до якого виду органів влади він належить за призначенням; хто утворює цей орган; кому орган підпорядкований,

піднаглядний, перед ким відповідальний; яку компетенцію має орган; хто йому підзвітний та підконтрольний; якою є юридична природа актів цього органу; якими державними символами може користуватись; які джерела фінансування органу; чи володіє орган правами юридичної особи [13, с. 26–29]. Тобто, це і є ті складові елементи, за допомогою яких є змога охарактеризувати статус певного суб'єкта публічної адміністрації.

Найдоречнішою, на нашу думку, є позиція М. Шеленка, який дослідивши це питання, зазначає: адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації включає в себе обсяг владних повноважень, а саме компетенцію, закріплену компетенційними (або «статутними») нормативно-правовими актами, що доповнюється важливими елементами – завданнями, функціями, характером взаємозв'язків з іншими органами (як «по вертикалі», так і «по горизонталі»), місцем в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань [1, с. 99].

Таким чином, щоб з'ясувати сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в сфері забезпечення обігу та застосування зброї, необхідно сформулювати перелік державних органів, наділених владною компетенцією, визначити їх місце та роль у регулюючому впливі, окреслити коло їх повноважень у цій сфері.

Статус, основні завдання, організація та принципи діяльності, права та обов'язки, відповідність у сфері обігу та застосування зброї повинні бути передбачені у спеціально створеному законі, якого в цій сфері нині немає. Це дещо ускладнює процес визначення статусу публічної адміністрації, адже необхідно проаналізувати низку відомих нормативно-правових актів.

За обсягом компетенції у сфері нормотворчої діяльності провідну роль відіграє Кабінет Міністрів України. Дослідники відзначають, що деякі питання щодо обігу зброї регулюються іншими суб'єктами влади, наприклад, Верховною Радою України та президентом України. Певні нормотворчі повноваження мають й окремі органи виконавчої влади, серед яких вагоме місце посідає Міністерство внутрішніх справ України [14]. Важливе значення мають його структурні підрозділи, оскільки саме на них здебільшого покладено обов'язки по забезпеченню зазначеної сфери.

Нині ще діє Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї

та вибухових матеріалів, затверджена Наказом МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622. Центральне місце в цій Інструкції займає МВС та його структурні підрозділи.

Основними завданнями органів внутрішніх справ у цій сфері є запобігання порушенням порядку виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання вогнепальної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 мм та швидкістю польоту кулі понад 100 м/с (пневматична зброя) і холодної зброї (арбалети, луки з зусиллям натягу тятиви понад 20 кг), мисливські ножі тощо (холодна зброя), пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патрони до них, основних частин зброї бойових припасів до зброї й оголошеної зброї, вибухових матеріалів і речовин, попередження випадків їх втрати, крадіжок, використання не за призначенням та з протиправною метою [15].

Відповідальними підрозділами, за вище згаданою Інструкцією, є ДГП МВС, УВСТ, ДКР, ДДСБЕЗ, ГУБОЗ, ГУКП, ГСУ, ДНДЕКЦ, ДРЗ, УМВС України на транспорті, УДАІ, ДДСО, Головний штаб МВС. Зокрема ГСУ, Відділ дізнання МВС України відповідальний за своєчасне та якісне розслідування справ, пов'язаних із крадіжками зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, а також незаконним їх володінням, зберіганням і носінням; ДРЗ МВС України – за виконання роботи щодо обліку, зберігання, знищення чи реалізації вилученої, добровільно зданої та знайденої зброї; Головний штаб МВС України – за забезпечення приймання, зберігання та охорони черговими частинами, міськрайліноорганами внутрішніх справ вилученої, добровільно зданої та знайденої зброї; ДДСО МВС України – за забезпечення засобами охоронної сигналізації об'єктів дозвільної системи, укомплектування підрозділів воєнізованої охорони особовим складом, спроможним за своїми діловими якостями та станом здоров'я забезпечити надійну охорону цих об'єктів тощо [15].

Водночас спостерігається переживана дія цього акта суб'єкта публічного адміністрування, оскільки він був прийнятий для деталізації положень Закону України «Про міліцію», який втратив чинність та отримав правонаступника «Про національну поліцію».

Взагалі на МВС покладена величезна задача з реалізації владно-розпорядчих функцій, зокрема видача дозволів, контроль, видання нормативних актів публічного адміністрування та ненормативних актів публічного адміністрування, забезпечення дотримання певних правил, своєчасне та якісне розслідування адміністративних справ, перевірки, або так звані обстеження, організація постійної взаємодії оперативних служб, взяття

на облік експериментально відстріляних куль та гільз, створення державної кулегільзотеки, зберігання відстріляних гільз та куль; виготовлення бланків дозволів тощо.

Варто згадати й Національну поліцію, яка здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ; здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин; здійснює перевірку документів у особи, в якій є зброя, обіг якої обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення якої потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо; вилучає зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила чи порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також опечатує і закриває об'єкти, де вони зберігаються чи використовуються (зокрема, стрілецькі тири, стрільбища невійськового призначення, мисливські стенди, підприємства і майстерні з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, магазини, в яких здійснюють їх продаж, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поведінки з ними та їх застосування), у випадку виявлення порушення правил поведінки з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень; застосувати вогнепальну зброю як захід поліцейського примусу тощо [16].

Застосування зброї працівниками правоохоронних органів як крайній вияв адміністративного примусу регламентується законодавством і має правові наслідки. Слід зазначити, що для всіх правоохоронних органів загальною нормою із застосування зброї є приписи Закону «Про національну поліцію». Цікавим видається той факт, що, відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України», не тільки службові особи мають право на користування зброєю, а й у деяких випадках, зокрема у разі наявності загрози для життя і здоров'я особам, узятим ними під захист, можуть видавати відповідно до чинного законодавства зброю [17].

Ще одним ваговим актом публічного адміністрування в цій сфері є Постанова КМУ «Про за-

твердження Положення про дозвільну систему» від 12 жовтня 1992 р. № 576, в якій зазначено, що контроль за дотриманням посадовими особами міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, господарських об'єднань і громадянами встановленого порядку виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, здійснюється безпосередньо МВС, а також МОЗ, Мінекоресурсів і Держнаглядохоронпраці [18].

Тобто, окрім Міністерства внутрішніх справ України, суб'єктами публічного адміністрування, що здійснюють забезпечення обігу та застосування зброї, є ще Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна служба України з питань праці. Також окремі питання щодо обігу та застосування зброї регламентують своїми відомчими актами й інші суб'єкти виконавчої влади, діяльність яких побічно стосується зазначеної сфери публічного життя: Міністерство доходів і зборів України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України тощо.

Наприклад, держінспектори органів Мінприроди, які, відповідно до чинного законодавства, мають право на носіння відомчої зброї під час виконання службових обов'язків, мають право застосовувати її як крайній захід, у таких випадках: для відбиття групового та збройного нападу на зазначену особу, членів її сім'ї або окремих громадян, якщо їхньому життю чи здоров'ю загрожує небезпека, для захисту від злочинних посягань на своє житло та майно; для затримання особи, яка вчинила злочин і намагається втекти або вчинити збройний опір; для відбиття збройного чи групового нападу на приміщення державного і громадського підприємства, установи, організації, де працює ця посадова особа; для знешкодження тварин, що загрожують життю чи здоров'ю посадової особи, членів її сім'ї або окремим громадянам [19].

Законопроект «Про вогнепальну зброю цивільного призначення» передбачена така система суб'єктів публічного адміністрування в цій сфері: Міністерство юстиції України та його територіальні підрозділи; Міністерство внутрішніх справ України та його територіальні підрозділи; Міністерство охорони здоров'я та його територіальні підрозділи, органи місцевого самоврядування [20].

Тобто, наявність консолідованого нормативно-правового акта в зазначеній сфері значно б покращила і спростила процес реалізації в ній управлінського механізму.

Ось, зокрема, варто звернути увагу на Міністерство юстиції України, яке, відповідно до Проекту Закону України «Про цивільну зброю і боєприпаси», повинно забезпечувати формування державної політики у сфері державної реєстрації прав; здійснювати нормативно-правове регулювання у сфері державної реєстрації прав; затверджувати статут державного підприємства – адміністратора Єдиного державного реєстру зброї України (далі – ЄДРЗУ), призначати та звільняти його керівника; здійснювати контроль за використанням та збереженням належного державному підприємству (Адміністратору ЄДРЗУ) майна та інші повноваження, передбачені законами України [21].

Таким чином, не беручи до уваги загальну нормативну діяльність держави, найбільший внесок в аналізовану сферу дослідження робить Міністерство внутрішніх справ України разом із його структурними підрозділами, далі – Міністерство юстиції України, а потім інші суб'єкти виконавчої влади, діяльність яких побічно стосується цієї сфери публічного життя.

Усе вище викладене дає можливість сформулювати такі висновки стосовно статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні:

– публічна адміністрація в сфері забезпечення обігу та застосування зброї – це сукупність, передбачених законодавством уповноважених органів та посадових осіб, наділених адміністративно-управлінськими функціями щодо належного забезпечення обігу та застосування зброї, діяльність яких базується на певних обов'язкових адміністративних принципах із метою задоволення публічних інтересів у межах сфери їх правового впливу;

– основне завдання публічної адміністрації полягає у цілеспрямованому впливі певних владних суб'єктів на конкретну сферу суспільного життя, що потребує, на основі інтересу держави і суспільства, врегулювання шляхом реалізації їх законодавчо прописаної компетенції;

– поняття «правовий статус» охоплює своїм змістом місце в системі державних органів конкретного суб'єкта, який безпосередньо здійснює регулюючий вплив на конкретну сферу суспільного життя на основі своєї компетенції, а адміністративно-правовий статус – більш конкретне поняття, яке охоплює своїм змістом певні складові елементи, за допомогою яких є змога дослідити місце певного суб'єкта в усій системі регулюючого впливу з боку держави на певні суспільні відносини;

– статус, основні завдання, організація та принципи діяльності, права та обов'язки, заходи

соціального і правового захисту, відповідність у сфері обігу та застосування зброї повинні бути передбачені спеціально створеним законом, якого нині немає;

– у цій сфері спостерігається переживана дія акта суб'єкта публічного адміністрування (Інструкції МВС від 21 серпня 1998 р. № 622), оскільки він був прийнятий для деталізації положень Закону України «Про міліцію», який втратив чинність та отримав правонаступника «Про національну поліцію»;

– систему суб'єктів публічної адміністрації в сфері забезпечення обігу та застосування зброї можна окреслити таким чином: Міністерство внутрішніх справ України та його структурні підрозділи, Міністерство юстиції України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба України з питань праці, а також ті, які стосуються цієї сфери побічно (Міністерство доходів і зборів України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України та інші).

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення обігу та застосування зброї, їх місце та роль у державному управлінні, визначається з огляду на їх повноваження, що передбачені різними нормативно-правовими актами України, і на підставі яких здійснюється їхня забезпечувальна діяльність в цій сфері. Не беручи до уваги загальну нормативну діяльність держави, найбільший внесок в аналізовану сферу дослідження робить Міністерство внутрішніх справ України разом із його структурними підрозділами, а потім інші суб'єкти виконавчої влади, діяльність яких побічно стосується зазначеної сфери публічного життя.

Література

1. Шиленко М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють охорону природних ресурсів / М. Шиленко // Інформація і право. – 2014. – № 2. – С. 97–101.
2. Кравцова Т. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. Кравцова, А. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
3. Кожному по пістолету: за і проти «легалізації зброї» // INSIDER. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.theinsider.ua/politics/5681366c31352/>.
4. Курс адміністративного права України: підручник / В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Суццен-

ко [та ін.] / за ред. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

5. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного управління / В. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

6. Глущенко С. К вопросу о конституционно-правовом статусе государственного органа / С. Глущенко // Адвокат. – № 12 (135). – 2012. – С. 28–33.

7. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980.

8. Словник іншомовних слів / за ред. О. Мельничука. – К. : Наук. думка, 1974. – 572 с.

9. Богданова Н. Категория статуса в конституционном праве / Н. Богданова // Вестник Московского ун-та ; сер. 11 (Право). – 1998. – № 3. – С. 3–20.

10. Ринажевський Б. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних силах України / Б. Ринажевський // Право і Безпека. – 2010. – № 1. – С. 15–21.

11. Цабрия Д. Статус органа управления / Д. Цабрия // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126–131.

12. Комзюк А. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / А. Комзюк ; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 196 с.

13. Вечерний Д. Адміністративно-правовой статус федеральных органов налоговой милиции : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Вечерний. – Екатеринбург, 1999. – 210 с.

14. Іллічов М. Діяльність ОВС щодо регулювання обігу зброї в Україні // М. Іллічов // Кримський юридичний вісник. – 2009. – № 3 (7).

15. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів : Наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 1574.

16. Закон України від 02.07.2015 р. : «Про Національну поліцію» // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 1970.

17. Закон України від 25.03.1992 р. : «Про Службу безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27.

18. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова КМУ від 12.10.1992 р. № 576 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-92-p>.

19. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 12 жовтня 2004 р. № 386 : «Інструкція про порядок придбання, зберігання, обліку, перевезення, використання та застосування вогнепальної зброї, бойових припасів до зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також спеціальних засобів державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища органів, що входять до сфери управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – Ст. 2937.

20. Про вогнепальну зброю цивільного призначення : Проект закону від 01.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.strilets.org/files/zakonoproekt_pro_zbroyu_USA.pdf.

21. Про цивільну зброю і боеприпаси: Проект закону від 10.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52809.

Анотація

Диденко С. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно – правове забезпечення обігу та застосування зброї. – Стаття.

У статті доведено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї, визначається з огляду на їхні повноваження, що передбачені різними нормативно-правовими актами України, і на підставі яких здійснюється їхня забезпечувальна діяльність у зазначеній сфері. Не беручи до уваги загальну нормативну діяльність держави, найбільший внесок в аналізовану сферу дослідження робить Міністерство внутрішніх справ України разом із його структурними підрозділами, а також інші суб'єкти виконавчої влади, діяльність яких побічно стосується зазначеної сфери публічного життя.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, застосування зброї, зброя, обіг зброї, публічна адміністрація.

Аннотация

Диденко С. В. Административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые осуществляют обеспечение обращения и применения оружия. – Статья.

В статье доказано, что административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые осуществляют обеспечение обращения и применения оружия, определяется, исходя из их полномочий, предусмотренных в различных нормативно-правовых актах Украины, и на основании которых осуществляется их обеспечительная деятельность в этой сфере. Не считая общей нормативной деятельности государства, наибольший вклад в рассматриваемую сферу исследования делает Министерство внутренних дел Украины вместе с его структурными подразделениями, а потом другие субъекты исполнительной власти, деятельность которых косвенно касается упомянутой сферы общественной жизни.

Ключевые слова: административно-правовой статус, оборот оружия, оружие, применение оружия, публичная администрация.

Summary

Didenko S. V. The administrative and legal status of public administration which is ensuring circulation and use of weapons. – Article.

The article proved that the administrative and legal status of public administration which is ensuring circulation and use of weapons in Ukraine, determined on the basis of their powers provided for in various legal acts of Ukraine. The largest contribution does the Ministry of Interior of Ukraine together with its departments and other business executive whose activities indirectly concerning this sphere of public life.

Key words: administrative and legal status, circulation of weapons, guns, public administration, use of weapons.

УДК 342.9

О. Ю. Дрозд*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ***ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Належна організація та ефективне функціонування державної служби, як й будь-якої іншої діяльності, залежить від рівня відповідного правового регулювання усєї сукупності відносин, що виникають у межах вказаної служби. Саме за допомогою злагодженої взаємодії усіх складових частин механізму правового регулювання державної служби (юридичні норми, правовідносини, конкретні дії щодо реалізації прав, обов'язків та гарантій їх забезпечення) можливо досягти найефективнішого виконання службових завдань, які стоять перед певним державним органом, перед конкретним державним службовцем [1, с. 297]. У науково-правових колах сформувався практично єдине бачення щодо структурного наповнення механізму правового регулювання. Водночас у деяких випадках окремі елементи механізму правового регулювання можуть називатися по-різному або згадуватися в різному порядку та послідовності, що не впливає на їх сутність і місце в такому механізмі.

Дослідженню окремих елементів механізму правового регулювання проходження державної служби присвячували час у наукових дослідженнях В.Б. Авер'янов, М.Г. Александров, С.С. Алексеев, О.Т. Барабаш, П.А. Бущенко, Б.К. Бегічева, Н.Б. Болотін, В.С. Венедіктов, Г.С. Гончаров, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, П.І. Жигалкін, Р.А. Калюжний, Р.І. Кондратьєв, Л.І. Лазор, О.В. Лавриненко, І.П. Лаврінчук, К.Ю. Мельник та інших. Однак єдиного комплексного дослідження визначеної у статті проблематики проведено не було.

Саме тому **метою статті** є розгляд окремих елементів правового регулювання проходження державної служби.

Першоосновою будь-якого механізму правового регулювання, в тому числі інституту проходження державної служби, виступає норма права (юридична норма). В юридичній енциклопедичній літературі норму права характеризують як формально-обов'язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер і встановлюється чи санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації [2, с. 189]. Водночас норма права відрізняється від інших соціальних норм

і норм природного права такими ознаками: це правило поведінки, яке регулює найбільш важливі суспільні відносини, на відміну від інших соціальних норм; це формально визначене правило поведінки, яке зафіксоване в нормативно-правовому акті за законами формальної логіки та граматики; це правило поведінки, яке встановлено або санкціоновано державою чи її окремими органами та має офіційний характер, на відміну від інших правил поведінки; є загальнообов'язковою для виконання всім населенням і посадовими особами державних органів; це правило поведінки формулюється у вигляді юридичних прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин; це правило поведінки, яке охороняється державною владою від порушень, а у випадку порушень держава застосовує юридичні санкції; це правило поведінки може змінюватися або скасовуватися тими державними органами, які його приймали, або вищестоящими органами [3, с. 9, 215–216]. Специфічне завдання норми права в механізмі правового регулювання полягає в тому, щоб: визначити коло осіб, на які вона поширює свою дію; встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; визначити обставини, при яких особа повинна керуватися даним правилом поведінки; розкрити саме правило поведінки вказівкою на права й обов'язки учасників правовідносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків [4, с. 10, 680–681].

Головна особливість дії норм права в механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби буде обумовлюватися співвідношенням у рамках такого механізму норм трудового й адміністративного права. Як зауважує Ю.Ю. Івчук під час аналізу теоретичних підходів до системи трудового права в умовах ринкової економіки, норма трудового права являє собою соціально обумовлене, спрямоване на регулювання трудових і тісно пов'язаних із ними відносин обов'язкове для виконання суб'єктами трудового права правило поведінки, яке схвалюється або встановлюється державою й у своїй реалізації забезпечується рівнем свідомості виконавців, організаційною та вихов-

ною роботою й можливістю застосування державного примусу в разі порушення його вимог [5, с. 126, 85]. У свою чергу, на думку авторського колективу підручника «Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс», адміністративно-правові норми – це формально-визначені, загальнообов'язкові встановлені чи ратифіковані державою правила, в яких через закріплення взаємних прав та обов'язків суб'єктів встановлюються вимоги до їх поведінки та взаємовідносин у сфері здійснення державного управління, місцевого самоврядування, а також внутрішньо організаційному рівні колективних суб'єктів, і забезпечується наявними в державі заходами та засобами впливу [6, с. 124, 96–97]. Варто підкреслити, що будь-яка норма права, яка регламентує специфіку реалізації певної функції уповноваженого суб'єкта, повинна бути закріплена на рівні відповідного нормативно-правового акта, тільки в такому випадку вона буде визнана чинною, тобто такою, якої необхідно дотримуватися [7, с. 125, 52]. Водночас нормативно-правові акти можна розглядати й як окремих елементів механізму правового регулювання інституту проходження державної служби, оскільки саме завдяки їх виданню здійснюється правове регулювання даної сфери правових відносин.

Наступним елементом механізму правового регулювання проходження державної служби виступають правовідносини. Як зауважує С.Я. Фурса у своєму дослідженні, що присвячене аналізу теоретичних основ нотаріального процесу в Україні, правовідносини – це індивідуальний суспільний зв'язок, який виникає на основі норм права, змістом якого є суб'єктивні права й обов'язки й який забезпечується примусовою силою держави [8, с. 129, 48]. Правовідносини становлять собою необхідний елемент механізму правового регулювання інституту проходження державної служби, важливу ступінь здійснення програм, закладених у нормах права [4, с. 10, 680]. Як наголошують у науково-правових колах, правовідносини – це рубіжна ланка, в якій право зникається (скріплюється) з об'єктом свого регулювання, той вузол, в який правові явища складним чином сплітаються з елементами соціальної сфери [9, с. 128, 4]. У механізмі правового регулювання правовідносини виконують такі функції: визначають конкретне коло осіб, на які поширюється дія норм права в даний момент; закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть додержуватися особи; служать умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків, відповідальності [4, с. 10, 682]. Зазначимо, що серед учених поширеною є позиція, що пра-

вовідносини не слід включати до механізму правового регулювання, оскільки вони виступають предметом такого регулювання [10, с. 130, 48]. Водночас, варто підтримати позицію, відповідно до якої правовідносини – це не абсолютна категорія, на яку впливають норми права. За допомогою норм права досягається певна поведінка суб'єктів правовідносин. Шляхом визначення прав та обов'язків, а також санкцій за неправомірні дії стимулюють законслухняний спосіб поведінки в тих чи інших правовідносинах [8, с. 129, 59–60]. А тому правовідносини можна з упевненістю розглядати як окремих структурний елемент механізму правового регулювання інституту проходження державної служби.

У контексті досліджуваного питання варто відмітити те, що правовідносини, будучи окремим структурним елементом механізму правового регулювання інституту проходження державної служби, у свою чергу, мають власну структурну побудову. Структура правовідносин – це основні елементи правовідносин (суб'єкти) й доцільний спосіб зв'язку між ними з приводу соціального блага або забезпечення публічних і приватних інтересів на основі суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень та юридичної відповідальності [4, с. 10, 508]. Традиційно правовідносини включають у свій склад такі елементи, як їхній суб'єктний склад (суб'єктів правовідносин); об'єкт правовідносин; зміст правовідносин; юридичний факт. Розглянемо детальніше вищевказані елементи в аспекті дії механізму правового регулювання інституту проходження державної служби. Так, у своїй науковій праці, що присвячена дослідженню поняття, особливостей і видів правоохоронних відносин, І.А. Сердюк зазначає, що суб'єкт правовідносин – це особа, потенційно здатна бути учасником правовідносин, у той час як учасник правовідносин – це реальний учасник даних правових відносин [11, с.131, 107]. Щодо наведеної позиції зауважимо, що ми не погоджуємося з нею, оскільки, на нашу думку, потенційним учасником правовідносин виступає суб'єкт права, а суб'єкт правовідносин є вже їх реальним учасником. Зокрема, ми підтримуємо позицію І.С. Окунева, який, досліджуючи загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права, наголошує на тому, що суб'єкт права – це лише потенційний учасник правовідносин, розглянутий законодавцем у статичному стані, з погляду володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин – це особа, вже визнана суб'єктом права, але виступаюча в якості вже не потенційного носія суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а реального учасника процесу реалізації правосуб'єктності [12, с. 132, 8]. Отже, суб'єктом правовідносин у механізмі

правового регулювання інституту проходження державної служби слід вважати його реальним учасником, який наділений комплексом суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у цій сфері суспільного життя. Як свідчить аналіз положень Закону України «Про державну службу», одним з основних суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби виступає державний службовець. Відповідно до ч. 2 ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта, державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату коштом державного бюджету та виконує встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [13, с. 7].

З огляду на те, що правовідносини, пов'язані з проходженням державної служби, врегульовані нормами трудового й адміністративного права, правовий статус державних службовців у таких правовідносинах буде мати свої особливості. Завдяки аналізу положень Закону України «Про державну службу», окрім вищенаведеного, серед суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання проходження державної служби можна назвати таких: 1) суб'єкта призначення – державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади; 2) керівника державної служби в державному органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі; 3) безпосереднього керівника – найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець [13, с. 7]. Отже, основними суб'єктами правовідносин у механізмі правового регулювання проходження державної служби виступають державний службовець, суб'єкт призначення, керівник державної служби в державному органі та безпосередній керівник. Зазначимо, що залежно від специфіки вищенаведених правовідносин, правового статусу їх суб'єкта може набути чимала кількість осіб. Наприклад, приймаючи нормативно-правові акти, на основі яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, компетентна особа також бере участь у таких правовідносинах. Окрім цього, у рамках реалі-

зації контрольної функції в сфері проходження державної служби уповноважені на те особи також будуть брати участь у зазначених правовідносинах.

Наступною складовою правовідносин у механізмі правового регулювання інституту державної служби виступає їх об'єкт. У науково-правових колах об'єктом правовідносин традиційно визначають те, через що виникають та існують правовідносини [14, с. 133, 14]. Об'єкт розкриває соціальне призначення прав та обов'язків суб'єктів даного правовідношення [15, с. 136, 218; 13, с. 5, 94]. Отже, об'єктом правовідносин у досліджуваному механізмі власне й будуть виступати окремі аспекти проходження державної служби. Виконання юридичних обов'язків і реалізація суб'єктивних прав суб'єктів правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби буде спрямовано на врегулювання відповідних аспектів даного інституту за допомогою правових засобів або ж будуть спрямовані на підпорядкування вимогам, що висуваються до них. У свою чергу, згадані вище суб'єктивні права й юридичні обов'язки разом з юридичною відповідальністю будуть утворювати наступний елемент правовідносин у механізмі правового регулювання проходження державної служби – їх юридичний зміст.

Так, під час дослідження загально-теоретичних засад правового статусу суб'єкта права В.Ю. Уркевич юридичний зміст правовідносин розкриває як суб'єктивні юридичні права й обов'язки, що виражають те специфічне, що притаманне правовідносинам як особливій формі фактичних суспільних відносин [16, с. 134, 84]. Варто відзначити те, що зміст правовідносин має власну структуру, що являє собою спосіб взаємного зв'язку, який виникає на основі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності із приводу домагання чогось, тобто це юридичне взаємне положення суб'єктів, яке визначає, формує їх поведінку через кореспондуючи один одному права й обов'язки заради задоволення їх інтересів [4, с. 10, 508]. Отже, юридичний зміст правовідносин у системі механізму правового регулювання інституту проходження державної служби являє собою сукупність суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і відповідальності суб'єктів таких правовідносин.

Останнім структурним елементом правовідносин у механізмі правового регулювання інституту проходження державної служби виступає юридичний факт. У науково-правових колах відмічають те, що юридичний факт є підставою виникнення, зміни та припинення правовідносин [4, с. 10, 508]. Зазначимо, що ми підтри-

муємо позицію, відповідно до якої, юридичні факти відіграють одну із найважливіших ролей у механізмі правового регулювання, зокрема, інституту проходження державної служби. Значення юридичних фактів у механізмі правового регулювання полягає в тому, що без останніх норма права не може проявити свою дію ззовні. Без юридичних фактів не можуть настати жодні правові наслідки [17, с. 139, 16]. Отже, саме завдяки виникненню певного юридичного факту в механізмі правового регулювання проходження державної служби виникають, розвиваються, видозмінюються та припиняють існувати правовідносини. Серед юридичних фактів у механізмі правового регулювання проходження державної служби, в якості прикладу можна назвати наступні: досягнення громадянином України повноліття як одна з умов його вступу на державну службу; здійснення державним службовцем правопорушення як підстава притягнення його до ретроспективної юридичної відповідальності; або ж навпаки сумлінне виконання державним службовцем своїх обов'язків як підстава застосування до нього заходів позитивної юридичної відповідальності тощо.

Таким чином, аналіз вищенаведених позицій надав змогу дійти наступних висновків. Під елементами механізму правового регулювання інституту проходження державної служби слід розуміти його структурні складові, що мають тісні взаємозв'язки, обумовлюють існування один одного, характеризують даний механізм як цілісне системне утворення, що функціонує задля досягнення наперед визначеної мети. Серед елементів досліджуваного механізму нами названо наступні: 1) норми трудового й адміністративного права; 2) правовідносини, які, у свою чергу, мають таке структурне наповнення – суб'єктний склад; об'єкт; юридичний зміст (сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а також юридичної відповідальності суб'єктів); юридичні факти (як основа їх виникнення).

Література

1. Іншин М.І. Механізм правового регулювання державної служби / М.І. Іншин // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 297–301.
2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 1998. – Т. 4 : Н – П. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2002. – 720 с.
3. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський [та ін.]; за заг. ред. О.В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради

України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене / О.Ф.Скакун. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.

5. Івчук Ю.Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Ю.Ю. Івчук ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 175 с.

6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

7. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : [монографія] / О.І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.

8. Фурса С.Я. Теоретичні основи нотаріального процесу в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.Я. Фурса ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 426 с.

9. Протасов В.Н. Правоотношение как система: Научное издание / В.Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 144с.

10. Лихова С.Я. Злочини проти громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина за кримінальним кодексом України (теоретико-правове дослідження) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С.Я. Лихова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 471 с.

11. Сердюк І.А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.А. Сердюк ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 200 с.

12. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.С. Окунев. – К. : Б.в., 2009. – 222 с.

13. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

14. Гура М.В. Цивільно-правова охорона інтернет-сайту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / М.В. Гура ; НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Х., 2006. – 222 с.

15. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1976. – 287 с.

16. Уркевич В.Ю. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.Ю. Уркевич. – Х., 2007. – 411 с.

17. Єрмоєнко В.В. Підстави виникнення трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В.В. Єрмоєнко. – Х., 1998. – 195 с.

Анотація

Дрозд О. Ю. Елементи механізму правового регулювання проходження державної служби. – Стаття.

У статті, на основі наукових поглядів вчених, розглянуто окремі елементи механізму правового регулювання проходження державної служби. Надано авторське бачення щодо визначення поняття «елементу механізму правового регулювання проходження державної служби», під яким варто розуміти його структурні складові, що мають тісні взаємозв'язки, зумовлюють існування один одного, характеризують механізм як цілісне системне утворення, що функціонує задля досягнення наперед визначеної мети.

Ключові слова: елемент, механізм правового регулювання, проходження державної служби в Україні.

Аннотация

Дрозд О. Ю. Элементы механизма правового регулирования прохождения государственной службы. – Статья.

В статье, на основании научных взглядов ученых, рассмотрены отдельные элементы механизма правового регулирования прохождения государственной службы. Предоставлено авторское видение определение по-

нятия «элемента механизма правового регулирования прохождения государственной службы», под которым следует понимать его структурные составляющие, имеющие тесные взаимосвязи, они обуславливают существование друг друга и характеризуют данный механизм как целостное системное образование, которое работает для достижения предустановленной цели.

Ключевые слова: элемент, механизм правового регулирования, прохождения государственной службы в Украине.

Summary

Drozd O. Y. The element of the mechanism of legal regulation of civil service. – Article.

The article, based on scientific views of scientists examined some elements of the mechanism of regulation of civil service. Courtesy of the author's vision of the definition of "element of the mechanism of legal regulation of civil service", which should understand its structural components that have close relationships determine the existence of each other, describing the mechanism as a holistic education system that functions to achieve pre-defined goals.

Key words: element, mechanism of legal regulation of civil service in Ukraine.

УДК 351.72.061

*О. Л. Зіневич
науковий співробітник**Науково-дослідного інституту публічного права***ДЕРЖАВНА КАЗНАЧЕЙСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ
ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У нових економічних умовах зростає роль організацій, що контролюють поповнення і витрати коштів державного бюджету. Така роль зумовлена обмеженістю державного бюджету, високою динамікою зміни кількості розпорядників й одержувачів бюджетних коштів [9].

В умовах розширення повноважень Державної казначейської служби України особливе значення надається забезпеченню прозорості виконання державного бюджету, що зумовлює необхідність підвищення інтенсивності і поліпшення якості роботи працівників, здійснення пошуку нових механізмів управління функціональною діяльністю, постійного оновлення комп'ютерного парку, що потребує коштів, які можливо залучити шляхом виконання банківських функцій на терміново-вільних коштах управління Державного казначейства [9].

У трансформаційній економіці підвищується роль організацій, що контролюють поповнення і витрати коштів державного бюджету. Це зумовлено обмеженістю державного бюджету, високою динамікою зміни кількості розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, недосконалістю законодавчої бази, що визначає умови використання коштів, виділених на цільові витрати. Збільшення економічних порушень, що свідомо або несвідомо допускаються як керівниками, так і рядовими співробітниками економічних об'єктів під час витрати коштів державного бюджету, визначають необхідність попереднього і поточного жорсткого контролю за правильністю витрат бюджетного фінансування. Виконання контролю покладено на Державну казначейську службу України [3], діяльність якої потребує удосконалення на основі норм адміністративного права, що перетворюють економічно-фінансові відносини у цій сфері на адміністративно-правові.

Численні науковців звертали увагу на вказану проблематику, зокрема, В.В. Галунько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, Г.П. Єригіна, О.М. Єшук, А.А. Іванищук, С.О. Короєд, Д.Г. Кудінов, В.І. Курило, Р.Т. Макуцький, В.І. Ракитський, І.М. Риженко, Р.Д. Саунін, М.В. Сізова, О.Ф. Скакун, А.М. Цветков, О.О. Чечуліна, С.І. Юрій, І.М. Ямкова. Проте аналізованої нами проблематики вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи більш загальні, спеціальні та суміжні чинники. Монографій з цієї проблематики немає. Проблема Державної

казначейської служби України як об'єкту адміністративно-правових відносин досліджена вітчизняною наукою поверхнево, безсистемно та потребує подальших наукових розробок.

Як вважає професор О.Ф. Скакун, правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток. До першої ознаки правового регулювання вчений відносить той факт, що правове регулювання є різновидом соціального регулювання [11].

До важливих напрямків соціального регулювання належить питання обслуговування бюджетних коштів, яке здійснюється Державною казначейською службою України (Казначейством – З.О.) [7].

Що ж розуміти під адміністративно-правовим регулюванням Казначейства? Щоб дати відповідь на це питання, звернемося до загальної теорії права. У найбільш загальному вигляді під «правовим регулюванням» (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [1]. Таке визначення також є похідним від слова «регулювати», що, за «Новим тлумачним словником української мови», означає «впорядкувати що-небудь, керувати чимось, підкоряти його відповідним правилам, певній системі; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін.; забезпечувати злагоду взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеню вияву чого-небудь» [6]. Водночас треба розрізняти правове регулювання і правове забезпечення. Другу категорію «Новий тлумачний словник української мови» визначає як «забезпечення» – надання чи створення матеріальних засобів; охорона кого-, чого-небудь від небезпеки; гарантування чогось [5, с. 684].

Професор В.В. Галунько з посиланням на професора О.Ф. Скакуна визначає, що ознаками правового регулювання є такі: воно є різновидом соціального регулювання; за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має з давніх-давен державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки; має

конкретний характер, адже завжди пов'язане з реальними відносинами; правове регулювання спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права, здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність, та гарантує доведення норм права до їх виконання [1, с. 205].

З огляду на функції Державної казначейської служби України та вище наведений теоретичний матеріал, можна стверджувати, що адміністративно-правове регулювання у цій сфері має такі ознаки:

1) є різновидом соціального регулювання Державної казначейської служби України, яка врегульована нормами адміністративного права;

2) за допомогою адміністративно-правового регулювання відносини між суб'єктами публічної адміністрації та користувачами бюджетними коштами, а також юридичними особами, які надають бюджетним установам послуги, набувають адміністративно-правової форми, із визначенням міри можливої та належної поведінки;

3) ці відносини спрямовані на забезпечення публічного забезпечення держави, суспільства та приватних інтересів осіб, які надають послуги бюджетним установам;

4) відносини здійснюються за допомогою певних специфічних правових засобів, а саме: розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Рух грошових потоків по виконанню Державного бюджету технічно реалізується завдяки функціонуванню Єдиного казначейського рахунку та має симетричний характер, означений у дослідженні як реалізація принципів асиміляції бюджетних коштів та їхньої цільової дисперсії [4].

5) Казначейство здійснює відкриття-закриття рахунків, розподіл бюджетних коштів, відшкодування податку на додану вартість, операції на повернення кредитів, узятих під державні гарантії; перераховує міжбюджетні трансферти; здійснює погашення та обслуговування державного боргу, безспірне списання коштів державного та місцевих бюджетів; обслуговує кошти фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; керує наявними фінансовими ресурсами, що консолідуються на Єдиному казначейському рахунку; здійснює видачу і погашення фінансових казначейських векселів; веде бухгалтерський облік операцій [12].

Отже, адміністративно-правове регулювання у сфері діяльності Державної казначейської служби України – це здійснювана спеціальними суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права і сукупності специфічних правових засобів (обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, загальнообов'язкових державних фондів, розподілу бюджетних коштів; відшкодування ПДВ; погашення та обслуговування державного боргу) система адміні-

стративних дій із метою забезпечення діяльності бюджетних установ, загальнообов'язкових державних фондів, прав та законних інтересів фізичних осіб, які отримують зарплату з бюджету, а також загального публічного інтересу держави.

В юридичній літературі об'єктами адміністративно-правових відносин визначаються різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами [1, с. 42]. Суб'єктами правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України є центральний офіс, підрозділи в регіонах та посадові особи цієї служби, з одного боку, та розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, з іншого боку, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями.

Об'єкти правовідносин адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України – це те, на що спрямовано інтереси вище зазначених суб'єктів адміністративного права, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між цими елементами існує нерозривний зв'язок. Суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у них із метою задоволення власних інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин. Виникнення у суб'єктів взаємних прав та обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм [1, с. 40].

Суб'єкти правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України вступають у правові відносини заради задоволення різних фінансових, матеріальних, економічних, культурних, а іноді й політичних або інших інтересів і потреб (наприклад, через фінансування політичних партій із державного бюджету) [8].

На думку економістів, у концептуальній системі регіонального управління Державного казначейства задіяні: Міністерство фінансів, Національний Банк, галузеві міністерства, Державне казначейство України і одержувачі та розпорядники коштів. У період нормального функціонування бюджетні кошти надходять із Національного банку України на реєстраційні рахунки економічного об'єкту в розрахункову палату управління Державного казначейства. Використання цих коштів одержувачами і розпорядниками здійснюється за наявності дозволу регіонального управління Державного казначейства [9].

Казначейство як суб'єкт адміністративно-правових відносин має забезпечити публічний інтерес держави і суспільства щодо ефективного витрачання коштів державного бюджету відповідно до закону про державний бюджет. Із цією метою

Казначейство здійснює, зокрема, казначейське обслуговування бюджетних коштів, фінансовий контроль та аудит. Контроль прийняття і виконання зобов'язань розпорядниками й одержувачами коштів із Державного бюджету є одним із напрямків діяльності регіонального управління Державного казначейства. Накопичення даних про всі угоди і джерела фінансування кожного контрагенту надає змогу прогнозувати утворення тимчасово-вільних грошових коштів [9]; економічний аналіз та оцінку ефективності використання бюджетних коштів [7].

Розпорядники бюджетних коштів реалізують своє «благо» через право на утримання задовільного фінансування для здійснення корисної для держави і суспільства діяльності, яку забезпечити за допомогою приватної ініціативи неможливо. Тому таке право на державне фінансування здійснюється з державного бюджету. До дій розпорядників бюджетних коштів можна віднести: здійснення операцій по видатках виключно через органи Державного казначейства відповідно до затверджених асигнувань у кошторисах доходів та видатків і лімітів видатків [7]. Водночас бюджетна установа чинить діяльність на підставі довіреного їй державного майна на праві оперативного управління та майна, придбаного в процесі здійснення дозволеної законодавством господарської діяльності, на праві господарського відання. Майно, одержане в процесі здійснення дозволеної законодавством господарської діяльності понад державне замовлення, визначається як власні надходження таких установ [2].

Одержувачі бюджетних коштів – це підприємства й госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Отримувачів бюджетних коштів варто поділити на дві категорії: по-перше, це фізичні особи, які отримують зарплату з державного бюджету, та юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які надають послуги та здійснюють реалізацію своєї продукції. Фізичні особи, які отримують зарплату коштом державного бюджету, мають право на своєчасну і повну оплату своєї роботи відповідно до затвердженої тарифної сітки, а суб'єкти господарювання – на своєчасну і повну оплату за якісну виконану роботу, послуги, надані товари. Кошти бюджету, які отримують фізичні особи та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються їм лише через розпорядника бюджетних коштів [7].

Таким чином, Державну казначейську службу України як об'єкт адміністративно-правового регулювання характеризують такі особливості:

1) суб'єктами правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України є Міністерство фінансів, Національний Банк, галузеві міністерства, безпосередньо Державне казначейство України, його підрозділи та посадові особи, одержувачі та розпорядники коштів, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями;

2) об'єкти правовідносин адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України – це те, на що спрямовано інтереси вище зазначених суб'єктів адміністративного права, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини;

3) вище зазначені суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у них з метою задоволення власних інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин;

4) суб'єкти правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України вступають у правові відносини заради задоволення різних фінансових, матеріальних, економічних, культурних, а іноді політичних або інших інтересів і потреб;

5) Казначейство як суб'єкт адміністративно-правових відносин має забезпечити публічний інтерес держави і суспільства щодо ефективного витрачання коштів державного бюджету відповідно до закону шляхом казначейського обслуговування бюджетних коштів, фінансового контролю й аудиту, економічного аналізу та оцінки ефективності використання бюджетних коштів;

6) розпорядники бюджетних коштів реалізують своє «благо» через право на утримання задовільного фінансування з державного бюджету для здійснення корисної для держави і суспільства діяльності, яку забезпечити за допомогою приватної ініціативи неможливо;

7) одержувачі бюджетних коштів – це підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Таким чином, за своїм змістом Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це центральний офіс, підрозділи і посадові особи цієї служби, які надають специфічні адміністративні послуги розпорядникам бюджетних послуг (казначейського обслуговування бюджетних коштів), здійснюють виконавчо-розпорядну діяльність (контроль, аналіз, облік) щодо них та одержувачів бюджетних коштів із метою ефективного виконання закону України про державний

бюджет, забезпечення прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, коли це здійснити завдяки приватній ініціативі неможливо.

Література

1. Галунько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. – Херсон : Гринь Д.С., 2015. – 272 с.

2. Єригіна Г.П. Правовий режим власних надходжень бюджетних наукових установ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Г.П. Єригіна ; НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2007. – 20 с.

3. Кудінов Д.Г. Моделювання механізмів управління державними фінансовими коштами у регіоні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.03.02 «Економіко-математичне моделювання» / Д.Г. Кудінов ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2003. – 19 с.

4. Макуцький Р.Т. Казначейське обслуговування Державного бюджету України: реалії та шляхи вдосконалення: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Р.Т. Макуцький ; Терноп. держ. екон. ун-т. – Т., 2006. – 20 с.

5. Новий тлумачний словник української мови : У 3 т. : 200 000 слів / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2008. – Т. 1 : А – К. – 928 с.

6. Новий тлумачний словник української мови : У 3 т. : 200 000 слів / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2008. – Т. 3 : П – Я. – 864 с.

7. Положення про Державну казначейську службу України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>.

8. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 77. – 28 квітня.

9. Ракитський В.І. Економічні механізми у діяльності державного казначейства великого промислового регіону: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / В.І. Ракитський ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2004. – 16 с.

10. Сізова М.В. Удосконалення механізмів державного управління регіональними фінансовими ресурсами через казначейську систему : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / М.В. Сізова ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 20 с.

11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум; Ун-т внутр. справ, 2000. – 704 с.

12. Цветков А.М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Цветков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. – 18 с.

13. Чечуліна О.О. Реформування системи управління доходами та витратами бюджету і розвиток казначейської системи його виконання: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» /

О.О. Чечуліна ; Ін-т екон. прогнозування НАН України. – К., 2002. – 20 с.

14. Юрій С.І. Казначейська система / С.І. Юрій. – Тернопільський економічний університет, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-613.html.

Анотація

Зіневич О. Л. Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання. – Стаття.

У статті доведено, що своїм змістом Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання складається з центрального офісу підрозділів і посадових осіб цієї служби, які надають специфічні адміністративні послуги розпорядникам бюджетних послуг (казначейського обслуговування бюджетних коштів), здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність (контроль, аналіз, облік) щодо них та одержувачів бюджетних коштів із метою ефективного і законного виконання закону України про державний бюджет, забезпечення прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, коли це здійснити завдяки приватній ініціативі неможливо.

Ключові слова: адміністративна послуга, бюджет, ефективність, казначейство, казначейське обслуговування.

Аннотация

Зіневич О. Л. Государственная казначейская служба Украины как объект административно-правового регулирования. – Статья.

В статье доказано, что своим содержанием Государственная казначейская служба Украины как объект административно-правового регулирования состоит из центрального офиса подразделений и должностных лиц этой службы, которые предоставляют специфические административные услуги распорядителям бюджетных услуг (казначейского обслуживания бюджетных средств), осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность (контроль, анализ, учет) по отношению к ним и получателям бюджетных средств с целью эффективного и законного выполнения закона Украины о государственном бюджете, обеспечения прав и законных интересов граждан и юридических лиц, когда это осуществить за счет личной инициативы невозможно.

Ключевые слова: административная услуга, бюджет, эффективность, казначейство, казначейское обслуживание.

Summary

Zinevich O. L. The State Treasury Service of Ukraine as an object of administrative and legal regulation. – Article.

The article proved that the content of the State Treasury Service of Ukraine as an object of administrative and legal regulation is the central office and departments of the persons and of services that provide administrative services spending services (Treasury services budget) and implement executive and routine activities (monitoring, analysis, accounting). This is the effective and lawful implementation of the Law of Ukraine on State Budget, the rights and legitimate interests of citizens and legal persons when it is due to carry out private initiative is not possible.

Key words: administrative services, budget, efficiency, treasury services, treasury.

УДК 342.951:351.741

В. О. Ільницький
*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Досліджено і проаналізовано досвід зарубіжних країн стосовно поняття адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції. Запозичено модель діяльності цих органів з міжнародного прикладу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

1. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління.

2. Варунц Л.Д. Поліція та населення: напрямки взаємодії: (з досвіду Канади).

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення поняття адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції на прикладі різних розвинених держав і запозичення досвіду для діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Останні роки ознаменувались реформуванням правоохоронної системи, спрямованим на зміну змісту й орієнтирів у роботі її органів. Зміна та реформування адміністративно-процесуальної діяльності міліції мають на меті зміну пріоритетів її діяльності з державно-орієнтованих на суспільно-орієнтовані, трансформацію у національну поліцію.

Так, Д. Грін зазначає, що сьогодні більшість поліцейських відомств відчувають інформаційний голод та не можуть точно ідентифікувати проблеми, а також їм не вистачає адміністративної та психологічної гнучкості для миттєвого реагування на обстановку, яка швидко змінюється [1].

Правоохоронні органи багатьох країн узяли на озброєння і сьогодні активно реалізують так звану модель «Community Policing», яка є синтезом традиційних тактик припинення правопорушень і участі громадськості у цій роботі. Вона, по суті, стала новою філософією поліцейської діяльності, в якій поліція сформована за принципом децентралізації її структури, працює на основі тісного зв'язку з громадянами. Дослідження показують, що така концепція сприяє підвищенню ефективності поліцейських у своїй роботі, позитивній зміні мотивації їхньої праці, розширення ролі працівників поліції у суспільстві, поліпшенню взаємовідносин як між поліцейськими, так і між громадянами [2; 3].

Комунальне поліціювання є новим напрямком реформи поліцейської діяльності, яке спонукає громадян держави та поліцейських, які виконують свої функції, тісно співпрацювати між собою

та по-новому припиняти правопорушення. Законотворчій громадянській певною мірою отримують доступ до процесу поліціювання та охорони порядку, а також право впливати на цей процес. Вони отримують таке право завдяки активній підтримці дій поліції у питаннях охорони порядку та своїй участі у цій діяльності. Сам процес комунального поліціювання покладає велику відповідальність на простих виконавців (лінійних офіцерів), які повинні мати високий професійний рівень та чітко усвідомлювати своє завдання. Поліцейський не повинен обмежуватись патрульним масштабом та підпорядковуватись виключно командам по радіо, він також має здійснювати прямий контакт із людьми на території обслуговування. Працівники поліції, втілюючи в життя програму комунального поліціювання, зобов'язані активно співпрацювати з добровольцями серед громадян. Ця сфера реформування передбачає створення нового типу взаємовідносин між поліцією та громадянами. Ці взаємовідносини базуються на взаємній довірі і передбачають, що громадяни беруть на себе частину відповідальності за те, що поліція повільніше реагує на виклики, які не потребують термінового втручання, а громадянам самим пропонується розв'язувати свої дрібні проблеми, даючи можливість поліції зосередитись на основних напрямках діяльності з охорони громадського порядку. Поліція сприяє створенню такого мікроклімату в районі виконання своїх обов'язків, який би був спокійним, врівноваженим та розміреним завдяки діяльності як поліції, так і добровільних помічників серед жителів цього району [4, с. 6].

За сучасних умов найбільший вплив на управління поліцейськими органами мають установлені в країні міра централізації та децентралізації органів управління. Наприклад, у США діяльність поліції характеризується наявністю доволі широкої децентралізації. Ґрунтуючись на повноваженнях, що закріплені за штатами та їх органами управління, поліцейські агенції кожного штату автономні одна від одної і від федеральних правоохоронних органів. Низовий рівень загальної структури правоохоронних органів США представлений муніципальними правоохоронними органами, які складають близько 80% від загальної чисельності поліцейських країни. Це найбільш чисельний загін правоохоронних органів, де скон-

центрована більшість офіцерів поліції. Подібна тенденція характеризує і розвиток системи охорони громадського порядку Великобританії.

У Європі модель цілком децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, діє тільки у Швейцарії. У цій країні відсутній єдиний і монолітний корпус державної поліції, чисельність органів правопорядку і принципи їх функціонування визначають місцеві (кантональні) органи влади. За таких умов спостерігаються значні розходження в організації поліцейських служб.

Зарубіжні країни накопичили значний досвід щодо підготовки кадрів для поліцейських служб. Організація адміністративно-процесуальної діяльності щодо забезпечення правопорядку, громадської безпеки, припинення правопорушень у всіх їх проявах у кожній країні має свої особливості.

Початок міжнародного або світового зародження поліції розпочався з прийняттям Кодексу поведінки службовців органів правопорядку, затвердженого резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979 р., де у ст. 1 зазначено таке: «службовці органів правопорядку повинні завжди виконувати обов'язки, покладені на них законом, служити суспільству та захищати всіх людей від протиправних діянь відповідно до високого рівня відповідальності, якого вимагає їхня професія». Ці положення можна вважати першим міжнародно-закріпленим фундаментом для розвитку поліції та співпраці поліцейських органів різних держав. Ст. 2 вказаного Кодексу зазначає, що під час виконання своїх обов'язків службовці органів правопорядку повинні поважати і захищати людську гідність, підтримувати та захищати права людини стосовно всіх осіб. Стаття розкриває зміст захисту тих прав людини, які визначені і захищені національним і міжнародним правом [5, с. 8].

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» наголошує, що повна реалізація прав людини й основоположних свобод, гарантованих Європейською конвенцією про права людини та іншими національними і міжнародними документами, має за необхідну основу існування мирного суспільства, яке користується перевагами порядку та публічної безпеки. У зв'язку тим, що поліція відіграє життєво важливу роль в усіх державах-учасниках, до неї часто звертаються з проханням втрутитись у небезпечних для громадян обставинах, обов'язки поліції стають дедалі важчими, тому правила поведінки її службовців потребують досить точного визначення. У документі зроблено висновок, що європейській системі захисту прав людини пішло б на користь, якби існували загальновизнані норми, що стосуються професійної етики поліції, які враховували б принципи прав

людини й основоположних свобод, а також зазначено, що поліцейські сили є публічною службою, створеною відповідно до закону, яка повинна нести відповідальність за підтримання та забезпечення правопорядку [6, с. 18].

І хоча Україна однією з останніх пострадянських країн ступила на довгий шлях трансформації міліції у поліцію, але ми вважаємо, що вона обрала правильний шлях реформації, діючи згідно з основами міжнародного права. Будучи членом Ради Європи, Україна повинна дотримуватись міжнародних стандартів у сфері діяльності поліцейських та користуватись досвідом зарубіжних країн. Діяльність поліції в Україні, на нашу думку, повинна ґрунтуватись на основі Рекомендацій Комітету міністрів державам-учасникам Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухвалених Комітетом міністрів Ради Європи 19.09.2001 р. на 765-му засіданні заступників міністрів. Згідно з цим документом основними цілями поліції у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є:

- підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві;
- захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини;
- запобігання та припинення правопорушень;
- виявлення правопорушень;
- надання допомоги і послуг суспільству.

Діяльність поліції завжди має здійснюватись відповідно до національного законодавства і міжнародних стандартів, визнаних державою. Законодавство про поліцію повинно бути доступним для громадськості, досить зрозумілим і точним, за необхідності супроводжуватись чітким підзаконним регулюванням, також доступним для громадськості. На персонал поліції повинно поширюватись таке ж законодавство, що й на звичайних громадян, і винятки можуть бути виправдані тільки з причин належної роботи поліції в демократичному суспільстві. Поліцейські розслідування повинні щонайменше ґрунтуватись на розумній підозрі про фактичне вчинення або можливе порушення чи правопорушення. Поліція має дотримуватись тих принципів, що кожен обвинувачений у вчиненні правопорушення вважається невинуватим доти, доки його вина не буде визнана судом, і що кожен обвинувачений у вчиненні правопорушення має певні права, зокрема право бути невідкладно повідомленим про обвинувачення проти нього/неї, право на підготовку свого захисту або особисто, або з використанням правової допомоги на власний вибір. Поліцейські розслідування повинні бути об'єктивними і справедливими, чутливими і гнучкими до особливих потреб вразливих осіб (дітей, підлітків, жінок, меншин, зокрема етнічних).

Гідне виконання повноважень поліції та належне реформування, вдосконалення і розвиток правоохоронних органів неможливі без порівняльного аналізу з країнами, де ці органи вже успішно функціонують.

Франція. Поліцейська система Франції належить до однієї з найстаріших систем Європи. Тут історично склалась централізована система поліцейського управління. Сучасна поліцейська система Франції є складним апаратом із власною структурою, що покликаний захищати інтереси адміністрації. Структурно цей апарат складається з таких підрозділів: національна поліція, муніципальна поліція, жандармерія.

Потрібно також наголосити на тому, що всі поліцейські сили країни об'єднані в межах національної поліції, якою керує генеральна дирекція поліції МВС Франції. У період мирного існування держави жандармерія перебуває в оперативному підпорядкуванні МВС [7, с. 59]. Міністр внутрішніх справ призначається президентом республіки і є одним із провідних членів уряду. У складі МВС Франції діють генеральна дирекція національної поліції, генеральна дирекція місцевих колективів, дирекція громадської безпеки, дирекція регламентації та права, центральна дирекція управління, дирекція особового складу й навчальних закладів поліції, дирекція технічних служб [7, с. 703].

Контрольні й організаційно-штабні функції виконує Генеральна інспекція національної поліції. За призначенням розрізняють дві основні системи поліції – адміністративну і судову (кримінальну) [7, с. 38]. Адміністративна поліція здійснює попередження правопорушень та інші профілактичні функції. Судова (кримінальна) поліція займається розкриттям злочинів, виявленням обставин їх скоєння, розшуком, затриманням злочинців і передачею звинувачених судовим органам. Розслідування більшості злочинів здійснює судова поліція, офіцери якої мають право на проведення самостійного попереднього розслідування.

Важливим елементом системи національних поліцейських органів Франції є муніципальна поліція. Історично до її складу входять муніципальна і сільська поліції. Упродовж кількох років мери деяких великих французьких міст, а саме тих, де поліцейський персонал було передано в розпорядження держави, вважали за необхідне створення муніципальної поліції. Сьогодні у великих і середніх населених пунктах, а також у великих містах, співіснують одночасно національна та муніципальна поліції.

Реформа початку 1980-х рр. внесла суттєві зміни не лише до правового статусу та організації місцевого самоврядування, а й до місцевої поліції. Йдеться насамперед про введення нового інституту комісарів республіки, який прийшов на зміну традиційному для Франції інституту префектів.

Після реформи комісар поліції не є представником місцевого колективу – департаменту (як це було у випадку з префектом), він діє лише як представник держави, і в цій ролі зобов'язаний вживати всіх необхідних заходів для забезпечення публічного порядку (громадської безпеки, спокою, санітарії) у відповідному департаменті [7, с. 74].

Комісар республіки здійснює свої повноваження в поліцейській сфері за допомогою або регламентації, або дозвільних чи заборонних юридичних актів. Він розпоряджається здебільшого особовим складом поліції, що підпорядковується МВС, та здійснює свою діяльність у межах департаменту. Зазначимо, що в більшості великих і важливих департаментів при комісарові республіки діють представники комісара республіки. Для виконання поліцейських завдань і функцій комісар республіки має у своєму розпорядженні такі служби: службу загальної інформації, якою керує начальник департаментської служби; служби національної поліції, якими керує департаментський начальник міської поліції. Хоча республіканські роти безпеки підпорядковуються міністрові внутрішніх справ, котрий ухвалює рішення про їх використання в непередбачених випадках, проте комісар республіки може залучити республіканські роти безпеки, дислоковані в його департаменті, до виконання заходів щодо охорони громадського порядку [7, с. 40–42].

Сфера повноважень муніципальної поліції в цілому проголошує, що «муніципальна поліція забезпечує належний порядок, громадську безпеку, спокій і санітарію» [7, с. 701].

Отже, компетенція муніципальної поліції обмежується забезпеченням публічного порядку: громадської безпеки, спокою та санітарії.

Структура муніципальної поліції досить розгалужена. Кожному напрямку діяльності відповідає окремий підрозділ. До системи муніципальної поліції належать:

1) поліція руху (для цієї поліції, котра забезпечує безпеку й безперервність дорожнього руху, встановлюється компетенція залежно від категорії і територіального розташування доріг);

2) поліція видовищ (забезпечує безпеку громадян і правопорядок під час проведення видовищних заходів – концертів, виставок, конкурсів, шоу тощо);

3) поліція споруд, що перебувають під загрозою руйнування (її основним завданням є втручання з метою попередження небезпеки в разі, якщо споруда, котра перебуває під загрозою руйнування, розташована поблизу дороги або площі й загрожує перехожим);

4) поліція попередження пожеж (ст. 132-2 Кодексу комун передбачає обов'язок муніципальної поліції попереджувати, запобігати й надавати необхідну допомогу у разі аварій та лих, пов'язаних із пожежами).

Компетенцію поліції визначено Законом Франції «Про посилення безпеки і захисту свободи особи» № 81-82 від 02.02.1981 р. Закон значно розширив підслідність кримінальних справ органам поліції за рахунок скорочення підслідності кримінальних справ судді. У 1990-х рр. у Франції прийнято також низку інших законодавчих актів, які значно посилюють роль поліції у житті суспільства [7, с. 704].

Великобританія. Особливої уваги заслуговує структура органів поліції Великобританії у зв'язку з високим рівнем довіри населення до поліції. Вирішальну роль у цьому відіграє вмiла організація поліцейської роботи. Розглянемо докладніше структурні підрозділи поліції Великобританії.

Органи територіальної поліції, яка виконує основний обсяг поліцейської роботи. Ця поліція обслуговує певні території, діючи на підставі Поліцейського акту 1996 р. (Англія та Уельс), Поліцейського акту 1967 р. (Шотландія) і Поліцейського акту 2000 р. (Північна Ірландія). В актах сформульована мета, організація, юрисдикція і відповідальність органів територіальної поліції. У Лондоні діють два територіальних поліцейських формування: Міська поліція в центрі Лондона і Скотленд-Ярд. Поряд із цим, самостійне місце посідають сили спеціальної поліції. До них належать транспортна поліція, поліція Міністерства оборони, військова поліція, поліція щодо мирного атому, агентство по боротьбі з організованою злочинністю. Крім того, структура поліцейських органів охоплює велику кількість формувань, заснованих на старому законодавстві або звичайному праві. Вони контролюють окремі невеликі території (порти, парки) або заходи.

Головний загін поліції Великобританії – констеблі. Вони мають право на проведення багатьох процесуальних дій, наприклад здійснювати арешт. Значна їх частина перебуває в територіальній поліції, а також у спеціальних підрозділах Британської транспортної поліції, військової поліції та поліції мирного атому. Низка нормативно-правових актів дозволяють наймати констеблів для конкретних завдань. Так з'являється поліція з охорони портів і доків, тунелів і лісів. Якщо адміністративними правопорушеннями невеликої тяжкості займаються рядові констеблі, то протидією та припиненням середніх і тяжких правопорушень займаються детективи. Детективи повинні аналізувати отримані докази, будувати на їх основі версії і здійснювати всі необхідні заходи. Крім протидії та припинення правопорушень та низки інших функцій, до повноважень детективів належить також захист свідків [8].

Боротьба з організованою, економічною злочинністю належить до компетенції спеціальної поліції – агентства по боротьбі з організованою злочинністю (SOCA). Це самостійна силова струк-

тура Сполученого Королівства, яка формально віднесена до Міністерства внутрішніх справ.

З утворенням SOCA у квітні 2006 р. їй були передані функції таких служб, як Національна антикримінальна бригада, Національна служба кримінальної розвідки, Національне об'єднання по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій, секція з розкриття та розслідування злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків Королівської акцизної і митної служби, Прикордонна служба – в частині компетенції протидії організованим злочинності у сфері міграції.

Співробітники SOCA мають сукупність повноважень констебля, офіцерів митної та міграційної служб. Вони не носять уніформи і не підлягають перевірці з боку констеблів територіальної поліції у побутових ситуаціях (на дорогах, вулиці тощо).

Спеціалізованою поліцейською структурою є Британська транспортна поліція (БТП), яка створена для забезпечення безпеки на залізничних магістралях. У штаті БТП нараховується близько 3 000 поліцейських офіцерів, у сфері уваги яких мережа національних і локальних залізниць, а також лондонське метро.

Поліція Міністерства оборони утворена шляхом злиття трьох управлінь поліцейських сил – військово-повітряних, сухопутних і військово-морських. Її функції пов'язані із забезпеченням безпеки військових об'єктів, роботою серед персоналу Міністерства оборони. Повноваження співробітників цієї поліції широкі й охоплюють усі права офіцерів підрозділів територіальної та спеціальної поліцій. Поліцію Міністерства оборони не слід плутати з Королівською військовою поліцією, яка є самостійною структурою [8].

Королівська військова поліція виконує завдання забезпечення правопорядку серед військово-вослужбовців. Вона попереджує правопорушення, здійснює підтримку порядку на військових базах [9].

До спеціальних поліцейських структур належить також цивільна ядерна поліція, на яку покладена відповідальність за безпеку атомних станцій та охорона транспортування атомних матеріалів для забезпечення виробничого циклу й утилізації відходів [10].

Потужну підтримку роботі поліції надає Національне агентство з поліпшення поліцейської роботи. До його завдань належить розвиток (створення і впровадження) нових інформаційних технологій, а також надання допомоги в підготовці кадрів для органів поліції. До складу Агентства входять Поліцейська інформаційно-технологічна організація і поліцейські органи Великобританії Центрекс. Поліцейська інформаційно-технологічна організація займається впровадженням технологій біометричної ідентифікації. Національне агентство з поліпшення поліцейської роботи було

створено за рекомендацією Асоціації начальників поліції в рамках реалізації зеленої карти «сумісного забезпечення громадської безпеки».

При поліції також функціонує відділ інформації. Його діяльність спрямована на зниження ризиків співробітників поліції, збереження часу і грошей, оптимізацію роботи. Відділ інформації містить і поповнює Національну поліцейську бібліотеку. До його складу входить бюро зниклих безвісти, яке розшукує осіб, ідентифікує непізнані групи. Бюро працює у контакт з поліцією та іншими організаціями, допомагаючи у розшуку безвісти зниклих [11].

Велику роль у поліпшенні роботи поліції виконує Асоціація начальників поліції. Особливо її зусилля помітні у сфері розробки стандартів поліцейської діяльності, провадження їх у систему підготовки службовців поліції. Іншим важливим напрямком діяльності Асоціації є розробка критеріїв ефективності роботи поліцейських органів. Тут в останні роки відбулася важлива зміна – відмова від самооцінки і визначення головним критерієм оцінку тих громад, які обслуговують сили поліції [12].

Аналіз діяльності поліції зарубіжних країн, вивчення досвіду розвитку поліцейських підрозділів може бути корисним для України як держави, яка прагне мати правоохоронні органи європейського зразка. Однак спостереження показують, що кожна з поліцейських систем світу має свою індивідуальну історію розвитку та свою специфіку. Тому одним з основних завдань, яке слід поставити перед Міністерством внутрішніх справ України, є вдосконалення органів внутрішніх справ з урахуванням позитивного досвіду поліцейської діяльності провідних країн Європи. У складних умовах реформування органів внутрішніх справ, розширення процесу їх інтеграції з міжнародним товариством правоохоронних органів об'єктивно зростає інтерес до досвіду поліцейських систем зарубіжних країн та досліджень сучасних проблем їхнього розвитку [13, с. 7]. Пізнання і конструктивне використання поліцейського досвіду розвинутих країн світу має суттєве теоретичне і практичне значення для забезпечення реформування органів внутрішніх справ відповідно до міжнародних стандартів [14, с. 92].

Найбільш вдало, на нашу думку, зміст поліцейської діяльності у сучасному демократичному суспільстві викладено американським поліцейським Д. Бейлі, який на підставі проведеного аналізу широкого кола нормативних приписів виокремив основні вимоги суспільства, які ставляться до поліцейських взагалі, незалежно від політичної системи країни.

1. Пріоритетним напрямком роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам (ефективне реагування

поліції на заяви окремих громадян, підтримка з ними постійного зв'язку та інформування про хід розгляду їхніх справ; здійснення постійного моніторингу ситуації щодо потреб вразливих груп населення, які потребують підвищеної уваги та додаткового захисту своїх прав з боку поліції, розроблення відповідних програм або планів заходів щодо надання їм додаткової допомоги, відслідковування їх ефективності).

2. Поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом (усі рішення поліції мають бути вмотивовані законом та підтримані судом, а не диктуватись урядом та побажаннями політичних партій; ноти підтримки або протесту, політичні заяви тощо можуть бути взяті до уваги керівниками поліції під час прийняття управлінських рішень, проте лише як додаткові аргументи (контраргументи) до вимог закону, на підставі яких діє поліція).

3. Поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які є необхідними для вільної політичної діяльності у демократичному суспільстві (впровадження процедур та нормативних актів, які унеможливають здійснення свавільних арештів і затримань, забезпечують захист затриманих осіб від тортур; запровадження спеціального навчання персоналу з метою забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ).

4. Поліція має бути прозорою у своїх діях (відкритість поліції для форм зовнішнього контролю, в тому числі громадського контролю, зокрема стосовно питань планування роботи поліції в цілому, реалізації запланованих заходів та результатів роботи).

Реформування органів внутрішніх справ є актуальним питанням в Україні, адже рівень довіри населення до міліції досягає критичної точки. Сьогодні спостерігається запозичення досвіду зарубіжних країн, зокрема залучення фахівців із Грузії та США.

Досвід реформування органів внутрішніх справ у Грузії, яке нещодавно відбулося, допоможе змінити на 90% правоохоронну систему взагалі. Так, до поліції Грузії не брали колишніх працівників правоохоронних органів і навіть громадян з юридичною освітою. В подальшому на роботу у поліцію приймали молодих людей віком від 19 до 35 років на загальних умовах. Патрульна служба була оновлена майже повністю. У службу детективів приймали і колишніх співробітників, але за умови, що за ними немає сумнівного минулого, після спеціальних тестів, перепідготовки і на загальних умовах з усіма. ДАІ було розформовано повністю. Створено систему поліцейських патрулів американського типу, наділених функціями обласної поліції. Патрульна служба поєднала функції дорожньої поліції і моментального реагування на звернення громадян до служби екс-

тренної допомоги. Екіпажі з двох осіб курсують за спеціально розробленими маршрутами. Патрульні машини в обов'язковому порядку їздять із ввімкненими проблісковими маячками. Норматив реакції на повідомлення про злочин або подію найближчого екіпажу складає кілька хвилин. Усі машини обладнані комп'ютерами, за якими можна перевірити будь-який транспортний засіб або особу затриманого. У машинах встановлено камери і ведеться запис розмов екіпажу, а також місця події, поліцейські мають право затримувати й опитувати людей тільки в певному секторі огляду камери своєї машини. Виїзд на лінію машини зі зламаним обладнанням спостереження може призвести до звільнення екіпажу і працівника, котрий випустив машину на лінію.

Будівлі поліції стали своєрідним символом нового стилю роботи. Будівля самого Міністерства внутрішніх справ, так само, як і поліцейські відділки, зроблена переважно зі скла. Вважаємо, що це нововведення потрібне і для органів внутрішніх справ України задля виконання принципу прозорості, який є основоположним у діяльності поліції. У такий спосіб влада б підкреслила, що відкритість є пріоритетом у роботі поліції, і це не зміниться. Поліцейські повинні перебувати в одній великій кімнаті.

У Грузії також суттєво підвищилась заробітна платня працівників правоохоронних органів, плюс медична страховка, страховка на випадок загибелі або каліцтва, премії, які можуть бути досить значними залежно від вислуги років, участі в розкритті конкретних злочинів. Але разом з цим введено жорсткий контроль і відповідальність. Було створено контролюючий орган – Генеральну інспекцію. Її співробітники постійно «відвідують» низові підрозділи. Наприклад, під виглядом простих громадян приходять у відділки і просять відкрити кримінальну справу з дріб'язкового приводу, про який раніше ніхто і розмовляти б не став, типу крадіжки мобільного телефону. Непорушення справи загрожує поліцейському кримінальною відповідальністю, не кажучи вже про звільнення та санкції, тому кількість порушених справ різко зросла, але оскільки це не є більше основним методом оцінки роботи, поліцейські самі стали набагато активніше брати справи в роботу. У результаті діяльності Генеральної інспекції за роки реформ державний апарат безперервно і наполегливо чиститься від корупції. У перші роки з оновленого МВС було звільнено або піддано юридичній відповідальності кілька сотень співробітників. У перші місяці роботи патрулів ефір провідних телекомпаній був переповнений кадрами дачі хабарів новим працівникам, які знімалися прихованою камерою агентами спецслужб. Спіймані на хабарі відправлялись у в'язницю строком на 10 років. Карались також і ті, хто хабар давав і хто такі факти замов-

чував. Так тривало доти, доки в поліції не зрозуміли, що брати хабарі не можна, порушувати закон не можна.

У Грузії Академія поліції не є вищим навчальним закладом. Сюди приходять люди, які вже мають вищу освіту (зазвичай правову). Навчання триває кілька місяців і супроводжується постійними іспитами, перевітками і випробуваннями. Потрапити до Академії складно. Крім курсантів, в Академії навчаються двічі на рік і вже працюючі поліцейські. Вони за один-два тижні проходять програми перепідготовки або отримують сертифікати нової спеціалізації (наприклад, детектива).

Одним із головних критеріїв оцінювання діяльності органів поліції є рівень довіри громадянського суспільства до них. Суспільно-політичні обставини сьогодення, що склалися в Україні, негативно вплинули на рівень довіри громадянського суспільства до органів внутрішніх справ та спричинили гостру потребу в пошуку нових шляхів удосконалення їх взаємодії. Попри те, що чинним законодавством України встановлено основні принципи, якими у своїй діяльності мають керуватись поліцейські (принципи законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадянськими організаціями й населенням, а також положення ратифікованої Україною міжнародної Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод»), показник їх практичного застосування досить низький.

Слід зазначити, що одним з основних напрямків роботи поліції є робота з кадрами, підготовка та стажування молодих співробітників поліції, підвищення їх правосвідомості та інтелектуального рівня. Початкова підготовка посідає центральне місце в структурі професійної освіти кадрів поліції, оскільки саме від якості початкового навчання залежить становлення і розвиток професійних якостей поліцейського. У поліції США, Великобританії та інших розвинутих країн світу цей вид підготовки є обов'язковим для всіх, хто прийшов на службу. Так повинно бути і в Україні, все починається з початкової підготовки, котра повинна проводитись у центрах підготовки поліцейських. Процес відбору кандидатів на службу в поліцію та їх навчання повинен залежити від рівня освіти, оскільки освітній і культурний рівень поліцейських є основним чинником, що забезпечує прогресивний розвиток поліції, а поліцейська освіта – це потужний резерв підвищення ефективності поліцейської діяльності. Рівень освіти для претендентів безпосередньо залежить від виду майбутньої роботи й обов'язків.

Висновки і пропозиції. Отже, користуючись досвідом створення та функціонування органів поліції у Грузії як найближчого сусіда, котрий реформував правоохорону систему та пройшов цей

шлях, покладаючись на досвід інших зарубіжних країн, влада України повинна запровадити якісні зміни у своїй державі та забезпечити всі необхідні умови для її процвітання [15, с. 132–135].

Література

1. Кукушкин В.М. Социологические проблемы полицейской деонтологии : дис. ... докт. социол. наук / В.М. Кукушкин. – М., 1994 ; Шалагин Д.Д. Полиция США – Проблемы экстремальной и кризисной психологии : дис. ... канд. юрид. наук / Д.Д. Шалагин. – М., 1998.
2. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран: основные черты организации и деятельности / А.В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1991 ; Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка / А.В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД России, 1993. – 365 с.
3. Про Національну поліцію : Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
4. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчук. – К. : О.М. Москаленко, 2013. – 588 с.
5. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – Харків, 2003. – 169 с.
6. Karl-Heinz R. Polizeirecht Baden-Wurtemberg. Nomos Verlagsgesellschaft / R. Karl-Heinz, S. Schmitt. – Baden-Baden, 2005. – 450 s.
7. The Serious Organised Crime Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.soca.gov.uk>.
8. The Royal Military Police // British Army Website [Електронний ресурс].
9. What's the Role of the Civil Nuclear Constabulary Where Do They Work? – Civil Nuclear Constabulary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.snc.police.uk.2009-03-25>.
10. The National Policing Improvement Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npia.police.uk>.
11. Матюхіна Н.П. Сучасний погляд на управління правоохоронними органами США / Н.П. Матюхіна // Право і безпека. – 2005. – Т. 4 – № 5. – С. 7–9.
12. Декларация о полиции : Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 08.05.1979 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803.
13. Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 28–29 берез. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпропетровський університет внутрішніх справ, 2014. – 232 с.

14. Именем Закона. – 2014. – № 12 (5918). – С. 4.

15. Про питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-p>.

Анотація

Ільницький В. О. Зарубіжний досвід у сфері процесуальної діяльності органів Національної поліції та його значення для України. – Стаття.

Досліджено теоретичні питання формування органів Національної поліції в Україні, законодавче регулювання цього поняття. Визначено коло повноважень цих органів. Розглянуто сферу здійснення адміністративно-процесуальної діяльності цими органами. Проаналізовано міжнародні органи поліції.

Ключові слова: органи Національної поліції, міжнародний досвід, адміністративно-процесуальна діяльність.

Аннотация

Ильницкий В. О. Международный опыт в сфере процессуальной деятельности органов Национальной полиции и его значение для Украины. – Статья.

Исследованы теоретические вопросы формирования органов Национальной полиции в Украине, законодательное регулирование этого понятия. Определен круг полномочий этих органов. Рассмотрена сфера осуществления административно-процесуальной деятельности этими органами. Проанализированы международные органы полиции.

Ключевые слова: органы Национальной полиции, международный опыт, административно-процесуальная деятельность.

Summary

Ilitskiy V. O. International experience in the field of procedural activities of the National Police and its implications for Ukraine. – Article.

Theoretical issues of the formation of the National Police in Ukraine, legal regulation of the concept are investigated. Definition of terms of reference of these bodies is detected. The field of administrative and procedural activities of these bodies is considered. International police agencies are analyzed.

Key words: National Police authorities, international experience, administrative and procedural activities.

УДК 347.734

Н. Д. Квасневська
кандидат юридичних наук

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Судова система в Україні організована та функціонує відповідно до Конституції та законодавства України, міжнародних актів, ратифікованих Україною. Водночас, напрямки, принципи, основоположні традиції, методи та форми правового регулювання в сфері організації та функціонування судової системи здебільшого встановлюються державними концепціями, стратегічними планами розвитку судової системи, що, у свою чергу, визначаються державною політикою.

За роки незалежності українська держава пройшла тривалий та складний шлях у напрямку формування незалежної та ефективної судової системи, яка б забезпечувала оперативний та дієвий судовий захист своїх громадян, інших фізичних та юридичних осіб, державних та суспільних інтересів. Однак і нині залишається багато не вирішених питань, не розв'язаних у цій сфері проблем, на подолання яких мають бути спрямовані подальші зусилля держави. Така ситуація зумовлена неефективністю окремих аспектів державної політики в сфері організації та функціонування судової системи, помилками, допущеними на різних етапах її становлення. Таким чином, дослідження історії державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України дає змогу визначити її основні недоліки та напрямки подальшого розвитку.

Актуальність теми дослідження підтверджується дефіцитом наукових робіт, присвячених адміністративно-правовому аспекту трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Окремі аспекти державної політики в сфері розвитку судової влади досліджували, зокрема, такі вчені: О.С. Васильєв, А.В. Кірмач, В.В. Молдаван, С.П. Погребняк, О.П. Рябченко, М.Д. Савенко, Н.В. Сібільова, О.В. Старчук, О.В. Стомба, В.Б. Татаренко, І.Є. Туркіна. Однак нині відсутні комплексні дослідження, присвячені адміністративно-правовому аспекту трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України, що вкотре підкреслює вагу та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення адміністративно-правових аспектів трансформації державної політики в сфері організації та функціонування

судової системи України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття категорії «державна політика в сфері організації та функціонування судової системи»; встановити періодизацію розвитку державної політики в сфері організації та функціонування судової системи; дослідити положення державних концепцій щодо розвитку судової системи в Україні на різних етапах державотворення та провести їх порівняльний аналіз.

Трансформація державної політики в сфері організації та функціонування судової системи пройшла кілька етапів, на кожному з яких її характеризували певні особливості та пріоритети. Однак перш ніж визначити та провести порівняльний аналіз цих особливостей, необхідно з'ясувати значення категорії «державна політика» та, відповідно, сформулювати поняття державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України.

Так, на думку О.С. Васильєва, державна політика – це певна цілеспрямована діяльність органів державної влади, що формується та здійснюється державними інститутами і спрямована на збалансування інтересів різних суспільних груп у державі [1, с. 8].

В.Є. Гаврілов вважає, що державна політика – це доволі складна та об'ємна категорія, яка в тій або іншій сфері суспільних відносин містить величезну кількість факторів, що впливають на окремі її характеристики та визначають цільову спрямованість. Провідний вплив на державну політику має політична система суспільства. Крім того, структура та зміст державної політики оформлюється правовою системою, що визначає її основні параметри (правовий статус суб'єктів, принципи здійснення, межі державного втручання, заходи відповідальності за протиправну поведінку тощо [2, с. 131].

Отже, в узагальненому вигляді характерними ознаками державної політики є: 1) спрямованість на вирішення найбільш важливих питань державного будівництва, суспільного та державного життя; 2) вираження у плануванні та реалізації планів та концепцій у різних сферах діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших державних інститутів; 3) втілення переважно в загальнодержавних концепціях, стратегічних планах тощо; 4) роль регулятора державних інтересів, їхнє балансування з інтересами

різних соціальних груп та інститутів; 5) орієнтаційна функція для подальшого розвитку законодавчої, виконавчої та судової діяльності держави.

Різновидом державної політики є політика в сфері організації та функціонування судової системи України, яку можна визначити як діяльність органів державної влади, інших публічних інститутів, спрямовану на вироблення єдиної концепції, планування побудови та роботи судів всіх рівнів та ланок, а також інших органів й інститутів, що входять до структури судової системи, визначення шляхів подальшого розвитку судової системи, вироблення основних завдань в обраному напрямку та способів їх виконання.

Періодизація державної політики в сфері функціонування та організації судової системи ґрунтується на спільних закономірностях, притаманних кожному етапу розвитку державної політики в цій сфері. В.Б. Татаренко, досліджуючи державну політику розвитку судової влади, зробила висновок, що у процесі еволюційного формування теорії становлення державної влади та її розподілу виділяються наступні три етапи: 1) створення світоглядного фону, виникнення перших концепцій розподілу влади та оформлення складових її елементів; 2) створення цілісних нових концепцій, гармонійне їх поєднання в єдине ціле; 3) внесення перших коректив, що виникли в результаті накопичення практичного досвіду щодо застосування основних положень теорії розподілу державної влади в життя. Також науковець запропонував виділити четвертий етап вивчення проблеми розвитку та становлення судової влади в Україні, який включає період від радянських часів до сьогодні [3, с. 170]. Останній етап залишається мало дослідженим, незважаючи на те, що саме з нього розпочинається формування державної політики незалежної України, хоча в ній ще деякий час зберігались пережитки радянського періоду.

Радянська судова система виходила з територіального принципу формування судів: був місцевий рівень – суди першої ланки, обласний рівень, Верховний Суд України і врешті-решт Верховний Суд Союзу РСР. Водночас допускався розгляд справ у судах вищих інстанцій по суду першої інстанції, а також в касаційному та наглядовому порядку [4, с. 15]. Деякий час після розпаду Радянського Союзу на території України практично без суттєвих змін діяли радянська судова система та служба суддів.

Етап формування принципово нової державної політики незалежної України в сфері організації та функціонування судової системи розпочався із затвердження в 1992 р. Верховною Радою України Постанови «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» [5]. В цьому документі зазначалося, що суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, являли собою важливий

інструмент командно-адміністративної системи і змушені були бути провідниками її волі. Наголошувалось на тому, що суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом. З огляду на це головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади є перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства [5]. Таким чином, перший етап реформи був одним з найбільш складних, оскільки необхідно було не тільки формувати нову систему судів, визначити принципи її організації та функціонувати, але і повністю оновлювати законодавство в цій сфері. Тому саме на цьому етапі приймається низка законів, зокрема: «Про Конституційний Суд України» [6] від 3 червня 1992 р., що закладав основи конституційної юрисдикції; «Про статус суддів» [7] від 15 грудня 1992 р., яким було закладено основу професіоналізації суддів; «Про органи суддівського самоврядування» [8] від 2 лютого 1994 р., яким було зроблено першу спробу створити систему органів суддівського самоврядування з метою підвищення незалежності суддів; «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію» [9] від 2 лютого 1994 р. та ін.

Як зазначає І.Є. Туркіна, серйозною проблемою на цьому етапі формування судової влади було організаційне забезпечення діяльності судів, яким до прийняття Конституції опікувалась виконавча гілка влади [10, с. 31].

Зазначений період формування державної політики в сфері організації та функціонування судової системи можна назвати початковим. Характерними рисами державної політики в цей період були такі: 1) українська держава прийняла курс на утворення незалежної системи професійних суддів із високим рівнем кваліфікації; 2) пріоритетними цілями було виведення судової системи з-під впливу інших гілок влади, формування професійного суддівського корпусу, створення допоміжних структур забезпечення діяльності суддів; 3) основним недоліком державної політики на цьому етапі було покладення на Кабінет Міністрів України функції визначення посадових окладів суддів (ст. 44 Закону «Про статус суддів»), що фактично створювало умови залежності судової системи від рішення виконавчої влади у сфері фінансування.

Початковий період тривав до прийняття Конституції 1996 р., після чого стартував черговий етап трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України. Прийняття Конституції України [11] мало величезне значення для подальшого становлення судової системи України.

Конституція України закріпила основоположні принципи правосуддя, визначила систему судів, конституційний статус суддів загальної юрис-

дикції, конституційний статус Конституційного Суду України, запровадила три судові інстанції тощо. Враховуючи зміни, внесені Конституцією України, було прийнято Закон «Про судоустрій в Україні» [12] та Закон «Про Конституційний Суд України» [13], який чинний дотепер.

Вагомим здобутком на цьому етапі формування державної політики в сфері організації та функціонування судової системи було утворення спеціального органу організаційного забезпечення діяльності суддів – Державної судової адміністрації, а також зміна принципів фінансування судової системи: відтепер обсяги фінансування визначалися Державною судовою адміністрацією за погодженням із Радою суддів України. Судова система поступово набувала рис незалежності в організаційній та фінансовій сферах.

Однак, незважаючи на позитивні зрушення в цій сфері, як зазначалося в Доповіді Центру політико-правових реформ «Про судову систему і судову реформу», наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. відсутність єдиного узгодженого бачення майбутнього судової системи призвела до непослідовних і недалекоглядних законодавчих змін. Кризові явища в українському суспільстві почали загострюватися [14, с. 13]. Тому цей етап можна назвати проміжним. За таких умов потрібні були рішучі кроки, які заклали фундамент нового етапу становлення державної політики в досліджуваній сфері.

Отже, проміжний етап трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи характеризувався такими рисами: 1) держава здійснювала подальші кроки на шляху утвердження незалежності суддів та судової системи, формування самостійної повноцінної гілки влади; 2) деякі рішення та законодавчі зміни були непослідовними та суперечливими. Зокрема, це стосувалося процедури прийняття суддів на посаду вперше та безстроково, практичної реалізації деяких принципів правосуддя (інформаційної прозорості, справедливості) тощо.

Наступний етап, який розпочався в 2006 р. затвердженням Указом Президента України Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [15]. Цей етап був пов'язаний із прийняттям державою курсу на євроінтеграцію. З огляду на це, виникла потреба у втіленні європейських стандартів та принципів судової системи, визначених в Основних принципах незалежності судових органів № 40/32 та № 40/146 від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. [16], Рекомендаціях № (94)12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 р. [17] та ін., у національному законодавстві України. З урахуванням цих принципів була сформульована нова

концепція розвитку судової системи, а також розроблено та прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [18] та низка інших важливих законів, які підвищували рівень інформаційної прозорості здійснення правосуддя та зміцнювали незалежність судової системи.

Особливостями державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України на цьому етапі були: 1) вагомий вплив на державну політику в досліджуваній сфері справляли міжнародні та європейські принципи і стандарти; Україна відмовилась від пережитків радянської судової системи, прийняла курс на інформатизацію суспільства; 2) суттєву увагу держави приділяла розвитку принципів судочинства, підвищенню обсягів фінансування судової влади, підвищенню ролі суддів у вирішенні питань власної діяльності, зокрема формуванню державної політики та прийняттю законодавчих актів в сфері організації та функціонування судової системи тощо.

Сучасний етап трансформації державної політики розпочався із затвердження Стратегічного плану розвитку судової влади України на 2013–2015 рр. [19]. Першочерговими завданнями, що стоять перед судовою владою України в цьому плані, були визнанні такі:

1) визначення показників ефективності роботи суду, відображення їх у статистичній звітності, проведення аналізу процедури діловодства, опис процесів та порядку роботи з документами;

2) забезпечення погодження програмного забезпечення з удосконаленими процедурами роботи з документами та забезпечення інтеграції програмних продуктів, які використовуються в судовій системі;

3) розробка Плану інформатизації судів, який визначив би, зокрема, принципи, стандарти, часові межі та бюджетні розрахунки, необхідні для функціонування єдиної судової інформаційної системи [19, с. 10] тощо.

На сучасному етапі розвитку судової системи також було прийнято Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» [20], яким дещо змінено організацію судової системи, підвищено дисциплінарну відповідальність суддів та процедуру дисциплінарного провадження щодо них, порядок підготовки суддів та процедуру призначення тощо.

Всі означені зміни дозволяють сформулювати такі пріоритетні напрямки державної політики в сфері організації та функціонування судової системи на сучасному етапі: 1) інтеграція сучасних інформаційних технологій у діяльності суддів, що спрощує документообіг та діловодство в судах; 2) підвищення рівня фінансування суддів з одночасним підвищенням їх дисциплінарної відповідальності; 3) удосконалення системи судової

статистики, яка б містила показники, необхідні для якісного та кількісного аналізу ефективності судової системи тощо.

Таким чином, трансформація державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України пройшла такі етапи: 1) початковий – від проголошення незалежності (1991 р.) до прийняття Конституції України (1996 р.); 2) проміжний – до прийняття курсу на євроінтеграцію (2006 р.) та затвердження нової концепції вдосконалення судівництва; 3) євроінтеграційний – до затвердження Стратегічного плану розвитку судової влади на 2013–2015 рр. (2013 р.); 4) сучасний етап, який триває з 2013 р.

Кожен із цих етапів характеризувався певними особливостями, здобутками та помилками. Якщо на початковому та проміжному етапах державна політика в сфері організації була зосереджена здебільшого на цілях створення судової системи нового типу, розробки базового законодавства в цій сфері, визначення основоположних принципів правосуддя, то подальші етапи були пов'язані із прийняттям курсу української держави на європейську інтеграцію, втілення в життя європейських принципів правосуддя, підвищення прозорості діяльності судової влади. Однак нині реформування державної політики в досліджуваній сфері триває.

Так, на думку В.Б. Татаренко, реформування державної політики розвитку судової системи в Україні на сучасному етапі необхідно здійснювати в напрямку збільшення її прозорості та чіткого дотримання принципів справедливості правосуддя. Створення дієвої, незалежної, справедливої судової влади є першочерговим завданням сучасного етапу державної політики розвитку судової системи в Україні [3, с. 170].

Важливим напрямком подальшого розвитку судової системи повинно стати також запровадження механізмів дієвої боротьби з корупцією серед суддів, остаточного звільнення судової системи від політичного тиску та впливу з боку інших гілок влади, а також підвищення ваги інститутів громадянського суспільства у здійсненні контролю за роботою судової системи. Тому подальший розвиток державної політики має бути сконцентрований у Концепції розвитку судової системи на подальші роки, розробка положень якої має стати напрямком майбутніх наукових досліджень.

Література

1. Васильєв О.С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння / О.С. Васильєв // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – С. 1–10.
2. Гаврилов Е.В. Державна політика в сфері забезпечення зайнятості: окремі правові аспекти / Е.В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129–135.
3. Татаренко В.Б. Державна політика розвитку судової влади в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. :

25.00.02 «Механізми державного управління» / В.Б. Татаренко; Черномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2010. – 224 с.

4. Савенко М.Д. Концептуальні засади судової політики. Позиція судової влади та органів суддівського самоврядування / М.Д. Савенко // Вісник Центру суддівських студій. – 2008. – № 11. – С. 15–18.

5. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 03.06.1992 р. № 2400-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 33. – Ст. 471.

7. Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 р. № 2868-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.

8. Про органи суддівського самоврядування: Закон України від 02.02.1994 р. № 3909-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 138.

9. Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію: Закон України від 02.02.1994 р. № 3911-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 140.

10. Туркіна І.Є. Сутність судової влади як особливої сфери державної діяльності / І.Є. Туркіна // Публічне управління. – 2011. – № 2 (6). – С. 31–34.

11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

13. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

14. Доповідь про судову систему і судову реформу: Центр політико-правових реформ, 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem_vera_ua.pdf.

15. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 23.

16. Основні принципи незалежності судових органів: Резолюція 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva>.

17. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»: міжнародний документ від 13.10.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva>.

18. Про судоустрій і статус суддів: Закон України в ред. від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

19. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 рр.: Стратегічний план Ради суддів України та Державної судової адміністрації України, лютий 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Strategic_Plan_for_Ukrainian_Judiciary_UKR.pdf.

20. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 18, 19–20. – Ст. 132.

Анотація

Квасневська Н. Д. Трансформація державної політики у сфері організації та функціонування судової системи України: адміністративно-правовий аспект. – Стаття.

У статті розглядається поняття «державна політика в сфері організації та функціонування судової системи»; розроблена періодизація розвитку державної політики в сфері організації та функціонування судової системи; досліджено положення державних концепцій щодо розвитку судової системи в Україні на різних етапах державотворення; виявлено основоположні засади концепцій, проведено їх порівняльний аналіз.

Ключові слова: судова система, судова влада, державна політика, державна концепція, трансформація, організація, функціонування.

Аннотация

Квасневская Н. Д. Трансформация государственной политики в сфере организации и функционирования судебной системы Украины: административно-правовой аспект. – Статья.

В статье рассматривается понятие «государственная политика в сфере организации и функционирования судебной системы»; разработана периодизация развития государственной политики в сфере органи-

зации и функционирования судебной системы; исследованы положения государственных концепций по развитию судебной системы в Украине на разных этапах развития государства; обнаружены основополагающие идеи этих концепций, проведен их сравнительный анализ.

Ключевые слова: судебная система, судебная власть, государственная политика, государственная концепция, трансформация, организация, функционирование.

Summary

Kwasniewska N. D. The transformation of the state policy in the field of organization and functioning of the judicial system of Ukraine: legal and administrative aspects. – Article.

In this article we consider the concept of “state policy in the field of organization and functioning of the judicial system” developed a periodization of the development of the state policy in the field of organization and functioning of the judiciary, examined the provisions of the State Concept for the development of the judicial system in Ukraine at different stages of development of the state, we discovered the basic ideas of these concepts, conducted a comparative analysis.

Key words: the judiciary, the judiciary, public policy, state concept, transformation, organization, operation.

УДК 342.9

О. І. Кобелєв
перший заступник начальника
Державної податкової інспекції Печерського району
Головного управління
Державної фіскальної служби України в м. Києві

ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПІДСТАВИ, ФОРМИ ТА НАСЛІДКИ

Прагнення України до європейської інтеграції, проведення адміністративної реформи висувають на перший план завдання створення професійної та ефективної державної служби. Саме стабільна і професійна державна служба є запорукою ефективною системи державного управління. В цьому контексті вкрай актуальним видається питання впровадження єдиної та прозорої системи оцінки діяльності державних службовців, адже йдеться про вимірювання як ступеня ефективності та результативності їх службової діяльності, так і якісних та об'єктивних показників кадрового потенціалу державних органів, зокрема, органів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС).

До окремих аспектів проблеми оцінювання державних службовців зверталися В. Авер'янов, Г. Атаманчук, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Пашко, С. Серьогін, В. Сороко, В. Травін, Г. Щокін та ін.

Метою статті є дослідити сутність, завдання, критерії оцінювання службової діяльності державних службовців, проаналізувати його підстави та наслідки, встановити недоліки існуючої системи оцінювання державних службовців та шляхи їх усунення.

Оцінювання результатів діяльності набуває більшого значення в країнах ЄС як ключовий момент у процесі управління людськими ресурсами, воно є на порядку денному кожного керівника та розглядається як важливий інструмент лідерства [9].

Варто зазначити, що вирішенню проблеми ефективності оцінювання державних службовців в Україні з використанням світового досвіду було присвячено Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», що реалізовувався відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Канади стосовно канадської програми співробітництва, підписаного 26 травня 2008 [1]. За результатами реалізації Проекту визначено, що основна проблема процедури щорічного оцінювання пов'язана з формальністю використання, а значить, і недієвістю оцінювання діяльності державних службовців.

Майже в усіх країнах ЄС державні службовці працюють на основі опису своїх функцій, профілів компетенцій та/або угод щодо завдань/ цілей діяльності й тому зацікавлені в адекватному оціню-

ванні досягнення очікуваних результатів, успіху або невдач на шляху досягнення цілей.

Водночас варто відзначити рух до зменшення кількості характеристик, за якими здійснюється оцінювання; менше значення надається розгляду особистих якостей працівників (наприклад, пунктуальності, соціальних навичок, розумових здібностей) та характеристикам, які «здобуті» не на робочому місці (освіта чи характер). Натомість, увага приділяється результатам діяльності відповідно до запланованих, до стратегічних цілей діяльності відомства та уряду в цілому, а також рівню володіння необхідними компетенціями. Важливо бачити загальну картину, враховувати складність діяльності, виклики, зовнішні та внутрішні проблеми та потреби. Нині перевага надається більш спрощеним із технічної точки зору підходам до оцінювання, які здебільшого спираються на розвиток та зміцнення співпраці, діалогу службовця та його безпосереднього керівника на основі аналізу досягнутих результатів, контексту, потреб сторін для розвитку їх компетенцій та нових можливостей [1].

В американських відомствах діє система регулярної оцінки роботи посадовців. Мета і показники, за якими здійснюється така оцінка, визначаються спільно оцінюваною особою та її керівником.

Як зазначає М. Татаревська, оцінка персоналу – це процес збору інформації про роботу і поведінку працівника з метою аналізу цієї інформації та застосування в подальшому для управління цим співробітником. У разі коректного проведення оцінки співробітник отримує інформацію про те, що в нього виходить добре, які навички та компетенції йому необхідно розвивати для того, щоб повністю відповідати обійманій посаді або отримати підвищення. І в такому аспекті регулярна оцінка допомагає співробітникам розуміти своє місце в організації, бачити свої успіхи і усвідомлювати, які стоять перед ними завдання [7, с. 119].

Поняття оцінювання службової діяльності державних службовців не є новим для вітчизняного законодавства та практики. До набуття чинності Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, відповідно до Загального порядку проведення щорічної оцінки ви-

конання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, затвердженого Наказом Головного управління державної служби від 31.10.2003 р. № 122, здійснювалась щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [2]. Закон України «Про державну службу», який набрав чинності з 1 травня 2016 р., теж передбачає певні норми оцінювання результатів діяльності державних службовців. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу», результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні [5].

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Традиційно вимоги до професійної культури державного службовця включали етику поведінки, співробітництво, дисциплінованість. Для керівників вимоги дещо інші: здатність до переговорів, уміння організувати роботу підлеглих, оцінка та заохочення співробітників [3].

Як зазначається в науковій літературі, критерії та показники якості роботи державних службовців поділяються на загальні (характерні для всіх державних службовців) та специфічні (залежать від особливостей роботи кожного державного органу) [8].

Як критерій оцінювання персоналу досить часто застосовується індивідуальний трудовий потенціал службовця та різновиди його компетентності. Т. Зайцева розглядає такі види компетентності:

- посадова (позиційна) компетентність – якості співробітника, що забезпечують ефективне виконання ним вимог, які до нього ставляться відповідно до місця роботи і посади. Посадова компетентність – найбільш загальне поняття, що характеризує індивідуальний трудовий потенціал робітника. Вона включає професійну, соціальну, методичну і тимчасову компетентності.

- професійна компетентність означає «технічну» підготовленість працівника до виконання професійних функцій, пов'язаних зі спеціалізацією, наприклад, програміста, діловода, бухгалтера тощо. Вона передбачає знання співробітником специфіки тієї сфери діяльності, в якій він працює. Конкретні показники професійної компетентності безпосередньо залежать від посади і специфіки праці.

- соціальна компетентність відображає стосунки між людьми в процесі трудової діяльності та характеризує вміння спеціаліста працювати в команді, колективі, ефективно взаємодіяти з іншими колегами, керівниками, підлеглими, клієнтами – заради досягнення поставлених цілей. Вона полягає в комунікативних спроможностях працівника і виявляється в культурі ділового спілкування [4, с. 240].

Щорічне оцінювання повинно здійснюватись відповідно до пріоритетів та планів діяльності державного органу та структурного підрозділу, з урахуванням завдань та обов'язків, визначених у посадових інструкціях, відповідно до принципів державної служби, етики поведінки, запобігання проявам корупції тощо. Безперечно, державні службовці органів ДФС України повинні чітко розуміти які саме якості та показники є предметом оцінювання їх службової діяльності. Крім того, об'єктивне та реальне оцінювання службової діяльності неможливе без ефективного планування державним службовцем органу ДФС України його діяльності, яке б включало орієнтованість на виконання стратегічних завдань відомства, на результат, досягнення конкретно поставлених завдань, а не лише «процес» діяльності. Як слушно зауважує В. Старков, із метою підвищення ефективності роботи системи державного управління необхідно запровадити планування результатів роботи, управління їх досягненням та оцінку результатів, з огляду на заплановані, що мають відповідати як завданням конкретної організації, так і завданням державної політики [6].

Основними факторами, що негативно впливають на оцінювання, є:

- проведення оцінювання та його результати залежать від ступеня відповідальності керівника за управління кадровим потенціалом;

- сприйняття у суспільстві (як серед державних службовців, так і керівників) оцінювання як негативного механізму контролю та покарання. Проведення щорічної оцінки не завжди використовувалося керівником як можливість змістовного спілкування між ним та державним службовцем для допомоги працівникові покращити свою діяльність, підвищити кваліфікацію та сприяти досягненню цілей організації;

- недосконала система планування діяльності (оцінювання має бути прив'язане до пріоритетних цілей та планів діяльності органів ДФС);

- відсутність коштів для належного матеріального заохочення державних службовців за результатами їх оцінювання, а також для фінансування розвитку спроможності органів виконавчої влади забезпечувати якісну реалізацію результатів щорічного оцінювання (стажування, ротація, тренінги тощо).

Щорічна оцінка й оцінювання результатів діяльності здійснюється безпосереднім керівником державного службовця і затверджується суб'єктом призначення. Підсумкова щорічна оцінка може бути виставлена державному службовцю таким чином:

– низька – державний службовець повинен поліпшити свою роботу, щоб уникнути постійного втручання керівника для корекції результату його роботи;

– задовільна – державний службовець досяг певних результатів, володіє певним обсягом навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків, і повинен спрямовувати свою діяльність на ті складові, які примушують керівника часом вносити корективи в результати роботи;

– добра – державний службовець досяг результатів володіння навичками й уміннями, унеможливив необхідне втручання керівника в результати роботи, спрямував зусилля на запровадження інноваційного стилю пошуку рішень;

– висока – державний службовець перевищив очікувані результати, виявив ґрунтовні знання і навички, застосував інноваційний стиль виконання своїх обов'язків і доручень.

Водночас оцінювання результатів службової діяльності державного службовця за Законом 889-VIII передбачає виставлення негативної, позитивної або відмінної оцінки з її обґрунтуванням [5].

Державного службовця ознайомлюють із результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання. Державний службовець має право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи.

Категорія «оцінювання» тісно пов'язана з розвитком, зокрема навчанням, а також мотивацією персоналу. Оцінювання службової діяльності державних службовців дає змогу зробити певні висновки щодо готовності персоналу до кар'єрного зростання, а також часто свідчить про потребу працівників у навчанні та підвищенні кваліфікації. З результатами оцінювання повинно бути пов'язане також матеріальне заохочення службовців. Так, ч. 9 ст. 44 Закону України «Про державну службу» передбачає, що отримання державним службовцем відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для його преміювання та просування по державній службі. У разі отримання державним службовцем за результатами оцінювання службової діяльності двох негативних оцінок підряд він підлягає звільненню зі служби [5].

Для підвищення ефективності здійснення оцінки службової діяльності державних службовців органів ДФС України треба насамперед виробити чіткі критерії оцінювання, передбачивши їх

у Типовому Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Водночас має бути мінімізований ступінь суб'єктивізму керівника на результати оцінювання. У Порядку слід обов'язково закріпити зв'язок критеріїв оцінки з очікуваними показниками досягнення результатів роботи відповідно до стратегічних цілей уряду, відомства та працівника. Таким чином, йдеться про потребу практичного удосконалення планування діяльності державних службовців як основи для оцінювання діяльності державних службовців, враховуючи досягнення запланованих результатів. При аналізі результативності праці варто враховувати реальне навантаження на працівників, фактори, які впливають на виконання покладених на службовця функцій; враховувати компетенції лідерства при оцінюванні діяльності керівників, відповідальність керівників за управління людськими ресурсами, етику поведінки державних службовців.

Крім того, для забезпечення належного управління організаційними змінами за результатами оцінювання потрібно передбачити чіткий механізм аналізу результатів здійснення оцінювання діяльності державних службовців та вдосконалити звітність за результатами оцінювання, зокрема, на рівні Державної фіскальної служби України.

Література

1. Досвід діяльності канадсько-українського проєкту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucshrm.org.ua>.
2. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, затверджений Наказом Головного управління державної служби від 31.10.2003 р. № 122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03>.
3. Загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : Наказ Головного управління державної служби України від 31.05.2002 р. № 39 // Вісник державної служби. – 2003. – № 3. – С. 74 – 88.
4. Зайцева Т. Управление персоналом: учебник / Т. Зайцева, А. Зуб. – М. : ИД «ФОРУМ», ИНФРА-М, 2006. – 336 с.
5. Про державну службу : Закон України [прийн. Верх. Радою Укр. від 10.12.2015 р. № 889-VIII] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Старков В. Стимулювання виконавської дисципліни у державних службовців : досвід країн ЄС / В. Старков // Публічне адміністрування : теорія та практика. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/Patp/2010_1/index.html.
7. Управління розвитком персоналу: Навчальний посібник / Т. Збрицька, Г. Савченко, М. Татаревська. За заг. ред. М. Татаревської. – Одеса: Атлант, 2013. – 427 с.
8. Шпекторенко І., Сидоренко Н. Компетентнісний підхід у щорічному оцінюванні професійної культури

державного службовця / В. Шпекторенко, Н. Сидоренко // Публічне адміністрування : теорія та практика. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/Patp/2009-01/index.html.

9. Demmke C. Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States: Procedure for Performance Appraisal, for Employee Interviews and Target Agreements / C. Demmke. – European Institute of Public Administration, 2007. – 131 p.

Анотація

Кобелев О. І. Оцінювання результатів службової діяльності персоналу органів Державної фіскальної служби України: підстави, форми та наслідки. – Стаття.

У науковій статті проаналізовано сутність та завдання оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, досліджено критерії, підстави та наслідки оцінювання державних службовців, встановлено головні недоліки існуючої системи оцінювання державних службовців та можливі шляхи їх усунення.

Ключові слова: оцінювання, Державна фіскальна служба, реформа, державна служба.

Аннотация

Кобелев О. И. Оценка результатов служебной деятельности персонала Государственной фискальной службы Украины: основания, формы и последствия. – Статья.

В научной статье проанализированы сущность и задачи оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих, исследованы критерии, основания и последствия оценивания государственных служащих, установлены основные недостатки существующей системы оценивания государственных служащих и возможные пути их устранения.

Ключевые слова: оценивание, Государственная фискальная служба, реформа, государственная служба.

Summary

Kobelev O. I. Evaluation of results of performance of staff of the state fiscal service of Ukraine: the base, forms and consequences. – Article.

The scientific article analyzes the essence and tasks of the evaluation results of the performance of public servants, explores the criteria, the grounds and consequences of evaluation of civil servants, sets out the main shortcomings of the existing system of assessment of civil servants and possible ways to address them.

Key words: evaluation, Government fiscal service of Ukraine, government service, reformation.

УДК 342.9

В. Є. Ковригіназдобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ**ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ**

Метою статті є дослідження нормативно-правових актів екстреної медичної допомоги в Україні та виокремлення основних, додаткових та спеціалізованих актів нормативно-правового регулювання екстреної медичної допомоги.

Зазначену проблематику досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, а зокрема В.Б. Авер'янов, В.І. Акопов, А.А. Гудима, З.С. Гладун, А.А. Глашев, А.М. Зелінський, Л.О. Красавчикова, О.М. Креховська-Лепявко, Б.А. Локай, Ю.М. Когунь, Д.В. Козак, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.С. Малєїн, М.М. Малєїна, Є.В. Маслов, В.Л. Попов, Н.П. Попова, О.О. Пунда, З.В. Ромовська, А.М. Савицька, І.Я. Сенюта, Р.О. Стефанчук, О.Г. Стрельченко, А.В. Тихомиров, Є.О. Харитонов, К.Б. Ярошенко тощо.

Із метою аналізу нормативно-правового регулювання екстреної медичної допомоги в Україні доцільно детально розглянути закони, норми яких закріплюють, регулюють надання первинної медико-соціальної допомоги, яка включає в себе екстрену медичну допомогу.

Конституція України є головним джерелом і стоїть в основі нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я. Конституційні норми створюють правову основу надання екстреної медичної допомоги. І ця основа включає не лише закріплення відповідного права, але й засобів його забезпечення, які має держава у своєму розпорядженні і які закладені у політичній та економічній системах, а також його соціальної основи [1].

Акти Верховної Ради України, які здійснюють регулювання екстреної медичної допомоги, слід розділити на **основні, додаткові та спеціалізовані**.

Так, **основними** Законами України є: «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про екстрену медичну допомогу», «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини»;

додатковими є «Кодекс цивільного захисту України», «Цивільний кодекс України», «Бюджетний кодекс», Закони «Про доступ до публічної інформації», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», «Про охорону праці», «Про дорожній рух», «Про Національну поліцію», «Про захист

персональних даних», «Про страхування», «Про державний бюджет України», «Про судову експертизу» тощо;

спеціалізованими є «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», Закони «Про психіатричну допомогу», «Про лікарські засоби», «Про донорство крові та її компонентів», «Про імплантацію електрокардіостимуляторів», «Про заборону репродуктивного клонування людини», «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання».

Норми щодо надання екстреної медичної допомоги містять численні джерела, якими регулюється діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Серед них можна назвати найважливіші закони України, які становлять правову основу надання екстреної медичної допомоги:

Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. визнано основним правовим документом, який визначає, що кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я [2]. Суспільство й держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги й запровадження здорового способу життя [2].

Основи законодавства України про охорону здоров'я є своєрідною декларацією прав людини в сфері охорони здоров'я, що визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності й тривалого активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають

на їхнє здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, покращення спадковості [2].

Основи законодавства про охорону здоров'я передбачають не просто право громадян на невідкладну медичну допомогу, а й обов'язок громадян надавати екстрену медичну допомогу іншим особам, які перебувають у невідкладному стані (п. «в» ст. 10), та обов'язок медичних і фармацевтичних працівників безплатно надавати невідкладну медичну допомогу громадянам у разі нещасного випадку та в інших екстремальних ситуаціях (п. «б» ч. 1 ст. 78).

«Основи» є основним законодавчим актом, який хоч і не докладно, але все ж регулює відносини з приводу надання екстреної медичної допомоги. «Основи законодавства про охорону здоров'я» є свого роду «медичною конституцією» України, своєрідною підвалиною для законодавства про охорону здоров'я загалом, зокрема, й для надання екстреної медичної допомоги. Цей акт був задуманий як фундамент для створення майбутнього законодавства у цій сфері. Одним із ключових положень цього акта є норми, які визначають принципи, тобто основні засади, вихідні ідеї охорони здоров'я, які дають уявлення про ті витоки, на яких стоять держава і суспільство при створенні належних умов для реалізації права людини на охорону здоров'я [2].

Аналізуючи зазначений закон, ми бачимо, що у ньому відсутнє визначення екстреної медичної допомоги. Саме тому вважаємо за доцільне ст. 3 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» доповнити поняттям «екстрена медична допомога як вид швидкої медичної допомоги, який полягає в здійсненні кваліфікованими працівниками системи екстреної медичної допомоги невідкладних організаційних, діагностичних та лікувальних заходів, спрямованих на врятування і збереження життя людини, що надаються при раптових гострих, хронічних захворюваннях та інших загрозливих станах, що становлять небезпеку життю пацієнта, з метою попередження або мінімізації шкідливих наслідків».

Закон України «Про екстрену медичну допомогу» від 5 липня 2012 р. [3] визначає організаційно-правові засади забезпечення громадян України та інших осіб, які перебувають на її території, екстреною медичною допомогою, зокрема під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, та засади створення, функціонування й розвитку системи екстреної медичної допомоги. Закон розкриває суть екстреної медичної допомоги як медичної допомоги, яка полягає в здійсненні працівниками системи екстреної медичної допомоги невідкладних організаційних, діагностичних та лікувальних заходів, спрямованих на

врятування і збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я [3].

Водночас, Закон пояснює систему екстреної медичної допомоги як сукупність закладів охорони здоров'я та їх структурних одиниць, які забезпечують організацію та надання екстреної медичної допомоги, зокрема під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків. Він передбачає, що кожен громадянин України і будь-яка інша особа мають право на безоплатну доступну, своєчасну та якісну екстрену медичну допомогу. Іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають на території України, а також фізичні особи, які взяті під варту або яким призначено покарання у вигляді позбавлення волі, забезпечуються екстреною медичною допомогою медичними працівниками відповідного закладу охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби, а у разі неспроможності надати таку допомогу у повному обсязі – бригадою екстреної (швидкої) медичної допомоги центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф адміністративно-територіальної одиниці, на території якої розташована установа виконання покарань або слідчий ізолятор [4].

Водночас варто розглянути й **додаткові Закони України**, які регулюють екстрену медичну допомогу.

Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. визначає, що центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, є аварійно-рятувальні служби та їх особливий різновид – служба медицини катастроф, – котрі діють у складі центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф системи екстреної медичної допомоги і створюються органами влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя відповідно до закону [5].

Водночас, під «аварійно-рятувальною службою» розуміється сукупність організаційно об'єднаних органів управління, сил та засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт [5].

Так, до основних завдань аварійно-рятувальних служб Кодекс відносить надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам; організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення; пошук та рятування постраждалих, надання їм екстреної медичної допомоги і транспортування до закладів охорони здоров'я тощо [5].

Громадянам, які під час невідкладної або екстремальної ситуації брали участь у рятуванні людей і сприяли поданню медичної допомоги, гарантується у разі потреби в порядку, встановленому законодавством, безплатне лікування та матеріальна компенсація шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну [5].

Відповідальність за несвоєчасне й неякісне забезпечення надання екстреної медичної допомоги, що призвело до тяжких наслідків, несуть, відповідно до закону, органи влади і спеціальні заклади, які обслуговують лікувальні заклади.

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р., також є в центрі уваги при нормативно-правовому регулюванні екстреної медичної допомоги, де вперше на такому рівні закріплено низка важливих прав людини у сфері охорони здоров'я, зокрема, право на охорону здоров'я (ст. 283), медичну допомогу, зокрема й на екстрену медичну допомогу (ст. 284), медичну інформацію (ст. 285), медичну таємницю (ст. 286) тощо.

Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. регулює питання розмежування видатків між бюджетами. Ст. 51 Бюджетного кодексу закріплює видатки, що здійснюються з Державного бюджету, де у п. 2 передбачено видатки у частині медичної допомоги, санаторно-курортного лікування та відпочинку для оздоровлення членів сімей військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, пенсіонерів з числа військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та членів їхніх сімей. Видатки здійснюються за рахунок бюджетних асигнувань на функціонування цих бюджетних установ, а саме: на первинну медико-санітарну допомогу, яка включає екстрену медичну допомогу, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санітарно-реабілітаційну допомогу, спеціалізовану і високоспеціалізовану амбулаторно-профілактичну та стаціонарну допомогу, санітарно-епідеміологічний нагляд, санітарно-курортне лікування та інші програми у галузі охорони здоров'я [6].

Видатки з місцевих бюджетів визначені Бюджетним кодексом, зокрема, на первинну медико-санітарну допомогу, яка включає в себе екстрену медичну допомогу, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, програми медико-санітарної освіти, санаторно-курортну допомогу тощо.

Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р. передбачає те, що посадові особи закладів охорони здоров'я, незалежно від форм власності, та медичні працівники у разі виявлення хворого на інфекційну хворобу зобов'язані вжити заходів для його тимчасової ізоляції, надати екстрену та невідкладну медичну допомогу, за необхідності організувати проведення поточних дезінфекційних заходів, терміново повідомити відповідну установу дер-

жавної санітарно-епідеміологічної служби та організувати госпіталізацію хворого до відповідного закладу охорони здоров'я [7].

Закон України «Про дорожній рух» [8] передбачає у ст. 16 обов'язок водія надавати транспортний засіб працівникам органів Національної поліції та охорони здоров'я для доставки до найближчого медичного закладу осіб, які потребують екстреної медичної допомоги. Цей закон також передбачає інші норми щодо регулювання екстреної допомоги, а саме: у випадках, визначених Законом України «Про екстрену медичну допомогу», надавати необхідну домедичну допомогу та вживати усіх можливих заходів для забезпечення надання екстреної медичної допомоги, зокрема потерпілим унаслідок дорожньо-транспортних пригод. Водночас водії не мають створювати перешкод для проїзду спеціалізованого санітарного транспорту бригаад екстреної (швидкої) медичної допомоги, який рухається з увімкненими проблисковим маячком та спеціальним звуковим сигналом, котрі при виконанні службових обов'язків можуть відступати від окремих вимог Правил дорожнього руху лише у випадках і під час виконання викладених у них умов.

Треба також відзначити, що автомобільні дороги, вулиці та залізничні переїзди з інтенсивним рухом обладнуються засобами аварійного зв'язку для виклику служб екстреної медичної допомоги, працівників органів внутрішніх справ і дорожньо-експлуатаційних організацій. До компетенції власників автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів або уповноважених ними органів у сфері дорожнього руху належать розробка та облаштування автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів системами термінового зв'язку для виклику Державтоінспекції, екстреної медичної допомоги та технічної допомоги.

У разі загрози життю хворого медичні працівники та інші громадяни мають право використати будь-який наявний транспортний засіб для проїзду до місця перебування хворого з метою надання екстреної медичної допомоги або транспортування його до найближчого лікувально-профілактичного закладу.

Надання безплатної медичної допомоги громадянам в екстремальних ситуаціях (стихійне лихо, катастрофи, аварії, масові отруєння, епідемії, епізоотії, радіаційне, бактеріологічне і хімічне забруднення тощо) покладається, насамперед, на спеціалізовані бригади постійної готовності служби екстреної медичної допомоги з відшкодуванням необхідних витрат місцевих закладів охорони здоров'я у повному обсязі за рахунок централізованих фондів [8].

Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. [9] передбачає обов'язок поліції надавати невідкладну та екстрену медичну допо-

могу, зокрема домедичну і медичну допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я, а також у разі необхідності вживати передбачених Законом України «Про екстрену медичну допомогу» заходів для забезпечення надання зазначеним особам екстреної медичної допомоги [9].

Працівнику органу Національної поліції задля виконання покладеного на нього обов'язку надаються такі права у цій галузі:

– використовувати безперешкодно транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, стихійного лиха, доставлення до лікувальних закладів осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх доправлення в міліцію. Використання з цією метою транспортних засобів, що належать підприємствам, установам і організаціям, здійснюється безплатно;

– користуватися у невідкладних випадках безперешкодно і безплатно засобами зв'язку, що належать підприємствам, установам й організаціям, а засобами зв'язку, що належать громадянам, – за їхньою згодою.

Такі самі права надані працівникам органу Національної поліції, які здійснюють нагляд за дорожнім рухом [9].

Указом Президента України від 27 січня 2010 р. «Про додаткові заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення» сконцентровано увагу на впровадженні європейських стандартів забезпечення права громадян на медичну допомогу, зокрема й на екстрену медичну допомогу, утвердженні здорового способу життя, удосконаленні системи управління галуззю охорони здоров'я, реформуванні системи охорони здоров'я, метою якої є поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу всіх членів суспільства до медичних послуг належної якості [10].

Указ Президента України від 6 грудня 2005 р. «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення» з метою регулювання екстреної медичної допомоги визначає заходи щодо її реформування, а саме: забезпечення ефективного розвитку системи охорони здоров'я, збереження генофонду нації, проведення глибоких структурних змін у медичній галузі, запровадження європейських стандартів забезпечення права громадян на медичну допомогу, зокрема й права на екстрену медичну допомогу [11].

Указ Президента України від 17 грудня 2003 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу» забезпечує реалізацію конституційного права громадян України на охорону здоров'я і медичну допомогу, зокрема й екстрену медичну допомогу, недопущення погіршення ситуації з забезпеченням населення та закладів охорони здоров'я лікарськими засобами і виробами медичного призначення, запобігання створенню напруги на фармацевтичному ринку [12].

Указ Президента України від 15 березня 2002 р. «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя» відзначає недостатність заходів щодо зміцнення моральних та етичних засад у суспільстві, з метою посилення захисту моралі, а також збереження вікових культурних традицій українського народу від негативного впливу культу насильства, жорстокості, насамперед, через засоби масової інформації, ліквідації наркоманії та інших ганебних явищ, які продовжують руйнувати суспільну мораль, перешкоджають реалізації конституційних прав і свобод людини, інтеграції України в європейський інформаційний, освітній та культурний простір, утвердженню здорового способу життя громадян, належному вихованню молодого покоління, створюючи відчутну загрозу національній безпеці держави, через кризу системи охорони здоров'я, надання медичної допомоги, зокрема екстреної медичної допомоги і соціального захисту населення і, внаслідок, погіршення стану здоров'я населення, поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб тощо [13].

Указ Президента України від 7 грудня 2000 р. «Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України» спрямовано на реалізацію положень Конституції та Законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої та якісної медичної допомоги, зокрема й екстреної медичної допомоги, кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя. Необхідність визначення основних напрямів розвитку охорони здоров'я населення України зумовлюється реальними політичними та соціально-економічними процесами [14].

«Програмою подання громадянам гарантованої державою безплатної медичної допомоги», яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р., визначається перелік видів медичної допомоги, яка подається населенню безоплатно, встановлено обсяги безоплатної медичної допомоги, нормативи фінансування охорони здоров'я на одного жителя, які забезпечують подання гарантованих обсягів медичної допомоги. Зазначено, що державними та комунальними

закладами охорони здоров'я подається безоплатна медична допомога таких видів, як швидка, екстрена та невідкладна – на догоспітальному етапі станціями (відділеннями) швидкої медичної допомоги, пунктами невідкладної медичної допомоги у стані, що загрожує життю людини. Безоплатна медична допомога перелічених видів подається дозволеними до застосування в Україні методами діагностики та лікування (відповідні протоколи, стандарти), включаючи лікарські засоби, кров та її компоненти, препарати, апаратуру, лабораторні та інші дослідження з використанням наявної матеріально-технічної бази. Держава гарантує подання медичної допомоги, передбаченої державними цільовими програмами [15].

«Порядок надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 1999 р., визначає механізми надання екстреної медичної допомоги, лікувально-профілактичної допомоги, проведення санаторно-курортного лікування, військово-лікарської, лікарсько-льотної, судово-медичної, судово-психіатричної експертизи, патолого-анатомічних досліджень, забезпечення лікарськими і протезними засобами осіб офіцерського складу, прапорщиків, мічманів, військовослужбовців, які проходять строкову військову службу та військову службу за контрактом, Збройних сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки та інших військових формувань, а також курсантів і слухачів військово-навчальних закладів у військово-медичних закладах інших військових формувань та надання установами, закладами і підрозділами державної санітарно-епідеміологічної служби Міноборони, Міністерства внутрішніх справ, Адміністрації Держприкордонслужби, Служби безпеки України, Головного управління Національної гвардії, інших центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані військові формування, послуг щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя [16].

«Порядок надання медичної допомоги хворим на туберкульоз особам, взятим під варту, чи які тримаються в установах виконання покарань», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р., визначає процедуру організації обов'язкового профілактичного медичного огляду, обстеження та лікування хворих на туберкульоз осіб, надання екстреної та невідкладної допомоги особам, які взяті під варту чи утримуються в установах виконання покарань, закладами охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби та протитуберкульозними закладами в адміністративно-територіальних одиницях, на території яких розташовані відповідні установи виконання покарань та слід-

чі ізолятори Державної кримінально-виконавчої служби [17].

Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці медичних працівників системи екстреної медичної допомоги» від 27 березня 2013 р., **«Деякі питання оплати праці медичних працівників, що надають первинну медичну допомогу»** від 30 грудня 2013 р. [18], **«Порядок формування фонду оплати праці медичних працівників, що надають первинну медичну допомогу»** від 30 грудня 2013 р. [19], **«Порядок встановлення надбавок за обсяг та якість виконаної роботи медичним працівникам закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу»** від 30 грудня 2013 р. [20] встановлюють норми навантаження медичних працівників системи екстреної медичної допомоги та визначають механізм встановлення надбавок за обсяг та якість виконаної роботи і за особливий характер праці у розмірі до 20% посадового окладу (з підвищеннями), надбавок за особливі умови праці у розмірі до 20% посадового окладу (з підвищеннями), матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у розмірі одного посадового окладу на рік на підставі рішення керівника закладу охорони здоров'я, а керівникам закладів охорони здоров'я – за рішенням керівника органу вищого рівня у межах фонду заробітної плати, затвердженого у кошторисах. Зазначені надбавки виплачуються щомісяця за фактично відпрацьований час за основним місцем роботи медичним працівникам, а також тим, що працюють за сумісництвом [20].

Документом **«Про затвердження переліку і норм накопичення в системі екстреної медичної допомоги лікарських засобів та медичних виробів першої необхідності для організації медико-санітарного забезпечення цивільного населення під час особливого періоду»**, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 р., встановлено перелік і норми накопичення в системі екстреної медичної допомоги лікарських засобів та медичних виробів першої необхідності для організації медико-санітарного забезпечення цивільного населення під час особливого періоду, накопичення якого здійснюється за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги [21].

З метою врегулювання питання надання медичної допомоги, зокрема й екстреної медичної допомоги в Україні було розроблено проект **«Державної програми реформування системи охорони здоров'я населення»**, який передбачено затверджувати Розпорядженням Кабінету Міністрів України та який визначає, що сучасна система охорони здоров'я в Україні не забезпечує рівного безплатного доступу населення до якісних медичних послуг, до

високоякісної медичної допомоги, зокрема й екстреної, і характеризується низькою якістю послуг, що негативно впливає особливо на незахищені верстви населення, які страждають через відсутність можливості одержання необхідної медичної допомоги. Існують диспропорції з доступу до медичних послуг на рівні міських і сільських територій, а відомча медицина, для якої характерним є обмежений доступ, ускладнює досягнення мети рівного доступу до медичної допомоги для населення. Високим є тягар особистих витрат населення на послуги охорони здоров'я. Згідно з даними офіційної статистики, витрати населення перевищують третину від загального обсягу фінансування галузі (40% у 2015 р.) і здійснюються безпосередньо під час одержання медичних послуг [22].

Впровадження належного реформування системи охорони здоров'я населення дасть змогу знизити загальний коефіцієнт дитячої смертності до 6,5%; коефіцієнт материнської смертності – до 13%; передчасну смертність – на 25%; смертність від туберкульозу – на 30%; підвищити частку лікарів загальної практики-сімейної медицини з 4% до 8–10%; скоротити частку домогосподарств, в яких протягом року хто-небудь із членів за потреби не зміг одержати медичну допомогу, придбати ліки й медичне приладдя (з 20% в 2014 р. до 3%); скоротити частку тіншових платежів у системі медичного обслуговування з 10–15% до 5–7%; удосконалити систему екстреної медичної допомоги з 10% до 4–5% [22].

З огляду на вище зазначене, постає нагальна потреба та життєво необхідна справа, виконання якої значно полегшить професійну діяльність медичних працівників і, що найважливіше, буде гарантією здоров'я пацієнтів, а також спроможності медичних та фармацевтичних працівників надавати первинну медико-соціальну допомогу – створення Кодексу законів про охорону здоров'я.

Література

1. Конституція України : Офіц. текст : Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина / [авт.-упоряд. М.І. Хавронюк]. – К. : Парламент. вид-во, 1999. – 544 с.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
3. Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 р. № 5081–VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 30. – Ст. 340.
4. Про затвердження Порядку надання екстреної медичної допомоги особам, узятим під варту або яким призначено покарання у виді позбавлення волі : Кабінету Міністрів України : Постанова від 21.11.2012 р. № 1122 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 105.
5. Кодекс Цивільного Захисту України 02.10.2012 р. № 5403–VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
7. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1645–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 29. – Ст. 228.
8. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580–VIII // Відомості Верховної Ради України 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
10. Про додаткові заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 27.01.2010 р. № 70/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 5. – Ст. 26.
11. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 06.12.2005 р. № 1694/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 35.
12. Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу : Указ Президента України від 17.12.2003 р. № 1455/2003 // Урядовий кур'єр. – 2003. – 19 грудня. – № 240. – Ст. 234.
13. Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя : Указ Президента України від 15.03.2002 р. № 258/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 6.
14. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 07.12.2000 р. № 1313/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 49. – Т. 1. – Ст. 5.
15. Програма подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
16. Про затвердження Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.1999 р. № 1923 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 42. – Ст. 146.
17. Порядок надання медичної допомоги хворим на туберкульоз особам, взятим під варту, чи які тримаються в установах виконання покарань : Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2014 р. № 205 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 53. – Ст. 32.
18. Деякі питання оплати праці медичних працівників, що надають первинну медичну допомогу : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2013 р. № 977 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 13.
19. Порядок формування фонду оплати праці медичних працівників, що надають первинну медичну допомогу : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2013 р. № 977 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 13.
20. Порядок встановлення надбавок за обсяг та якість виконаної роботи медичним працівникам закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2013 р. № 977 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 13.
21. Про затвердження переліку і норм накопичення в системі екстреної медичної допомоги лікарських засобів та медичних виробів першої необхідності для організації медико-санітарного забезпечення цивільного населення під час особливого періоду : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 р. № 300-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 28. – Ст. 136.
22. Проект Концепції Державної програми реформування системи охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/49319>.

Анотація

Ковригіна В. Є. Характеристика нормативно-правового регулювання екстреної медичної допомоги. – Стаття.

У статті здійснено аналіз нормативно-правового регулювання екстреної медичної допомоги в Україні через детальний розгляд законів України та інших нормативно-правових актів, норми яких закріплюють, регулюють надання первинної медико-соціальної допомоги, яка включає в себе екстрену медичну допомогу.

Ключові слова: регулювання, екстрена, первинна, медико-соціальна допомога, медична допомога, нормативно-правові акти, закони, постанови, розпорядження, Конституція.

Аннотация

Ковригина В. Е. Характеристика нормативно-правового регулирования экстренной медицинской помощи. – Статья.

В статье проведен анализ нормативно-правового регулирования экстренной медицинской помощи в Украине через детальное рассмотрение законов Украины и других нормативно-правовых актов, нормы которых

закрепляют, регулируют предоставление первичной медико-социальной помощи, которая включает в себя экстренную медицинскую помощь.

Ключевые слова: регулирования, экстренная, первичная, медико-социальная, помощь, медицинская помощь, нормативно-правовые акты, законы, постановления, распоряжения, Конституция.

Summary

Kovrigina V. E. The characteristic of the legal regulation of emergency medical care. – Article.

The article analyzes the legal regulation of emergency medical care in Ukraine through a detailed examination of the laws of Ukraine and other legal acts, fix rules which govern the provision of primary health and social care, which includes emergency medical assistance. To analyze the legal regulation of emergency medical care in Ukraine detail the laws, regulations which fix and regulate the provision of primary health and social care, which includes emergency medical assistance.

Key words: regulation, emergency, primary, medical and social assistance, medical assistance, regulations, laws, regulations, orders, Constitution.

УДК 342.34.02(477)

Л. В. Крупнова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права і правосуддя
Міжнародного економіко-гуманітарного
університету імені академіка Степана Дем'янука

СУДОВЕ РІШЕННЯ ЯК ПРЕДМЕТ (ПІДСТАВА) ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Упродовж останніх років вітчизняна система виконання юрисдикційних рішень, залишається найбільш проблемною галуззю серед суміжних правових інститутів судочинства. Аналіз законодавства довів, що предмет (підстава) виконавчого провадження як основоположна категорія є доволі невизначеною, що, безумовно, негативно позначається і на позиціонуванні суспільного призначення інституту виконавчого провадження в цілому. За таких умов дослідження судового рішення як предмету (підстави) примусового виконання є актуальним напрямом наукового пошуку.

У сучасній юридичній науці загальний зміст судового рішення досліджувався у працях І.В. Андронові, І.І. Котубея, Т.О. Коломієць, Р.О. Куйбіди, Г.М. Писаренко, Т.І. Фулей, О.М. Шиманович та інших вчених. Однак спеціального дослідження сутності та поняття судового рішення як предмету (підстави) виконавчого провадження не проводилося, що також вказує на актуальність теми цього дослідження.

Основною категорією у системі примусового виконання юрисдикційних рішень є предмет (підстава), тобто акт, який підлягає примусовому виконанню. Судове рішення як процесуальний акт-документ, виконання якого є обов'язковим, має специфічну сутність та механізм ухвалення, що відрізняє його від інших юрисдикційних рішень. Тому аналіз судового рішення в контексті його подальшого примусового виконання має вагомий значення.

Мета статті полягає в детальному аналізі сутності та змісту судового рішення як предмету (підстави) виконавчого провадження в Україні.

У ст. 17 Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606–XIV до числа рішень, які підлягають примусовому виконанню, віднесено:

1) виконавчі листи, що видаються судами, і накази господарських судів, зокрема на підставі рішень третейського суду та рішень Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України і Морської арбітражної комісії при Торгово-промисловій палаті;

2) ухвали, постанови судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, кримінальних провадженнях та справах про адміністратив-

ні правопорушення у випадках, передбачених законом;

3) судові накази;

4) виконавчі написи нотаріусів;

5) посвідчення комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій;

6) постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

7) постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій і накладенням штрафу;

8) рішення інших органів державної влади, якщо їх виконання за законом покладено на державну виконавчу службу;

9) рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»;

10) рішення (постанови) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за законом покладено на державну виконавчу службу;

11) рішення Національного банку України про застосування до банку, філії іноземного банку заходу впливу у вигляді накладення штрафу [1].

Такий перелік є узагальненим, однак він дає усвідомити, що примусовому виконанню підлягають рішення, які умовно можна поділити на судові рішення та рішення інших органів. Варто зосередитися на перших, які є рішеннями різних судових інстанцій (вітчизняних та міжнародних), що приймаються ними в межах своєї спеціалізації, компетенції та територіальної належності. Щодо сутності судового рішення як предмета (підстави) виконавчого провадження в Україні зазначимо, що у термінологічному апараті жодного із законодавчих актів поняття «судове рішення» не закріплено. В теорії права сутність судового рішення як явища правової дійсності обговорюється доволі активно, вчені пропонують власні визначення цього поняття, акцентуючи на різних його аспектах. Прикладом є такі авторські тлумачення вказаного терміну:

– судові рішення – це правозастосовчий акт, постановлений іменем України, оформлений у вигляді процесуального документа, яким владно підтверджується наявність чи відсутність спірного правовідношення, внаслідок якого воно перетворюється у безспірне на основі встановлених у судовому засіданні фактичних обставин справи [2, с. 194];

– судові рішення – це основний і найважливіший акт правосуддя, ухвалений іменем України і спрямований на захист прав, свобод та законних інтересів громадян, організацій, державних і суспільних інтересів, зміцнення законності і правопорядку, на запобігання правопорушенням, виховання у громадян і посадових та службових осіб поваги до Конституції України та законів України, честі і гідності людини [3, с. 46];

– судові рішення – це вольовий акт правосуддя, ухвалений судом іменем України у встановленому законом порядку в результаті здійснення правозастосовчої діяльності, який містить наказ і підтвердження наявності або відсутності правовідносин, спрямований на охорону та захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права і має наслідком виникнення, зміну або припинення процесуальних, а в деяких встановлених законом випадках – і матеріальних правовідносин [4, с. 14];

– судові рішення – це зовнішній об'єктивований акт-документ, який визначає розвиток правової доктрини держави [5, с. 95].

Аналіз визначень дає змогу висловити такі міркування з приводу сутності терміну «судове рішення»:

1. Усі науковці зазначають, що судові рішення є актом правосуддя, отже, його ухвалення є виключним правом суду. Тільки він може винести судові рішення, яке у подальшому матиме відповідні правові наслідки, зокрема, обов'язок виконання, який реалізується як добровільно, так і в примусовому порядку.

2. Ухвалення судових рішень іменем України – це особливість, яка вказує на вольовий характер цього акту, за допомогою якого держава забезпечує законність у різних галузях суспільного життя.

3. Судові рішення є основним засобом вирішення соціального конфлікту, існуючого між сторонами. Тому заслуговує на увагу думка про трансформацію спірного правовідношення у безспірне шляхом ухвалення судового рішення по справі.

4. Особливе філософське значення має міркування про здатність судових рішень впливати на формування правової доктрини держави [5]. Варто погодитись із такою точкою зору, адже судові рішення, хоча і ухвалюються на основі законодавства, є прецедентом, здатним показати його недосконалість, що у подальшому визначає напрями законотворчості.

За юридичними наслідками судові рішення можуть поділятися на рішення про присудження (про виконання або утримання від виконання певних дій), рішення про визнання (про наявність або відсутність правовідносин), конститутивні рішення (про перетворення правовідносин, тобто їх припинення чи зміну) [6, с. 84]. Вбачається, що такий поділ повно відтворює сутність тих обов'язків сторін, які фіксуються в судовому рішенні. Поділ на вказані види є прийнятним і для системи примусового виконання судових рішень, адже у такому разі на перший план виходить не конкретна назва судового рішення (постанова, ухвала, рішення тощо), а зміст тих обов'язків, які підлягають примусовому виконанню.

Виконання ролі засобу вирішення соціальних конфліктів у суспільстві зумовлює деталізацію та формальне закріплення вимог до судових рішень, які мають важливе значення при подальшому їх примусовому виконанні. Р.О. Куйбіда зазначає, що такими вимогами є правосудність (законність та обґрунтованість), повнота, зрозумілість та безумовність [7, с. 256]. Вимога законності означає вимогу дотримання відповідних положень національного закону і принципу верховенства права. Вимога обґрунтованості, зокрема, передбачає, що, хоча національний суд має певну свободу міркувань щодо вибору аргументів у тій чи іншій справі та прийняття доказів на підтвердження позицій сторін, одне з призначень обґрунтованого рішення полягає в тому, щоб продемонструвати сторонам, що вони були почуті, та надати стороні можливість оскаржити його та домогтися його перегляду вищестоящою інстанцією [8, с. 120].

У свою чергу, обґрунтованість судового рішення нерозривно пов'язана з його вмотивованістю, яка є складовою частиною обґрунтованості. Зазначення у судовому рішенні фактичних і формально-правових підстав, сформульованих у ньому рішень свідчить про його обґрунтованість, а наведення системи доводів, аргументів, міркувань фактичного, логічного та правового характеру – про вмотивованість [9, с. 115]. Зрозумілість судового рішення, відповідно до Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7, полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні змісту рішення [10]. Вимога про повноту судового рішення означає, що суд повинен дати вичерпну відповідь на кожне передане на його вирішення правове питання – вимогу позову чи іншої заяви, скарги, клопотання [11, с. 172].

Із приводу сутності такої вимоги до судового рішення, як безумовність, О.М. Шиманович зазначає: «Виконання рішення як акта органу державної влади, який вирішує спір між суб'єктами правовідносин чи підтверджує обставини, що можуть впливати на права й обов'язки заінтересова-

ної особи, не може ставитися в залежність від настання чи не настання будь-яких умов. Це могло б викликати на стадії виконання між сторонами спір з приводу настання цих умов і, відповідно, неможливість виконання рішення» [12, с. 59].

Проведене дослідження свідчить, що судові рішення як предмет (підстава) виконавчого провадження – це складне правове явище, яке повинне розглядатися у двох основних аспектах. По-перше, це процесуальний акт-документ, що ухвалюється на підставі результатів судового дослідження обставин справи з метою вирішення соціального конфлікту. По-друге, це джерело фіксації обов'язків сторони/сторін, виконання яких, за необхідності, буде забезпечено в примусовому порядку. Варто зазначити, що у виконавчому провадженні значення мають обидва аспекти, адже перший створює правову оболонку вказаної підстави виконавчого провадження, а другий деталізує зміст та обсяг дій боржника (утримання від дій), які державні та приватні виконавці повинні забезпечити. Поєднання вказаних аспектів відбувається на рівні вимог до судових рішень, які мають важливе значення для їх примусового виконання.

Література

1. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
2. Комаров В.В. Проблеми науки цивільного процесуального права : навч. посіб. // В.В. Комаров, В.А. Богунев, В.А. Баранкова. – Х. : Оберіг, 2002. – 438 с.
3. Писаренко Г.М. Судові рішення в адміністративних справах: поняття, види, особливості ухвалення / Г.М. Писаренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 18. – С. 43–51.
4. Андронов І.В. Рішення суду першої інстанції в цивільному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.В. Андронов ; Одеська нац. юрид. акад. – Одеса, 2008. – 19 с.
5. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : Изд-во «Бек», 1995. – 320 с.
6. Коломієць Т. О. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / Т. О. Коломієць, Г. Ю. Гулевська. – К. : Істина, 2007. – 388 с.
7. Куйбіда Р.О. Кодекс адміністративного судочинства: наук.-практ. коментар / Р.О. Куйбіда. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 976 с.
8. Фулей Т.І. Законність і обґрунтованість судового рішення: коментар до справи «Северін та інші проти України» / Т.І. Фулей // Судова практика. – 2012. – № 2 (116). – С. 119–122.
9. Котубей І.І. Обґрунтованість вироку суду першої інстанції / І.І. Котубей // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – № 27. – С. 112–115.

10. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

11. Куйбіда Р.О. Посібник із написання судових рішень / Р.О. Куйбіда, О.І. Сироїд. – К. : «Дрім-Арт», 2013. – 224 с.

12. Шиманович О.М. Вимоги, що пред'являються до судового рішення в цивільному процесуальному законодавстві / О.М. Шиманович // Цивільний процес. – 2009. – № 11. – С. 56–60.

Анотація

Крупнова Л. В. Судові рішення як предмет (підстава) виконавчого провадження в Україні. – Стаття.

У статті досліджено зміст та сутність судового рішення, яке є предметом (підставою) виконавчого провадження в Україні. Проаналізовано існуючі вимоги до судового рішення, закріплені в чинному законодавстві. Розглянуто доктринальні визначення поняття «судове рішення», існуючі у юридичній літературі. Визначено роль судового рішення, яку воно виконує в суспільстві та системі правосуддя. Розглянута можливість судового рішення впливати на правовідносини, які існують між сторонами судового провадження.

Ключові слова: судові рішення, вимоги до судового рішення, виконавче провадження, предмет (підстава) виконавчого провадження.

Аннотация

Крупнова Л. В. Судебное решение как предмет исполнительного производства в Украине. – Статья.

В статье исследованы содержание и сущность судебного решения, являющегося предметом (основанием) исполнительного производства в Украине. Проанализированы требования к судебным решениям, закрепленные в действующем законодательстве. Рассмотрены доктринальные определения понятия «судебное решение», существующие в юридической литературе. Установлена роль судебного решения, которую оно играет в обществе и системе правосудия. Рассмотрена возможность судебного решения влиять на правоотношения, которые существуют между сторонами судебного производства.

Ключевые слова: судебное решение, требования к судебному решению, исполнительное производство, предмет (основание) исполнительного производства.

Summary

Krupnova L. V. Judgment as the object of the enforcement proceedings in Ukraine. – Article.

The author of the article has researched the content and essence of a judgment, which is the object (reason) of the enforcement proceedings in Ukraine. The author has analyzed existing requirements for a judgment enshrined in the current legislation. Doctrinal definitions of the notion of “judgment”, existing within the legal literature have been considered. The author has determined the role of a judgment, which it plays in the society and the system of justice. The possibility of a judgment to affect legal relations existing between the parties of the court proceedings has been studied.

Key words: judgment, requirements for a judgment, enforcement proceedings, object (reason) of enforcement proceedings.

УДК 351.811.12

*О. М. Кучеренко**аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***НОРМАТИВНІ ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ЩО СПРИЧИНИЛО ДТП**

Для настання відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП, необхідні підстави – нормативна, фактична та документальна (процесуальна). Усі три підстави повинні мати саме таку послідовність.

У статті розглянемо першу – нормативну – підставу адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП. Вона являє собою систему діючих норм права, що закріплюють:

а) склади адміністративних проступків (підстави відповідальності);

б) матеріальну норму, яка визначає певне зобов'язання, правило поведінки або утримання від вчинення певних дій та за порушення якої передбачено адміністративну відповідальність;

в) систему адміністративних стягнень;

г) коло суб'єктів, які мають право призначати адміністративні стягнення;

г) процедуру притягнення до відповідальності.

Водночас, як свідчать дані соціологічного опитування як водіїв, так і працівників Національної поліції, більшість опитаних (54% – водії та 62% – поліцейські) вважають недосконалим законодавство, що визначає адміністративну відповідальність за Порушення правил дорожнього руху, що спричинило ДТП. Законодавчі недоліки призводять до помилок у кваліфікації правопорушень, що спричинили ДТП, закриття справ про адміністративні правопорушення за статтею 124 КУпАП, створення додаткових ризиків вчинення ДТП тощо. Отже, виникає необхідність вивчення нормативних підстав притягнення до відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП, виявлення недоліків законодавства в цій сфері та надання пропозицій щодо його вдосконалення.

Питанню забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема адміністративній відповідальності за порушення правил дорожнього руху приділяли увагу Б.Ю. Бурбело, М.Ю. Веселов, Г.В. Галімшина, А.В. Гаркуша, В.В. Гаркуша, В.А. Головки, Г.К. Голубева, Т.О. Гуржій, С. М. Гусаров, А.О. Граділь, Д.С. Денисюк, О.В. Джафарова, Є.В. Довженко, М.М. Долгополова, О.В. Домашенко, В.В. Доненко, В.В. Донський, В.В. Єгупенко, С.А. Комісаров, В.М. Лозовий, О.Л. Міленін, В.А. Мисливий, Р.І. Михайлов, О.М. Мойсюк, В.Ф. Муцко, В.В. Новиков, А.М. Подоляка,

В.Й. Развадовський, О.Ю. Салманова, О.В. Собакарь, Л.І. Сопільник, М.М. Стоцька, О.В. Філіпенко, Я.І. Хом'як, Є.В. Циба та ін. Проте питання нормативних підстав адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП, залишається малодослідженим.

Метою статті є розглянути нормативно-правові акти, що визначають підстави адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП, визначити їх недоліки та надати пропозиції щодо вдосконалення окремих норм законодавства в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких завдань:

1. Розглянути основні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають нормативні підстави адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП.

2. Встановити недоліки вказаних вище нормативно-правових актів та надати пропозиції щодо їх вдосконалення.

Нормативною підставою адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП, є, перш за все, КУпАП [1], основною нормою якого є стаття 124 КУпАП, яка, власне, й визначає зміст та сутність самого правопорушення. До інших норм, що регламентують порядок притягнення до відповідальності, слід віднести статтю 255 КУпАП, що визначає уповноваженого суб'єкта (Національна поліція), який має право складати протокол про адміністративне правопорушення за статтею 124 КУпАП; статтю 221 КУпАП, яка визначає уповноваженого суб'єкта, який має право розглядати правопорушення за статтею 124 КУпАП та виносити рішення (суд); статті 27 та 30 КУпАП, що визначають зміст санкцій (штраф, позбавлення спеціального права, наданого громадянинові); статтю 268 КУпАП, яка визначає права особи, яка притягається до відповідальності; статтю 38 КУпАП, яка визначає строки притягнення до адміністративної відповідальності (3 місяці з дня вчинення правопорушення, а в разі закриття кримінального провадження за статтею 286 КК України, але наявності в діях особи складу правопорушення, передбаченого статтею 124 КУпАП, – один місяць), та інші норми КУпАП, що регламентують провадження за статтею 124 КУпАП. Другим основним

нормативно-правовим актом, що визначає нормативні підстави адміністративної відповідальності, є Правила дорожнього руху, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 [2]. Підставою притягнення до відповідальності за статтею 124 КУпАП є порушення конкретного пункту Правил дорожнього руху, що спричинило певні матеріальні збитки у вигляді пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна.

Також можна виділити ряд нормативно-правових актів, які не напряму, але все ж таки стосуються підстав адміністративної відповідальності за спричинення ДТП. До таких слід віднести акти Закон України від 02.07.2015 р. «Про Національну поліцію» [3], зокрема статтю 23, що визначає повноваження поліції, зокрема у сфері безпеки дорожнього руху; Закон України від 30.06.1993 р. «Про дорожній рух» [4], який визначає основні засади організації дорожнього руху, а також повноваження Міністерства внутрішніх справ у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, Закон України від 05.04.2001 р. «Про автомобільний транспорт» [5], в якому визначено основний понятійний апарат стосовно забезпечення безпеки дорожнього руху (автомобіль, автомобільний транспортний засіб, водій, небезпечний вантаж), законодавство про автомобільний транспорт та інші. До підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються нормативних підстав адміністративної відповідальності за спричинення ДТП, слід віднести Положення про патрульну службу МВС, затверджене наказом МВС України від 02.07.2015 р. № 796 [6], розділ II якого визначає основні завдання патрульної служби, наприклад забезпечення безпеки дорожнього руху, організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів із питань безпеки дорожнього руху; наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» [7] та наказ МВС України від 28.12.2005 р. № 1242 «Про затвердження картки обліку дорожньо-транспортних пригод та Інструкції щодо її заповнення» [8], які регламентують провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зокрема і щодо оформлення матеріалів ДТП та обліку ДТП.

Важливим фактором нормативної підстави притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 124 КУпАП є своєчасне та точне визначення відповідного пункту порушень Правил дорожнього руху винною особою, що призвели до ДТП. В іншому випадку це призводить до оскар-

ження особою, яка притягається до відповідальності, оформлених поліцією матеріалів ДТП та закриття справи у суді.

Найбільша кількість ДТП трапляється через перевищення безпечної швидкості руху. Очевидно, що швидкість руху транспортного засобу знаходиться в пропорційному співвідношенні до здатності водія транспортного засобу безпечно відреагувати на непередбачувану зміну дорожньої обстановки та запобігти вчиненню ДТП.

Зазначимо, що, відповідно до діючого КУпАП, адміністративна відповідальність передбачена за перевищення встановленої максимальної швидкості руху більш ніж на 20 км/год. Тобто водій транспортного засобу може рухатись у межах населеного пункту зі швидкістю 80 км/год., що, відповідно до чинного законодавства, не є правопорушенням. Але практика країн ЄС свідчить про неприпустимість руху транспортних засобів у межах населених пунктів з означеною швидкістю. Вважаємо, що встановлення такого “засору” швидкісного режиму в національному законодавстві є не зовсім виправданим, адже створює додаткові фактори ризику для безпеки дорожнього руху.

Гранично допустимий рівень відхилення показників спідометра, відповідних технічних засобів, що використовуються Національною поліцією для виміру швидкості руху транспортних засобів, складає не більше 8 км/год. Для того щоб уникнути можливих спірних ситуацій між водіями транспортних засобів та Національною поліцією, додамо до цього показника ще 2 км/год.

Таким чином, пропонуємо на законодавчому рівні встановити відповідальність водіїв транспортних засобів за перевищення ними обмежень швидкості руху більше ніж на 10 км/год. Для цього потрібно внести відповідні зміни до частини першої статті 122 КУпАП.

У частині 3 статті 122 КУпАП законодавець передбачив підвищену адміністративну відповідальність за перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів більш як на 50 км/год. Вважаємо, що між першим запропонованим порогом дозволеного перевищення максимально встановленої швидкості руху транспортних засобів (10 км/год.) та другим (50 км/год., закріпленим у частині 3 статті 122 КУпАП) доцільно встановити середню ланку – в 30 км/год., а відповідальність за це правопорушення передбачити в частині 2 статті 122 КУпАП.

Другою найбільш поширеною причиною вчинення ДТП є порушення правил маневрування. Значна кількість ДТП трапляється через перебудовування транспортних засобів із метою випередження інших в аварійно небезпечних ділянках дороги. За такої умови законодавець не приділив цьому належної нормативно-правової уваги.

Так, випадки та місця заборони обгону перелічені в пункті 14.6 Правил дорожнього руху. Очевидно, що порушення даного пункту суттєво загрожує безпеці дорожнього руху, через обмеження кута зору водія транспортним засобом, що рухається попереду. Але дані заборони поширюються лише на поняття «обгін», водночас як до поняття «випередження», пов'язаного з виїздом із займаної смуги, жодних заборон немає. А різниця між цими поняттями полягає лише в тому, що обгін є випередженням одного або кількох транспортних засобів, пов'язаним із виїздом на смугу зустрічного руху, а випередження, пов'язане з виїздом із займаної смуги, – перестроювання транспортного засобу в іншу смугу, а також рух 114.6 е Правил дорожнього руху, відповідно до якого забороняється здійснювати обгін на дорогах, що мають дві і більше смуги для руху в одному напрямку, оскільки враховуючи запропоноване визначення поняття «обгін», така заборона втрачає будь-який сенс.

Таким чином, розглянуто нормативні підстави адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, що спричинило ДТП. Визначено основні та додаткові нормативно-правові акти, що визначають адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, що спричинило ДТП, повноваженню суб'єктів, що здійснюють провадження, а також порядок здійснення провадження в таких справах. Визначено недоліки розглянутих нормативно-правових актів та надано пропозиції щодо їх вдосконалення, а саме:

- Запропоновано внести зміни до КУпАП у частині встановлення відповідальності за перевищення водіями обмежень швидкості руху більше ніж на 10 км/год. у частині 1 статті 122 КУпАП та більше ніж на 30 км/год. у частині 2 статті 122 КУпАП, за цих обставин залишити відповідальність за перевищення водіями обмежень швидкості руху більше ніж на 50 км/год. у частині 3 статті 122 КУпАП.

- Запропоновано вдосконалити поняття «обгін» у діючих Правилах дорожнього руху, визначивши згадане поняття як випередження одного або кількох транспортних засобів, що рухаються, пов'язане із виїздом із займаної смуги.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 «Про Правила дорожнього

руху» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41. – Ст. 1852.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

4. Продорожній рух: Закон України від 28.01.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

5. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 р. № 2344-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 22. – Ст. 105.

6. Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.

7. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/print1451820663110472>

8. Про затвердження картки обліку дорожньо-транспортних пригод та Інструкції щодо її заповнення: наказ МВС України від 28.12.2005 р. – № 1242.

Анотація

Кучеренко О. М. Нормативні підстави адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП. – Стаття.

Розглянуто нормативно-правові акти, що визначають підстави адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП, визначено їх недоліки та надано пропозиції щодо вдосконалення окремих норм законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: нормативні підстави, адміністративна відповідальність, спричинення ДТП.

Аннотация

Кучеренко О. М. Нормативные основания для административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения, повлекшее ДТП. – Статья.

Рассмотрены нормативно-правовые акты, определяющие основания административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения, повлекшее ДТП, определены их недостатки и даны предложения по совершенствованию отдельных норм законодательства в упомянутой сфере.

Ключевые слова: нормативные основания, административная ответственность, причинение ДТП.

Summary

Kucherenko O. M. Normative basis for the administrative responsibility for violation of traffic rules, resulting in an accident. – Article.

We consider regulations that define the grounds of administrative responsibility for violation of traffic rules, which resulted in an accident, they identified deficiencies and provided proposals for the improvement of some of the legislation in this area.

Key words: normative grounds, administrative responsibility, causing accidents.

Д. Л. Лемеш
аспірант кафедри конституційного, адміністративного права
та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Поліцейський, виступаючи одним із суб'єктів адміністративних правовідносин, реалізує свої права з метою виконання, покладених на нього функцій. Його статус посадової особи Національної поліції зумовлює наявність у нього лише тих прав, які закріплені у нормативно-правових актах України. Варто вказати на важливість прав у структурі адміністративно-правового статусу поліцейського, яка полягає, передусім, у тому, що вони дають змогу здійснювати державно-владні повноваження та впливати на розвиток правовідносин, в які особи вступають.

З метою систематизації прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин необхідно розробити відповідну класифікацію, що матиме не тільки теоретичне, але й практичне значення.

Актуальність теми дослідження підтверджується відсутністю наукових робіт, що присвячені класифікації прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин відповідно до нового Закону України «Про Національну поліцію», що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу питання обумовлює важливість та своєчасність статті.

Окремі аспекти визначення прав посадових осіб органів внутрішніх справ України досліджували такі вчені, як: Д.М. Бахрах, В.М. Василенко, М.І. Іншин, М.В. Кравчук, Л.В. Крупнова, А.М. Куліш, О.В. Литвин, А.В. Панчишин, О.В. Петришин, С.В. Шестаков та багато інших. Однак нині відсутні комплексні дослідження, присвячені класифікації прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин з урахуванням оновленого законодавства в цій сфері, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є розробка класифікації прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття та юридичну природу прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин; виділити критерії класифікації відповідних прав поліцейського та охарактеризувати групи прав поліцейського за законодавством України.

Права є невід'ємною частиною державно-владних повноважень поліцейського, які, у свою чер-

гу, виступають складовим елементом його адміністративно-правового статусу. Тому права мають важливе значення у забезпеченні виконання поліцейським державно-службових функцій.

М.І. Іншин із цього приводу зазначав, що працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні приводити в дію механізм державного примусу. Владна природа службових повноважень забезпечує реальну і необхідну можливість для зазначеної категорії державних службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин для досягнення соціально-корисного результату, забезпечує обов'язковість їх підпорядкування законним вимогам і розпорядженням [1, с. 45]. Погоджуючись з думкою науковців, необхідно зауважити, що поліцейський як учасник державно-службових правовідносин може наділятися різними видами прав, які класифікуються за відповідними критеріями. В науковій літературі висловлюються різні точки зору на проблему класифікації службових прав суб'єктів адміністративних правовідносин, зокрема, співробітників органів внутрішніх справ.

На думку А.М. Куліша, права працівників органів, служб, структур та підрозділів міліції – це соматичне поняття, що охоплює кілька рівнів: права державного службовця, права працівника органів внутрішніх справ, безпосередньо права державних службовців органів міліції. Обсяг прав збільшується від державного службовця через державного службовця органів внутрішніх справ до державного службовця органів міліції. Це пов'язано з поступовим ускладненням відповідного правового статусу, з огляду на який збільшується коло посадових прав [2, с. 71–72]. Виникає необхідність виділити такий критерій класифікації прав поліцейського, як посада, яку він обіймає в системі органів Національної поліції. Коло таких прав розширюється від поліцейського, який обіймає нижчу посаду в органі поліції, до керівника Національної поліції.

В.М. Василенко, розглядаючи адміністративно-правовий статус ветеринарної міліції, запропонував об'єднати всі права співробітника міліції в дві групи. До першої групи науковець відніс безпосередні права працівників ветеринарної міліції,

якими вони наділяються як працівники міліції і представники виконавчої влади. До другої групи, на думку вченого, відносяться права, якими володіють працівники ветеринарної міліції залежно від посади й органу (підрозділу), в якому проходять службу. Крім того, з аналізу повноважень, які входять до адміністративно-правового статусу працівника ветеринарної міліції, В.М. Василенко виділив ті права, якими працівник володіє постійно, незалежно від місця та часу перебування, та додаткові, що покладаються на нього в разі виникнення ускладнених умов, надзвичайних обставин тощо [3, с. 98]. Розмежовуючи дві основні групи прав, науковець фактично поклав в основу критерій постійності або тимчасовості володіння посадовою особою відповідними правами. Стосовно прав працівника поліції такий критерій класифікації також доцільно застосувати.

Відповідно до ст. 67 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські можуть перебувати у розпорядженні органів поліції для подальшого проходження служби під керівництвом посадових осіб, уповноважених призначати на посади поліцейських. Поліцейські продовжують проходити службу згідно із законом, виконуючи обов'язки служби відповідно до тимчасових функціональних обов'язків, визначених керівником відповідного органу (закладу, установи) поліції, з урахуванням попередніх посад, які обіймав поліцейський, рівня його знань та професійного досвіду. Ст. 69 встановлено, що у зв'язку зі службовою необхідністю на поліцейського, який обіймає штатну посаду, може бути покладено тимчасове виконання обов'язків за іншою посадою, а саме: 1) вакантною – за його згодою; 2) невакантною – у разі тимчасової відсутності або внаслідок усунення чи відсторонення від посади поліцейського, який займає таку посаду, незалежно від його згоди [4].

Л.В. Крупнова вважає, що за сучасних реалій соціально-державного життя суспільства усі права державних службовців слід класифікувати наступним чином: 1) права, надані державному службовцю при вступі на державну службу; 2) загальногромадські права; 3) службові права, що поділяються на загальнослужбові і посадові; 4) особисті права, пов'язані з кар'єрою державного службовця, з реалізацією прав на матеріальне забезпечення, відпочинок, пільги та реалізацію його права на соціально-правовий захист [5, с. 64].

Поліцейський як державний службовець у системі органів виконавчої влади володіє всіма правами, визначеними Законом України «Про державну службу» [6] з урахуванням особливостей і обмежень, встановлених Законом України «Про Національну поліцію» [4].

Для того щоб розробити класифікацію прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин, визначимо поняття відповідних прав.

Такими правами є закріплена в адміністративному законодавстві міра дозволеної поведінки працівника поліції, яка наділяє його можливістю виконувати державно-владні повноваження та вступати в адміністративні правовідносини з іншими суб'єктами.

На підставі аналізу Закону України «Про Національну поліцію» [4], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [7], наказів Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» [8], «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» [9] та ін. можна запропонувати таку класифікацію прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин:

1) залежно від рівня посади, яку обіймає поліцейський в органах Національної поліції: права керівника та заступника поліції вищого рівня, права керівника та заступника поліції, а також права рядового поліцейського, універсальні права (якими користується кожен поліцейський незалежно від посади, яку він обіймає).

Наприклад, до прав керівника поліції, відповідно до ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», відносяться: розподіл обов'язків між своїми заступниками; підписання наказів поліції; скасування повністю чи в окремі частині актів територіальних органів поліції; у межах повноважень надання доручень, обов'язкових для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції тощо [4]. Універсальними правами поліцейського виступають такі: вимагати від громадян дотримання громадського порядку; вимагати від осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень; перевіряти у громадян при підозрі в учиненні ними правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи у передбачених законом випадках і способом; здійснювати в установленому законодавством порядку особистий огляд, огляд речей і документів, транспортного засобу і вантажу тощо [8];

2) за функціональним критерієм: права, які мають працівники патрульної поліції, поліції охорони, права поліцейського як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Наприклад, до прав поліцейського у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення належать: складання протоколу про адміністративне правопорушення, збирання доказів у справі, розгляд у порядку та у випадках, передбачених законодавством, справи про адміністративне правопорушення, винесення по ній постанови тощо;

3) залежно від тривалості та підстав наділення поліцейського відповідними правами: постійні

права, які поліцейський виконує відповідно до посадових інструкцій; тимчасові права, якими його наділяють через тимчасове заміщення відсутнього поліцейського або перебування в розпорядженні іншого керівника.

Систематизація прав поліцейських відповідно до наведених вище критеріїв дає змогу виявити певні прогалини законодавчої регламентації відповідних прав. Зокрема, можна зробити висновок, що в Законі України «Про Національну поліцію» необхідно уточнити службові права поліцейського в різних сферах його діяльності, передусім, ті права, які носять універсальний характер, тобто якими користується кожен поліцейський, незалежно від посади, яку він обіймає.

Література

1. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ // Форум права. - 2006. - № 1. - С.45-50.
2. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівника податкової міліції України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / А.М. Куліш ; Харківський нац. ун-т внутр. справ, - Х., 2003. - 177 с.
3. Василенко В. М. Адміністративно-правовий статус працівника ветеринарної міліції: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / В.М. Василенко ; Харківський нац. ун-т внутр. справ - Х., 2009. - 184 с.
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2015. - № 40-41. - Ст. 379.
5. Крупнова Л.В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Л. Крупнова ; Нац. ун-т держ. податкової служби. - Ірпінь, 2008. - 177 с.
6. Про державну службу : Закон України від 31.12.2015 р. № 889-VIII // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
7. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 // [Електронний ресурс]. - Ре-

жим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248607704>.

8. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 р. № 796 // Офіційний вісник України. - 2015. - № 54. - Ст. 1767.

9. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 р. № 1376 // Офіційний вісник України. - 2015. - № 99. - Ст. 3405.

Анотація

Лемеш Д. Л. Класифікація прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин в Україні. - Стаття.

У статті розглядаються поняття та юридична природа категорії «права поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин»; розроблено класифікацію прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин; охарактеризовано кожен групу відповідних прав.

Ключові слова: поліція, працівник поліції, адміністративні правовідносини, права, класифікація.

Аннотация

Лемеш Д. Л. Классификация прав полицейского как субъекта административных правоотношений в Украине. - Статья.

В статье рассматриваются понятие и юридическая природа категории «права полицейского как субъекта административных правоотношений»; разработана классификация прав полицейского как субъекта административных правоотношений; охарактеризована каждая группа соответствующих прав.

Ключевые слова: полиция, работник полиции, административные правоотношения, права, классификация.

Summary

Lemesh D. L. The classification of the rights of police as a subject of administrative relationships in Ukraine. - Article.

In the article the concept and the legal nature of the category of "rights of police as a subject of administrative relationships"; classification of rights as a subject of police administrative legal relations; each group described respective rights.

Key words: police, police officer, administrative, legal, law, classification.

УДК 342.9

*Д. В. Мандичев**здобувач кафедри адміністративної діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ІНФОРМАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Однією з умов ефективного здійснення правосуддя в господарському судочинстві є створення умов для взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи. Для виконання своєї основної функції зі здійснення правосуддя судам різних рівнів необхідно вступати у взаємодію як з органами законодавчої, так і виконавчої влади, які в широкому розумінні входять до правоохоронної системи України. Одним з основних видів такої взаємодії виступає інформаційна взаємодія. Вона заснована на конституційному принципі гласності та відкритості діяльності органів державної влади, включаючи суди.

У сучасних умовах прорадження судово-адміністративної реформи питання інформаційної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи набувають нової актуальності.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що в науковій літературі нині відсутні комплексні роботи, присвячені інформаційній взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу зазначеного питання зумовлює важливість та своєчасність статті.

Окремі аспекти проблеми правовідносин взаємодії судів та інших органів судової системи досліджували такі вчені, як: Д.Б. Баронін, Ю.М. Грошевий, С.Ф. Демченко, Н.Ю. Задирака, В.О. Кібець, А.І. Марущак, О.М. Мозолєвська, С.Л. Недов, Л.М. Ніколенко, П.Ф. Пилипчук, М.В. Пундик, І.Г. Побірченко, В.В. Чумак та ін. Однак на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню форм інформативної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України, що підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення поняття, рівнів та форм інформаційної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: охарактеризувати сутність інформаційної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України; визначити та проаналізувати форми інформаційної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України.

Найбільш поширеним видом взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної

системи є інформаційна взаємодія. Правовою основою інформаційної взаємодії є конституційне право кожного на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [1]. Ініціаторами інформаційної взаємодії можуть виступати як самі господарські суди, так й інші суб'єкти правоохоронної системи. Головне, для того, щоб стати учасниками правовідносин інформаційної взаємодії, сторони повинні володіти достатнім рівнем інформаційної правосуб'єктності.

Остання в науковій літературі визначається як здатність суб'єкта інформаційних правовідносин мати інформаційні права та набувати своїми діями суб'єктивні інформаційні права та обов'язки, які складають зміст інформаційних правовідносин [2, с. 45].

На підтвердження того факту, що господарські суди володіють інформаційною правосуб'єктністю, необхідно визначити їх інформаційні права та обов'язки.

Так, О.М. Мозолєвська, провівши детальний аналіз проблеми інформаційних правовідносин, що виникають у діяльності судів загальної юрисдикції, виділила такі основні права місцевих загальних судів та їх суддів в інформаційних відносинах в Україні: право на отримання місцевими загальними судами та їх суддями інформації для здійснення судочинства; застосування відеоконференцій у кримінальному, цивільному й адміністративному процесах; вибір форм фіксації інформації судового процесу; отримання інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи; санкціонувати розкриття інформації з інших джерел. Основними обов'язками місцевих загальних судів і їх суддів в Україні в інформаційних відносинах, на думку вченої, є: інформувати учасників процесу, надавати інформацію органам суддівського нагляду і самоврядування, органам державної влади України; проводити відкритий або закритий судовий розгляд, фіксувати інформацію судового процесу; дотримуватися режиму інформації з обмеженим доступом; забезпечувати доступ до рішень місцевих загальних судів; забезпечувати доступ до публічної інформації; зберігати судову інформацію [3, с. 175].

Не викликає сумніву той факт, що господарські суди, будучи частиною системи судів загаль-

ної юрисдикції, володіють інформаційною правосуб'єктністю. Однак варто зауважити, що в правовідносинах взаємодії господарські суди, як й інші суб'єкти правоохоронної системи, реалізують публічний інтерес. Тому одним з обов'язків господарських судів та інших суб'єктів публічно-владних повноважень є недопущення несанкціонованого поширення інформації з обмеженим доступом.

У науковій літературі виділяються такі форми інформаційної взаємодії судів загальної юрисдикції з іншими суб'єктами: 1) наповнення загальними судами Єдиного державного реєстру судових рішень; 2) доступу до публічної інформації; 3) висвітлення діяльності загальних судів засобами масової інформації; 4) здійснення загальними судами судочинства або виконання судових рішень; 5) реагування загальних судів на звернення громадян інформаційного характеру; 6) використання у загальних судах нових інформаційних технологій для належної реалізації судами своїх повноважень [4, с. 44].

Господарські суди, крім цього, у процесі реалізації своїх функцій зі здійснення правосуддя в господарських справах зобов'язані поширювати додаткову інформацію. Наприклад, відповідно до ст. 4–8 ГПК України у справах про відшкодування збитків, завданих господарському товариству його посадовою особою, підлягають офіційному оприлюдненню господарським судом на офіційному веб-сайті Вищого господарського суду України такі документи: ухвали про порушення провадження у справі, інформація про оголошення перерви в засіданні, заяви учасників (акціонерів) про призначення представників позивача [5].

Загалом у своїй діяльності господарські суди можуть вступати в такі форми інформаційної взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної системи: 1) інформування (про свою діяльність через засоби масової інформації або мережу Інтернет; забезпечення доступу до публічної інформації на своїх офіційних веб-сайтах або через засоби масової інформації, а також надання відповідей на інформаційні запити, як індивідуальні, так і колективні тощо); 2) направлення інформаційних запитів та отримання інформації, необхідної для здійснення господарського судочинства, для захисту прав та інтересів суддів господарських судів тощо; 3) повідомлення правоохоронних органів про виявлення ознак кримінального правопорушення під час розгляду господарських справ.

Інформаційна взаємодія в діяльності господарських судів може виникати на різних рівнях. Так, зовнішніми суб'єктами взаємодії стосовно судової системи можуть бути органи прокуратури, податкові адміністрації, органи соціального забезпечення, інші держані органи, засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, інші фізичні та юридичні особи.

Правовідносини з інформаційної взаємодії господарського суду з органами прокуратури або іншими державними органами, як правило, виникають у формі надання відповідей на інформаційні запити або інформування цих органів про свою діяльність у порядку та межах, визначених законодавством.

Порядок інформаційної взаємодії судів із засобами масової інформації визначається в локальних актах судів. Така взаємодія визначається як відображення діяльності суду в друкованих виданнях, на радіо та телебаченні, інших інформаційних ресурсах з метою інформування громадськості про свою діяльність, підвищення правової культури та освіченості суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, реалізації принципу гласності, а також підвищення позитивного іміджу судів загальної юрисдикції. Основними принципами взаємодії суду із засобами масової інформації є: невтручання у здійснення правосуддя; дотримання прав громадян на недоторканість приватного життя, захист їх честі та гідності, дотримання прав організацій на захист їх ділової репутації; дотримання прав та законних інтересів учасників судового процесу під час надання засобами масової інформації про діяльність судів загальної юрисдикції; відкритість та доступність інформації про діяльність судів загальної юрисдикції, за виключенням випадків, передбачених законодавством; достовірність інформації про діяльність судів загальної юрисдикції та своєчасність її надання [6]. Цих принципів мають дотримуватись усі суб'єкти, які виявляють намір вступити у правовідносини інформаційної взаємодії з господарськими судами.

На рівні міжсудової взаємодії, а також при взаємодії господарських судів з іншими органами всередині судової системи вона носить дещо інший характер. Як зазначає з цього приводу Д.Б. Баронін, статус суду в системі судово-правових відносин визначається характером взаємозв'язків: 1) між судами і 2) між судами та іншими органами судової влади. Системоутворюючим чинником механізму взаємодії між судами загальної юрисдикції, на думку вченого, є єдність судової практики. Її ресурсами є: (а) преюдиційність судових рішень (висновків, мотивів) судів вищестоящих для нижчестоящих при новому (повторному) розгляді справи; (б) обов'язковість рішень Верховного Суду України для всіх судів загальної юрисдикції; (в) рекомендаційні роз'яснення Пленумів Вищих спеціалізованих судів щодо тлумачення й застосування норм права; (г) методичні рекомендації вищестоящих судів нижчестоящим щодо організації їхньої роботи, зокрема щодо організації розгляду справ певної категорії [7, с. 16].

Інформаційна взаємодія з іншими органами судової системи здійснюється, як правило, у зв'язку з передачею особових справ суддів (суддівських

досє) для здійснення перевірки суддів, зокрема в процесі проведення дисциплінарного провадження щодо судді або прийнятті рішення про переведення судді до іншого суду.

Інформаційна взаємодія між працівниками апарату господарського суду та суддями, між головою господарського суду та керівником апарату, виникає у зв'язку з виконанням апаратом суду функцій щодо забезпечення документообігу та веденням діловодства у відповідному господарському суді. Причому провадження окремих дій працівниками апарату господарського суду потребує попереднього ухвалення процесуального рішення уповноваженим суддею.

Наприклад, направлення справи за межі суду, зокрема до апеляційної чи касаційної інстанції, до іншого місцевого господарського суду, до експертних установ для проведення експертизи, до слідчих органів тощо, а також повернення справи за належністю до місцевого чи апеляційного господарського суду здійснюється на підставі відповідного процесуального документа. Водночас контроль за строками перебування справи за межами суду здійснюється: 1) суддею (суддею-доповідачем), у провадженні якого знаходиться справа; 2) відповідальним працівником апарату суду, визначеним керівником апарату суду [8]. Отже, на виконання доручень та рішень суддів господарських судів працівники апарату господарського суду забезпечують оформлення відповідних документів, їх належну реєстрацію, переміщення з одного суду до іншого, направлення відповідних документів для ознайомлення тощо.

Таким чином, інформаційна взаємодія складає основу в системі правовідносин взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України. Вона здійснюється у кількох формах, які потребують подальшого розвитку та удосконалення. Зокрема, виникає необхідність в удосконаленні порядку міжсудової взаємодії, зокрема, з приводу застосування законодавства при вирішенні господарських справ. Також необхідно розширити існуючі форми взаємодії господарських судів із засобами масової інформації. Визначення напрямків такого розвитку може стати предметом подальших наукових досліджень у цій сфері.

Література

1. Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Марущак А.І. Поняття суб'єктів інформаційних правовідносин та їх класифікація / А.І. Марущак // Правова інформатика. – 2006. – № 4 (12). – С. 44–48.
3. Мозолєвська О.М. Правові засади інформаційних відносин у системі загальних місцевих судів України: дис. ... кан д. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Мозолєвська; Нац. акад. прав. наук України, НДІ інф-ки і права. – К., 2013. – 220 с.

4. Мозолєвська О.М. Інформаційні правовідносини за участю місцевих загальних судів України: постановка проблеми / О.М. Мозолєвська // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2011. – № 2(6). – С. 41–46.

5. Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ «Господарський процесуальний кодекс України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

6. Про затвердження Положення про взаємодію Ірпінського міського суду Київської області із засобами масової інформації та журналістами: Наказ голови Ірпінського міського суду Київської області від 20.07.2015 р. № 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ip.ko.court.gov.ua/sud1013/pressluj/polojvz/>.

7. Баронін Д.Б. Правовий статус суду в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Д.Б. Баронін; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. – Х., 2015. – 22 с.

8. Про затвердження Інструкції з діловодства в господарських судах України: Наказ Державної судової адміністрації від 20.02.2013 р. № 28 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vl.arbitr.gov.ua/userfiles/Insrtukciya.pdf>.

Анотація

Мандичев Д. В. Інформаційна взаємодія господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України. – Стаття.

У статті досліджено поняття, рівні та форми інформаційної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України. Охарактеризовано сутність інформаційної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України; визначено та проаналізовано форми інформаційної взаємодії господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України.

Ключові слова: господарські суди, інформаційна взаємодія, форми, рівні, види, правоохоронна система.

Аннотация

Мандичев Д. В. Информационное взаимодействие хозяйственных судов с другими субъектами правоохранительной системы Украины. – Статья.

В статье исследованы понятие, уровни и формы информационного взаимодействия хозяйственных судов с другими субъектами правоохранительной системы Украины. Охарактеризована сущность информационного взаимодействия хозяйственных судов с другими субъектами правоохранительной системы Украины; определены и проанализированы формы информационного взаимодействия хозяйственных судов с другими субъектами правоохранительной системы Украины.

Ключевые слова: хозяйственные суды, информационное взаимодействие, формы, уровни, виды, правоохранительная система.

Summary

Mandichev D. V. Information exchange commercial courts with other law enforcement entities of Ukraine. – Article.

In the article we explored the concept, levels and forms of information exchange commercial courts with other law enforcement entities of Ukraine. The characteristic nature of information exchange commercial courts with other law enforcement entities of Ukraine; defined and analyzed forms of information exchange commercial courts with other law enforcement entities of Ukraine.

Key words: commercial courts, information interaction, forms, levels, types, law enforcement system.

УДК 342.9

О. В. Марченко*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара***ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Необхідно погодитися з точкою зору, яку висловлює Г.М. Красноступ на те, що сучасний стан суспільного розвитку, а також ситуація, що склалася в українському та світовому інформаційному просторі, потребують посилення ролі держави у процесі забезпечення доступу громадян України до оперативної, об'єктивної інформації, гарантування захисту національного інформаційного простору від негативних інформаційних впливів [1]. О.Ф. Гіда, розглядаючи проблеми державної політики в інформаційній сфері, відзначає, що протягом останніх років спостерігається прискорення темпів розвитку інформаційного суспільства, зокрема мережі Інтернет [2, с. 333–334].

Прямо чи опосередковано питання правових засад державної інформаційної політики досліджували такі науковці, як: І.В. Арістова, А.І. Берг, І.М. Волков, О.Ф. Гіда, Н.А. Занидра, Ю.В. Зоріна, Б.А. Кормич, Г.М. Красноступ, З.В. Кузнецова, Л.В. Мамчур, Н.М. Медведєва, М.В. Мельник, Ю.В. Нестеряк, Ю.А. Нисневич, В.І. Пожуєв, В.Л. Савченко, В.Ю. Степанов, Л.К. Терещенко, А.І. Черемнова, О.Р. Шишка, В.Г. Шахурін та інші.

Враховуючи, що реклама, будь-які її різновиди та прояви – це також інформація, хоча і з певними специфікаціями, для нашого дослідження корисно проаналізувати загальні правові засади державної політики в інформаційній сфері, а також сфері захисту суспільної моралі, на стан якої значним чином впливає реклама (такий вплив може носити як позитивний, так і негативний характер). Тобто реклама здатна як стверджувати та зміцнювати моральні устої та соціальні цінності у суспільстві, так і паплюжити та руйнувати їх.

Питання необхідності визначення правових засад державної політики в інформаційній сфері гостро постало після проголошення незалежності України, адже, набувши самостійності та вийшовши з радянського стану, вона відмовилася від панівної комуністичної ідеології, яка визначала умови та порядок протікання суспільних відносин в основних сферах суспільного життя, зокрема інформаційній. Орієнтація молодої суверенної, незалежної країни на демократичні цінності не давала їй узяти на озброєння старі радянські принципи, методи та засоби управління інформаційною галуззю. Втім, і власного необхідного нормативно-правового підґрунтя для врегулювання

інформаційної сфери та інформаційних відносин Україна ще не мала.

Тому вже за рік після проголошення незалежності вищий законодавчий орган нашої держави 2 жовтня 1992 р. прийняв Закон «Про інформацію» № 2657-ХІІ. Значення цього нормативно-правового акту досить влучно описав Ю.В. Нестеряк, адже в ньому було утверджено інформаційний суверенітет України, сформовані правові засади міжнародного співробітництва в галузі інформації, закріплене право громадян на інформацію [3, с.113]. Тобто у Законі «Про інформацію» було закладено правовий базис (або юридичну основу) державної політики в інформаційній сфері, основні засади якої нині регулюються, окрім зазначеного, ще цілою низкою правових актів різної юридичної сили, зокрема законами України: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. № 2782-ХІІ [4], «Про науково-технічну інформацію» від 25.06.1993 р. № 3322-ХІІ [5], «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ [6], «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ [7], «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 р. № 74/95-ВР [8], «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР [9], «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР [10], «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР [11], «Про національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [12], «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-ІV [13], «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» від 09.01.2007 р. № 537-V [14], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [15], «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17.04.2014 р. № 1227-VII [16]; указами Президента: «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України» від 05.05.2011 р. № 548/2011 [17], «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05.05.2011 р. № 547/2011 [18]; Розпорядженням КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.05.2013 р. № 386-р [19]; Постановою КМУ «Про затвердження Ін-

струкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію» від 27.11.1998 р. № 1893 [20] тощо.

Така значна кількість нормативно-правових актів свідчить про прагнення влади всебічно та комплексно підійти до врегулювання інформаційної сфери і сформувати необхідний мінімум засад для ефективного здійснення інформаційної політики. Ю.В. Нестеряк з цього приводу твердить, що основоположні засади державної інформаційної політики у сфері засобів масової інформації, як і державної політики в будь-якій іншій сфері, формуються на основі вивчення законодавчого досвіду демократичних держав і власного досвіду, осмислення конкретних процесів суспільного життя, стаючи, по суті, їх реальним відображенням. Набуваючи сили конституційних норм, законів і підзаконних актів, основоположні засади державної інформаційної політики сприяють оптимізації дій суспільства та держави, політичних сил й окремого індивіда, мають ознаки вимог і забезпечують вибір у прийнятті рішень, з огляду на загальнолюдські і національні інтереси [3, с. 112]. Однак водночас численність законів та підзаконних нормативно-правових актів, нормами яких регулюється інформаційна сфера суспільних відносин, ще не є стовідсотковою гарантією того, що у державі запроваджені високоякісні правові засади, необхідні для проведення ефективної та адекватної потребам суспільного розвитку інформаційної політики.

Тобто державна інформаційна політика передбачає з'ясування проблем, що існують в інформаційній сфері, та вироблення шляхів і способів їх подолання, визначення перспектив та цілей її розвитку, встановлення конкретних завдань та напрямків реалізації державної політики на цьому шляху, прогнозування результатів та передбачення ймовірних негативних наслідків її проведення, визначення системи суб'єктів та вироблення конкретних форм, методів, способів і заходів здійснення державної політики в інформаційній сфері.

Правові ж засади державної політики в інформаційній сфері варто визначати як найбільш важливі, відправні нормативно-правові положення, вимоги, на яких ґрунтується та відповідно до яких формується, втілюється у життя цей різновид суспільної діяльності.

Саме в основних правових засадах державної інформаційної політики знайшли відбиття такі важливі засадничі питання здійснення державної політики в інформаційній сфері, як принципи державної інформаційної політики – найбільш важливі, зумовлені особливостями об'єктивного розвитку держави і суспільства закономірності, що були науково обґрунтовані та покладені, шляхом їх закріплення у відповідних правових доку-

ментах, в основу процесу формування та здійснення державної політики в зазначеній сфері. Вперше ці принципи отримали закріплення в Законі «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ [21]. До їх кола нині належать: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя. Також принципи державної політики у сфері інформації знайшли своє відображення у Законі «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V [14], в якому йдеться про те, що інформаційне законодавство має базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; обов'язковості публікації інформації, яка має важливе суспільне значення; обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону; мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування інформаційно-комунікаційних технологій; недопущення незаконного розповсюдження, використання і порушення цілісності інформації; гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства. У свою чергу, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні від 15.05.2013 р. № 386-р [19] передбачено, що для розвитку інформаційного суспільства необхідно застосовувати принципи: рівноправного партнерства державних органів, громадян і бізнесу; прозорості та відкритості діяльності державних органів; гарантованості права на інформацію, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом; свободи вираження поглядів і переконань; правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; інформаційної безпеки; постійного навчання; підконтрольності та підзвітності державних органів громадськості; сприяння пріоритетному розвитку інформаційно-комунікаційних технологій; чіткого розмежування повноважень і скоординованої взаємодії державних органів; гарантованості повного ресурсного забезпечення національних програм та проектів розвитку інформаційного суспільства.

Аналіз змісту діючого законодавства свідчить про те, що нині влада очікує від свого політичного курсу в інформаційній сфері підвищення національної конкурентоспроможності у результаті розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах, підвищення яко-

сті життя шляхом забезпечення економічного зростання, надання якісного доступу до послуг у сферах інформації, освіти, науки, охорони здоров'я, урядування та широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій, створення нових робочих місць, розширення можливостей населення працевлаштуватись, підвищення рівня соціального захисту вразливих верств населення, створення сучасної захищеної інформаційної інфраструктури та забезпечення створення умов для безпечного функціонування національної критичної інфраструктури, сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування [11; 14; 19].

Підбиваючи підсумки, можемо впевнено констатувати, що нині в Україні закладені, якщо й не всі, то найбільш важливі, базисні організаційно-правові засади, необхідні для забезпечення якісної інформаційної політики, яка б гарантувала повноцінний розвиток національного інформаційного простору та тісну співпрацю з європейською та міжнародною інформаційними спільнотами. Зокрема, у влади є чітке бачення того, яким чином має розвиватися інформаційна сфера сучасних українських суспільства і держави: до чого прагнути, які цілі та пріоритети ставити, які принципи сповідувати, які заходи, в яких обсягах та напрямках необхідно на цьому шляху здійснити, які проблеми належить вирішити та яких результатів очікувати тощо. У той самий час прийняття низки концептуальних документів та нормативно-правових актів ще не є остаточною гарантією високої якості та результативності інформаційної політики держави – необхідна наявність чіткого механізму реалізації їх положень. Саме цей аспект державної інформаційної політики нині є «найболючішим», оскільки влада ніяк не спроможеться запровадити злагоджений та ефективний механізм втілення на практиці політичних рішень.

Література

1. Красноступ Г.М. Основні напрями правового забезпечення державної інформаційної політики / Офіційний веб-сайт Мініюсту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mi.gov.ua/30768>.
2. Гіда О.Ф. Щодо основних засад формування державної інформаційної політики / О.Ф. Гіда // *Боротьба з організованою злочинністю (теорія і практика)*. – 2013. – №1 (29). – С. 333–341.
3. Нестеряк Ю.В. Нормативно-правові основи державної інформаційної політики України в умовах розвитку інформаційного суспільства / Ю.В. Нестеряк // *Теорія та практика державного управління*. – 2012. – Вип. 4. – С. 111–119.

4. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. № 2782-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
5. Закон України «Про науково-технічну інформацію» від 25.06.1993 р. № 3322-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 33. – Ст. 345.
6. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
7. Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
8. Закон України «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 р. № 74/95-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1995. – № 13. – Ст. 83.
9. Закон України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
10. Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
11. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1998. – № 27–28. – Ст. 182.
12. Закон України «Про національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.
13. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – №39. – Ст. 351.
14. Закон України «Про Основні засади розвитку Інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V // *Відомості Верховної Ради України*. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
15. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
16. Закон України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17.04.2014 р. № 1227-VII // *Відомості Верховної Ради*. – 2014. – № 2. – Ст. 904.
17. «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України»: Указ Президента України від 05.05.2011 р. № 548/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zako3.rada.gov.ua/laws/show/548/2011>.
18. «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації»: Указ Президента України від 05.05.2011 № 547/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zako4.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>.
19. «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні»: Розпорядження КМУ від 15.05.2013 № 386-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zako4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
20. «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію»: Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zako1.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF/>.
21. Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. № 2657-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

Анотація

Марченко О. В. Правові засади державної інформаційної політики. – Стаття.

У статті здійснено аналіз чинної нормативно-правової бази, на основі чого визначено правові засади державної інформаційної політики. Акцентовано увагу на тому, що велика кількість нормативно-правових актів не є гарантією запровадження високоякісних правових засад. Сформульовано авторське визначення терміну правових засад державної інформаційної політики. Визначено перелік принципів, що покладені в основу реалізації державної інформаційної політики.

Ключові слова: державна інформаційна політика, правові засади, нормативно-правові акти, принципи державної інформаційної політики.

Аннотация

Марченко О. В. Правовые основы государственной информационной политики. – Статья.

В статье проведен анализ действующей нормативно-правовой базы, на основе чего определены правовые основы государственной информационной политики. Акцентируется внимание на том, что большое

количество нормативно-правовых актов не является гарантией внедрения высококачественных правовых основ. Сформулировано авторское определение термина правовых основ государственной информационной политики. Определен перечень принципов, которые положены в основу реализации государственной информационной политики.

Ключевые слова: государственная информационная политика, правовые основы, нормативно-правовые акты, принципы государственной информационной политики.

Summary

Marchenko O. V. Legal principles of state information policy. – Article.

The article analyzes the existing legal framework, based on what defines legal principles of state politics. Accented with weight on the fact that a large number of legal acts does not guarantee the introduction of high-quality legal principles. Author's definition of principles and guidelines of politics. The list of principles underlying the implementation of state politics.

Key words: public information policy, legal provisions, regulations, principles of state politics.

*О. А. Падалка**здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЩОДО СУТНОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. З того часу, як Україна вийшла зі складу СРСР та обрала шлях розбудови незалежної, демократичної, правової держави, минуло вже понад 20 років. А проте її державний механізм досі не позбавлений низки пережитків радянської епохи, його ключові ланки, незважаючи на певні, як правило, зовнішні зміни, і сьогодні за своїм сутнісним змістом організовані та функціонують на засадах, закладених ще у Радянській імперії. Така ситуація пояснюється цілою низкою чинників, зокрема й тим, що радянські форми та методи управління суспільними справами є більш «зручними» та зрозумілими владі, значна частина представників якої є представниками радянсько-партійної школи.

На первинних етапах становлення незалежної України відсутність суттєвих змін у підходах до управління суспільно-державним життям не викликала значних незручностей, однак на нинішньому етапі суспільного розвитку успадковані від радянської епохи елементи державно-владного механізму вже не здатні ефективно управляти суспільними відносинами і процесами, належним чином задовольняти нагальні потреби і запити їх суб'єктів. Це обумовило гостру потребу в запровадженні змістовних реформ щодо організації та функціонування основних ланок державно-владного механізму, актуальність яких зростає ще більше в умовах курсу України на євроінтеграцію. Однією з таких центральних складових зазначеного механізму, що в цілому за своїм сутнісним змістом протягом тривалого часу залишався радянським, є система органів внутрішніх справ України, якість та ефективність діяльності яких надзвичайно низька, вони не виконують належним чином свого соціального призначення. Численні соціологічні і правові дослідження, а також статистичні дані та звіти вітчизняних і міжнародних правозахисних організацій свідчать про те, що на сьогодні працівники міліції вкрай незадовільно виконують покладені на них основні функції із забезпечення безпеки громадян, захисту їх прав та свобод, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорони громадського порядку. Крім того, набір кадрів і призначення на адміністративні посади здійснюються за абсолютно незрозумілими для громадськості критеріями. Безконтрольність з боку суспільства, непрофесіоналізм, відсутність ефективного механізму реагування на скарги громадян щодо незаконних дій працівників міліції, мілітаризація і

політизація її діяльності призвели до того, що міліція у найширших верств населення об'єднується передусім із всілякими утисками прав і свобод громадян, зловживанням повноваженнями, надвисоким рівнем корумпованості, свавіллям та безчинствами [1]. Ці та інші обставини і фактори змусили владу нарешті зробити суттєві кроки до конструктивного вирішення проблем правоохоронної сфери. Так, 2.07.2015 р. парламент ухвалив Закон України «Про Національну поліцію» на заміну Закону «Про міліцію» № 565-ХІІ від 20.12.1990 р., адже останній уже давно не відповідав сучасним реаліям не лише концептуально (передусім в аспекті суспільної ролі міліції), а й у більшості своїх приписів. Крім того, вказаним Законом значна частина правового регулювання діяльності міліції не виправдано делегована на рівень підзаконних актів Міністерства внутрішніх справ України та Кабінету Міністрів України, якими міліції часто надавалися повноваження, несумісні з положеннями Конституції України та міжнародними стандартами [1].

Стан дослідження проблеми. Категорія «правовий статус» є однією із центральних для правової науки, її аспекти у загальному і спеціально-правовому контекстах вивчала ціла низка дослідників: С.С. Алексєєв, В.В. Копейчиков, О.Ф. Скакун, В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Ю.П. Битяк, В.В. Голосніченко та ін. Зокрема, правовим статусом органів внутрішніх справ цікавилися О.М. Бандурка, В.М. Плішкін, О.І. Остапенко, А.П. Гель, Г.С. Семаков та ін. Однак із прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», який покликаний запровадити нові правові засади організації та функціонування основного державно-владного суб'єкта з питань протидії злочинності, забезпечення громадської безпеки і громадського порядку в країні, підходить до характеристики правового статусу поліції змінились. Тому у цій статті ми маємо на меті розглянути сутність правового статусу Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Розпочати дослідження буде доцільним, на нашу думку, із встановлення лексичного значення терміну «статус». У тлумачних словниках української мови до слова «статус» (від лат. «status» – становище) наводяться такі визначення: це стан, положення, становище, позиція чогось або когось у будь-якій структурі, системі; якийсь стан чого-небудь [2, с. 545; 3, с. 1387; 4, с. 671]. У сучасному житті термін

«статус» використовується досить широко, він застосовується для позначення положення певних елементів у межах тієї чи іншої системи, однак історично його виникнення пов'язане саме із соціальною системою та соціальними відносинами. У Стародавньому Римі терміном «статус» позначалося становище людини у суспільстві, яким, у свою чергу, обумовлювався обсяг її правоздатності. Повним обсягом правоздатності володіла тільки та особа, становище якої відповідало трьом станам, а саме: стану свободи (*status libertatis*), стану громадянства (*status civitatis*), сімейному стану (*status familiae*) [5; 6, с. 47]. З позиції соціуму статус слід розуміти як соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається за низкою ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших) [7, с. 663; 8, с. 652; 9, с. 251]. А.М. Михненко та Е.М. Макаренко зазначають, що соціальний статус – це сукупність прав, привілеїв, моральних норм і обов'язків індивіда або соціальної групи, пов'язаних із виконанням первинної соціальної ролі, яка виявляється у формі поведінки, очікуваної відповідно до становища у суспільстві [10, с. 675].

Одним із основних критеріїв, на підставі яких формується соціальний статус, є соціальні норми, які слід розуміти як засоби соціальної регуляції поведінки індивідів і груп. За допомогою соціальних норм суспільство і соціальні спільності (класи, громади, соціальні організації) висувають до своїх представників вимоги, яким має відповідати їхня поведінка; суспільство і окремі спільності на основі соціальних норм спрямовують, контролюють, регулюють, оцінюють цю поведінку. Соціальні норми виражаються в уявленнях людей про належне, допустиме, можливе, бажане, прийнятне або, навпаки, – про небажане, неприйнятне, неприпустиме [11, с. 12]. В.В. Радаєв відзначає, що всі види соціальної поведінки людини, її реалізація себе як особистості забезпечуються шляхом освоєння і реалізації в поведінці соціальних норм, запропонованих їй як представнику тієї чи іншої соціальної спільності. За допомогою соціальних норм вимоги та встановлення суспільства, соціальних груп переводяться в еталони, моделі, стандарти належної поведінки представників цих груп. Соціальні норми забезпечують стабільність суспільства, його нормальне відтворення, захист від зовнішніх і внутрішніх руйнівних впливів. Тому соціальні норми інтегрують, впорядковують, підтримують суспільство в життєздатному стані [11, с. 12]. Г.В. Осіпов у своїх працях зазначає, що соціальні норми є сукупністю актів дії, що характеризуються високою мірою однорідності та повторюваності, в яких втілюється система панівних соціальних цінностей [12, с. 881]. Вони (тобто соціальні норми), стихійно впорядковуючи поведінку людей, регулюють найрізноманітніші види суспільних відносин, склада-

ються у певну ієрархію норм, розподіляючись за мірою соціальної значущості. У соціальній нормі втілюється значна більшість відповідних явищ (актів поведінки) [12, с. 478–479].

Окремим різновидом соціальної норми є норма права, яка, як слушно наголошує М.І. Байтін, є первинною клітинкою права, частинкою змісту, вихідним структурним елементом його системи. Водночас, підкреслює дослідник, норма права – це відносно самостійне явище, що має власні специфічні особливості, які поглиблюють і конкретизують наші уявлення про право, його поняття, сутність і зміст, про механізм регулятивного впливу на суспільні відносини [13, с. 313]. Деякі вчені (М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.) зазначають, що норма права – це первинний, окремо взятий найменший структурний елемент права, правило поведінки, яке визнане й охороняється державою. Норма права безпосередньо нормує, надає юридичного значення суспільним відносинам і знаходить свій зовнішній вираз у правовому приписі [14, с. 258]. Норму права, пише О.Ф. Скакун, слід розуміти як різновид соціальної норми, загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу [15, с. 275].

Під впливом норм права суб'єкти набувають певного правового статусу. В.С. Нерсисянц з цього приводу пише, що правовий статус є однією з найважливіших політико-юридичних категорій, яка нерозривно пов'язана з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності. За своїм змістом правовий статус – це система прав і обов'язків, що законодавчо закріплюється державами в конституціях, міжнародно-правових актах про права людини та інших нормативно-юридичних актах [16, с. 225]. На думку О.Ф. Скакун, правовий статус особи слід розуміти як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку у суспільстві [15, с. 377]. За А.В. Панчиним, правовий статус – це складна категорія, що характеризується системністю, універсальністю та комплексністю. Він (правовий статус) відіграє надзвичайно важливу роль в організації суспільних відносин, оскільки шляхом встановлення прав, обов'язків, а також гарантій їх реалізації визначає основоположні принципи взаємодії суб'єктів правовідносин та визначає місце конкретного суб'єкта в суспільстві [17, с. 97]. З точки зору М.В. Кравчук, правовий статус особи – це сукупність або система

всіх належних громадянину суб'єктивних юридичних прав, свобод і обов'язків, що визначають його правове становище в суспільстві, яке закріплене в чинному законодавстві та інших формах права [18, с. 86–87]. Досить змістовну позицію щодо сутності та ключових властивостей правового статусу висловлюють О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко. Правники зауважують, що складні зв'язки між державою та індивідами, а також між індивідами у державно-організованому суспільстві фіксуються державою у юридичній формі – у формі прав, свобод та обов'язків. У своїй єдності саме вони складають правовий статус, який, у свою чергу, відображає особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії та стан законності. Правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища, а й характеризують реальну взаємодію держави та особи [19]. Правовий статус, зазначають дослідники, має універсальний характер, оскільки поширюється на всіх суб'єктів, відображає реальне становище особи у системі суспільних відносин, забезпечує системність прав, свобод та обов'язків [19]. За О.В. Мальком, правовий статус слід розуміти як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [13, с. 237].

Висновки. Отже, правовий статус – це комплексна категорія, яка відображає юридичне становище суб'єкта (індивідуального чи колективного) у суспільстві. Звідси можемо зробити висновок, що правовий статус Національної поліції України – це її юридичне становище (положення) у державному механізмі та системі суспільних відносин, визначене відповідними нормами права. Сутність правового статусу поліції (як, власне кажучи, і будь-якого іншого органу влади) полягає у тому, що він визначає її соціальне призначення, а також коло тих юридичних прав, якими вона користується, та обов'язків, які виконує під час здійснення свого призначення. Правовий статус є тим фактором, що встановлює межі та основні вектори діяльності Національної поліції, а також порядок її здійснення. Отже, правовий статус, з одного боку, є важливою гарантією нормального здійснення поліцією свого функціонального призначення, а з іншого – засобом обмеження її владних повноважень. Очевидно, що чим докладніше та змістовніше визначено правовий статус органу влади, тим краще. Правове становище Національної поліції визначається новим Законом «Про Національну поліцію», і хоча цей нормативно-правовий акт уже дістав цілу низку критичних зауважень і нарікань з боку політичних діячів та представників громадськості (які, зокрема, наголошують на тому, що він за своїм змістом майже не відрізняється від Закону «Про міліцію»

[20]), слід визнати, що його прийняття стало важливим кроком на шляху вдосконалення правового статусу органів внутрішніх справ. Ми не заперечуємо того, що цей Закон має низку недоліків, проте він містить і низку важливих позитивних аспектів, які не можна заперечувати. По-перше, прийняття цього Закону засвідчило прагнення влади підійти комплексно до питання врегулювання правового статусу основного суб'єкта протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в країні; по-друге, Національну поліцію визнано не просто органом виконавчої влади, а центральним органом виконавчої влади; по-третє, акцентовано увагу на тому, що поліція – це насамперед сервісний орган; по-четверте, вдосконалено процедури формування кадрового потенціалу поліції та громадського контролю за її діяльністю тощо. Ці та інші аспекти дозволяють сподіватися на те, що започаткована реформа призведе не до звичайної зміни вивісок – з міліції на поліцію, а до суттєвих конструктивних змін у якості та ефективності роботи органів внутрішніх справ.

Література

1. Про поліцію і поліцейську діяльність : проекту Закону № 1692-1 від 27.01.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719.
2. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
4. Словник української мови : в 11 т. / [ред. кол.: І.К. Білодід, А.А. Бурячок та ін.]. – Т. 9. – К. : Наук. думка, 1974. – 918 с.
5. Основи римського приватного права : [підруч.] / В.І. Борисова, Л.М. Баранова, М.В. Домашенко та ін.; за заг. ред. В.І. Борисової та Л.М. Баранової. – Х. : Право, 2008. – 224 с. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/rum-pr/438-rim-privat/6190--3-1-.html>.
6. Новицкий И.Б. Римское право / И.Б. Новицкий; [отв. ред. Е.А. Суханов]. – 6. изд., стереотип. – М. : Гум. знание, 1995. – 245 с.
7. Новейший философский словарь / сост. А.А. Грицанов. – М. : Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
8. Философский энциклопедический словарь / ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.
9. Философский энциклопедический словарь / сост. С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев, С.М. Ковалев, Н.М. Ланда. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.
10. Энциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Троциньського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Радаев В.В. Социальная стратификация : [учеб. пособие] / В.В. Радаев, О.И. Шкаратан. – М. : Наука, 1995. – 237 с.
12. Социология. Основы общей теории : [учеб. для вузов] / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. – М. : Норма, 2003. – 912 с.

13. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.

14. Загальна теорія держави і права : [підруч.] / 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.

15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф. Скакун // пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

16. Проблемы общей теории права и государства : [учеб.] / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.

17. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А.В. Панчишин // Часопис КУП. – № 2. – 2010. – С. 97–100.

18. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : [навч. посіб.] / М.В. Кравчук. – 3-тє вид., змін. й доп. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 247 с.

19. Теорія держави і права. Академічний курс : [підруч.] / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

20. Реформа МВД. Спасет ли ее закон о полиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rian.com.ua/analytics/20150521/367844408.html>.

Анотація

Падалка О. А. Щодо сутності правового статусу Національної поліції України. – Стаття.

У статті розглянуто зміст категорій «соціальний статус» і «правовий статус». Правовий статус визначено як комплексну категорію, яка відображає юридичне становище суб'єкта (індивідуального чи колективного) у суспільстві, на підставі чого зроблено висновки про

сутність та значення правового статусу Національної поліції. Окреслено недоліки і переваги правового закріплення статусу Національної поліції у сучасному законодавстві.

Ключові слова: статус, соціальний статус, правовий статус, правова норма, Національна поліція.

Аннотация

Падалка О. А. О сущности правового статуса Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье рассмотрено содержание категорий «социальный статус» и «правовой статус». Правовой статус определен как комплексная категория, которая отражает юридическое положение субъекта (индивидуального или коллективного) в обществе, на основании чего сделаны выводы о сущности и значении правового статуса Национальной полиции. Определены недостатки и преимущества правового закрепления статуса Национальной полиции в современном законодательстве.

Ключевые слова: статус, социальный статус, правовой статус, правовая норма, Национальная полиция.

Summary

Padalka O. A. On the essence of the legal status of the National Police of Ukraine. – Article.

In the article the content of “social status” and “legal status” categories are considered. Legal status is defined as a comprehensive category, which reflects the legal situation of subjects (individual or collective) society, whereby conclusions about the nature and value of legal status of the National Police are made. Drawbacks and advantages of securing legal status of the National Police in modern legislation are outlined.

Key words: status, social status, legal status, legal provision, National Police.

УДК 342.9

Ю. В. Пирожкова*кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету***ПОЛІТИЧНА ФУНКЦІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА БАЗОВІ ОРІЄНТИРИ**

Наприкінці ХХ ст. для України видався безпрецедентний шанс – змінити «політичний ландшафт» радянської системи владних відносин. Перехід від тоталітаризму до демократії визначив необхідність кардинальної трансформації всіх сфер суспільства, серед яких насамперед потребувала змін політична система, а саме така її модифікація, яка б дозволила на практиці втілювати принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини й громадянина, народовладдя, поділу влади, неподільності національного суверенітету. Право, будучи нормативним регулятором політичної системи, змінюється в результаті політико-трансформаційних процесів, які відбуваються у суспільстві, при цьому перш за все змінюється орієнтація стратегічних пріоритетів його функцій – від тотального регулювання та охорони до соціального обслуговування і контролю. Розпочинаючи дослідження політичної функції галузі, зазначимо, що аналіз наукової юридичної літератури свідчить про досить обмежену кількість робіт, у яких зроблено спроби окреслити сучасне розуміння політичної функції права (роботи С. Дроботова, Т. Радька, В. Ковальського та ін.), в адміністративно-правовій доктрині також можна знайти досить невелику кількість робіт, у яких фрагментарно приділено увагу зазначеному питанню. Зокрема, слід зауважити про дослідження Р. Мельника «Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика» (2015 р.), І. Потапенка «Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин» (2014 р.), В. Цветкова, І. Кресіна, А. Коваленко «Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти» (2003 р.) та ін. Враховуючи таку ситуацію, перед тим як перейти до детального аналізу змісту політичної функції галузі, варто визначитися із сутністю ключових понять, на які проектується її вплив – таких багатогранних феноменів, як «політика», «політичні відносини», «політична система», що дозволить не лише правильно сформулювати дефініцію «політична функція адміністративного права», але й чітко окреслити межі її реалізації в контексті галузевого предмета.

Аналіз наукової літератури, що присвячена дослідженню політики як соціокультурного явища, свідчить, що термін «політика» походить від давньогрецького слова «поліс» (місто-держава) та його похідних: «politike» (мистецтво управляти

державою), «politeteia» (конституція), «polites» (громадяни), «politica» (державний діяч). Враховуючи таку ситуацію з етимологією цього терміна, можна цілком логічно пояснити той факт, що єдиного визначення поняття «політика» немає.

Кожен дослідник намагається описати та надати його визначення, виходячи із власного розуміння сутності політики. Аналіз праць видатних філософів свідчить про те, що така ситуація була характерною протягом існування практично всього цивілізованого суспільства. Ще Платон під політикою розумів мистецтво, здатність жити в умовах поліса, що визначає певні рамки поведінки для людей. М. Вебер сприймав політику як прагнення до влади, її завоювання, утримання в різних великих суспільних колективах. При цьому розрізняв політику у широкому та вузькому розуміннях: у широкому – це політичні відносини, пов'язані з управлінням окремими сферами суспільного життя, а у вузькому – керівництво політичною організацією, передовсім державою. Д. Істон розглядав політику як реалізований владою розподіл цінностей, а Меркл зауважував, що у своїх найкращих проявах політика – це шляхетне прагнення до справедливості та розумного порядку, а у найгірших – це корислива жадоба влади, сили, багатства [1, с. 32].

Підвищена складність, змістовна насиченість, поліваріантність прояву політичного життя, зумовили виокремлення кількох сучасних напрямів тлумачення політики, найбільш поширеними серед яких є такі: політика – різновид управління, здійснюваного владою для вдосконалення суспільних відносин [2, с. 23]; це окреслення напрямку дій, чи утримування від них, створення концепцій та програм практичних кроків щодо вирішення певних суспільних проблем, політика об'єктивується в державному управлінні. Н. Колісніченко, досліджуючи політику і державне управління як соціальні феномени, звертає увагу на тривимірний підхід щодо поняття «політика» «polity – politics – policy», відповідно до якого: 1) політика як «polity» означає її формальний вимір, тобто структуру норм, те, яким чином регулюються процедури, політичні інституції (інститути); 2) «politics» – процедурний вимір політики, тобто процес прийняття рішень, узгодження конфліктів та досягнення цілей, інтересів; 3) «policy» – вимір, оснований на сутності політи-

ки, пов'язаний із вирішенням проблем та виконанням завдань адміністративної системи (системи управління) [3, с. 28]. Цього напружено дотримується у своїй праці В. Тертичка, який вважає, що державна політика – це відносно стабільна, організована і цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, які впливають на життя суспільства [4, с. 82–83]. Водночас сфера дії поняття «політика» є ширшою, ніж просто формальні урядові структури, партії та виборчий процес. В Енциклопедії освіти також здійснено спробу сформулювати визначення політики через тривимірний підхід:

1) політика є результатом спілкування, взаємодії людей, вирішення ними спільних справ, визначення позицій стосовно центрів влади. Конкретними виявами політики можуть бути явища узгодженості, підпорядкування, панування, конфлікту, боротьби між окремими людьми, соціальними групами і державами;

2) політика є синонімом інших політичних явищ, насамперед влади, панування, держави, які утворюють єдиний змістовно-термінологічний ряд, мають приблизно однакові джерела, ресурси, потенціали, засоби, символіку та можуть використовуватися як аналоги при дослідженні складних суспільних явищ;

3) функціональне пояснення політики, в основу якого покладена наявність «вічних» проблем еволюції людства: визначення і спроби вирішення загальних проблем, підтримання порядку, управління, збереження внутрішнього і зовнішнього миру, а також існування їх антиподів – підготовки і проведення війн, застосування насильства у внутрішній політиці, контролю суспільства та окремої особистості тощо [5, с. 258].

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що політика є багатогранним явищем та стосується стратегії й тактики розподілу соціальних цінностей і комунікацій, містить владу, владні структури та процеси публічного адміністрування, виражається у відносинах між класами, націями, партіями і громадянами з приводу формування і здійснення державної влади, цілеспрямованого перетворення суспільного середовища.

Пізнання політики як соціального явища не може бути повним без виявлення її взаємодії з іншими явищами і процесами політичного простору суспільного життя, тобто поза межами системного підходу. Зупинимось на найпоширенішому визначенні політичної системи, яке наводить С. Андреев: «Політична система суспільства – це сукупність взаємозв'язаних і взаємозалежних політичних інституцій та організацій, за допомогою яких здійснюється завоювання, утвердження

і функціонування політичної влади в суспільстві відповідно до досягнутого рівня його політичної культури» [6, с. 12]. Структурними компонентами політичної системи є: суб'єкти (носії) політики (соціальні – індивіди, класи, еліти, етноси тощо; інституційні – партії, органи державної влади, суспільні організації, функціональні – армія, органи розвідки тощо), об'єкти політики – суспільні явища, на які спрямована діяльність суб'єктів політики зокрема, влада; політичні норми та принципи, політичні відносини, політичні погляди, політична свідомість та політична культура.

Отже, враховуючи все вищезазначене, політика впливає на адміністративне право, визначаючи співвідношення «сил» у системі його суб'єктів, змінюючи пріоритети форм та методів регулювання. Стратегічні політичні вектори, орієнтовані на перехід від пострадянського менеджменту до європейського, обумовили концептуальні засади реформування регулювання діяльності суб'єктів адміністративного права. Так, наприклад, міліцію, яка існувала в Україні з радянських часів відповідно до Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ як мілітарна, авторитарна, воєнізована структура та була орієнтована на мінімальний вплив на її діяльність громадськості, було реформовано в Національну поліцію, яка відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Успішна реалізація цілей економічної політики держави безпосередньо пов'язана з якістю, оптимальністю та ефективністю публічного управління невід'ємним елементом ринкового господарювання підприємницькою діяльністю, обумовила як появу відвідних суб'єктів з обмеженими повноваженнями регулюючого, а не контрольно-наглядового характеру, так і зміну пріоритетів форм та методів регулювання у зазначеній сфері. Створення сприятливих умов для розвитку малого і середнього підприємництва обумовило ухвалення Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 р. № 4618-VI, яким визначено правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва. Постановою КМУ «Деякі питання Державної регуляторної служби України» від 24.12.2014 р. № 724 утворено Державну регуляторну службу України, реорганізувавши шляхом перетворення Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, основними завданнями органу визначено: реалізація державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної

системи у сфері господарської діяльності; координація дій органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності.

Проведення антитерористичної операції на територіях Донецької та Луганської областей, а також тимчасова окупація зазначених територій України зумовили необхідність утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, адже, як зазначено на офіційному веб-сайті КМУ, «статус наявних інституцій, діяльність яких спрямована на відновлення та розбудову миру на сході України, а також реінтеграцію окупованих територій України, не дозволяв у повному обсязі виконувати необхідні завдання у зв'язку з недостатнім обсягом повноважень. Тому виникла необхідність утворення органу державної влади, який забезпечить формування та реалізацію державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України». Ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 р. № 596 передбачило впровадження фіксації правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. За вчинення зазначених правопорушень розширюється перелік видів адміністративних стягнень шляхом доповнення штрафними балами (ст. 271 КУпАП), що також свідчить про взаємозалежність політичної та охоронної функцій галузі. Зазначені зміни були обумовлені політичною орієнтацією на пріоритетність безпеки особи у сфері дорожнього руху, необхідністю посилення адміністративної відповідальності за порушення у зазначеній сфері, адже за статистикою аварійності Управління безпеки дорожнього руху за період з 01.01.2016 р. по 31.10.2016 р. відбулося 107 324 ДТП (353 за добу), при цьому загинуло 3 124 особи, травмовано 25 028 осіб [7]. Отже, наведені приклади ілюструють не лише взаємовплив політики та адміністративного права, але й специфіку політичної функції галузі, яка, виконуючи роль «політичного барометру» галузі, визначає засади її подальшого регулювання, охорони та процедурного обслуговування.

Взаємовплив права і політики відбувається внаслідок їх двостороннього соціально-інтеграційного зв'язку як регуляторів суспільних відносин, тому, розглядаючи політичну функцію адміністративного права, слід обов'язково враховувати, що, хоча ідеологія її змісту безперечно обумовлюється політикою та її цінностями, але і внаслідок того, що право є системоутворюючим нормативним елементом політичної системи, реалізація ним політичної функції дозволяє адмі-

ністративному праву впливати на загальну «тональність» політичного простору, реалізовувати доміанти політичного розвитку, регулювати суспільно-політичні відносини у відповідності із політичними векторами розвитку держави і суспільства, встановлювати ціннісні орієнтири правової політики в контексті тих суспільних відносин, що охоплюються галузевим предметом.

Зазначене дозволяє підтримати цілком слушне зауваження Н. Моїсєєва, що «у кожній нації, що живе на окремій території, завжди існує певна домінуюча мета, домінуючі тенденції розвитку. І ідеальна влада має їх використовувати, має на них опиратись і пропонувати програми дій, що їм відповідають. У цьому разі народ блаженствує і жодним смутам не підвладний, а влада на віки в народі згадується добрим словом» [8, с. 17]. При цьому додамо, що реалізація такої ідеальної моделі соціального буття тим вірогідніша, чим оптимальніше використовується потенціал саме політичної функції права.

У контексті посилення взаємозалежності держав, їх тісного міжнародного співробітництва в усіх сферах соціального життя, обрання Україною європейського вектора розвитку, на особливу увагу заслуговує орієнтація політичної функції галузі на запозичення багатьох європейських інститутів – адміністративної юстиції, адміністративної послуги, політично неупередженої державної служби, принципів європейського адміністративного простору (надійності та передбачуваності, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності та результативності), запровадження громадських робіт як виду адміністративного стягнення.

Політична функція галузі, рецесуючи європейські стандарти належної адміністрації створює підґрунтя як для переорієнтації виховної та інформаційної соціально-культурних функцій галузі, так і визначає нормативну основу регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні. Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України, нового Закону України «Про державну службу», Закону України «Про адміністративні послуги», редакція Закону України «Про звернення громадян» тощо – яскраві приклади оновлення адміністративного законодавства у відповідності до європейських стандартів належної адміністрації.

Обрання Україною європейського вектора політичного розвитку «запустило» відповідну «реакцію» адміністративного права – корекцію векторів реалізації політичної функції галузі, які відтепер спрямовані на формування держави нового типу через процеси децентралізації влади та її деконцентрації на користь громадських інститутів влади, розширення реальних можливостей впливу особи на процеси публічного адміністрування, розви-

ток громадянських компетентностей суспільства. Нові європейські вимоги (які обрані державою в якості еталонно-зразкових) до політико-правового простору створюють підґрунтя для сучасної трансформації ціннісних орієнтирів політичної функції галузі, що і створює умови для сприйняття вітчизняним адміністративним правом європейських стандартів у сфері публічного адміністрування. Зазначена «європейська» ідеологія політичної функції адміністративного права, обумовлює фундамент адміністративно-правового регулювання у сфері публічного адміністрування.

Зважаючи на те, що політична функція галузі встановлює основні орієнтири впливу на політичну систему суспільства, обов'язковим структурним компонентом якої є суб'єкти політики (індивіди, класи, еліти, етноси партії, органи державної влади, суспільні організації тощо), зупинимось на аналізі її прояву при регулюванні функціонування органів публічного адміністрування та суб'єктів не наділених владними повноваженнями. Змістовні компоненти функції у зазначених відносинах, обумовлюються превалюванням публічно-сервісного складника предмета адміністративного права та спрямовані на забезпечення загальнолюдських цінностей (суспільного прогресу, розвитку демократії, політичних прав і свобод людини), тобто «людський вимір політики». При цьому варто зауважити, що сучасним домінантним вектором політичної функції галузі стосовно суб'єктів публічного адміністрування є оновлення влади та реформування публічного управління. Основною її метою є створення оптимальної системи державної влади, здатної ефективно забезпечувати потреби громадян та реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний розвиток й адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики.

Впровадження інструментів e-governance (оновлення офіційних веб-сайтів органів публічного адміністрування та міських рад, розроблення електронних приймалень мерів і депутатів, впровадження електронних послуг тощо), відкриття доступу до інформації, що становить суспільний інтерес та може виявити корупцію (впровадження електронної системи подання, оприлюднення та перевірки декларацій публічних службовців), перевірки на добросовісність і моніторинг способу життя публічних службовців, створення спеціалізованих антикорупційних органів, економічно та політично незалежних у виконанні своїх функцій, державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, – Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), центрального органу виконавчої влади зі спеці-

альним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАПЗК), створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – усе це яскраво не лише ілюструє один із базових напрямів політичної функції галузі – боротьбу з корупцією, але й, деталізуючи антикорупційну політику держави, сприяють «перегляду» базових положень нормативного регулювання в зазначеній сфері.

Незважаючи на євроінтеграційні прагнення України, не можна у цьому зв'язку ігнорувати і той беззаперечний факт, що політична функція галузі, орієнтуючись на євроінтеграційні процеси, перш за все спрямована на забезпечення політичної незалежності держави та її територіальної цілісності. Автори монографії «Донбас і Крим: ціна повернення» (2015 р.) цілком справедливо акцентують увагу, що агресія Росії проти України, анексія Криму та фактична окупація окремих районів Донбасу розпочали нову еру стимульованих міжнародних конфліктів, посилили дію наявних у міжнародному безпековому середовищі негативних чинників і запустили додаткові руйнівні тенденції, порушивши міжнародно-правові засади світового порядку. У разі повернення в умовах глобалізації до «права сили» в міжнародних відносинах (як це намагається зробити Росія за допомогою своєї реваншистської політики) виникає ризик колапсу міжнародної системи, процес розпаду якої викликатиме подальше неконтрольоване примноження загроз. Позиція України на світовій арені протягом останнього року зазнала кардинальних змін, що вимагає осмислення й поновного визначення ключових засад зовнішньої політики нашої держави. Україна потребує чіткої зовнішньополітичної доктрини, підпорядкованої завданню збереження суверенітету і стратегічно спрямованої на відновлення територіальної цілісності, порушеної внаслідок анексії Криму і воєнних дій на території Донбасу [9, с. 35]. Збройна агресія Росії, як зазначають експерти, це стрес-тест для глобальної та національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. У цьому процесі не останню роль виконує й адміністративне право, сферою відповідальності якого є ефективна діяльність органів публічного адміністрування.

Базовим орієнтиром політичної функції галузі в зазначених відносинах є забезпечення політичної незалежності держави та її територіальної цілісності, усунення соціально-економічних (ресурсних) та соціально-демографічних втрат. Внаслідок політичної функції адміністративного права зазначені пріоритети отримують відповідну галузеву «реакцію» та реалізуються в адміністративно-правовому регулюванні.

Отже, підсумовуючи, слід зазначити, що політична функція адміністративного права, вра-

ховуючи пріоритетні політичні вектори розвитку суспільства, виступає базисом для нормативного регулювання, охорони та обслуговування суспільних відносин. Інтегративні властивості політичної функції зумовлюють не лише її особливе місце в системі загальносоціальних функцій галузі, але й її фактичний вплив на трансформацію сутнісного наповнення ціннісних орієнтирів адміністративно-правового регулювання, а також взаємовплив економічної, соціально-культурних функцій й вплив на регулятивну, охоронну та процедурну галузеві функції.

Література

1. Старинський М.В. Політика як фактор впливу на правове регулювання валютних відносин в Україні / М.В. Старинський // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2(11). – С. 32–327.
2. Политико-административные отношения: кто стоит у власти / под ред. Т. Верхейна. – М. : Права человека, 2001. – 510 с.
3. Колісниченко Н.М. Політика і державне управління як соціальні феномени / Н.М. Колісниченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 01/2012. – Вип. 1 (12). – С. 28–38.
4. Тертичка В. Державна політика. Аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К., 2002. – 750 с.
5. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; відп. ред. В.Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
6. Андреев С.С. Политические системы и политическая организация общества / С.С. Андреев // Социально-политические науки. – 1992. – № 1. – С. 12–15.
7. Статистика аварійності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sai.gov.ua/ua/ua/static/21.htm>.
8. Моисеев Н.Н. Размышления о современной политологии. Политические науки: новые проблемы : [монография] / Н.Н. Моисеев. – М., 1999. – 240 с.
9. Донбас і Крим: ціна повернення : [монографія] / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. – К. : НІСД, 2015. – 474 с.

Анотація

Пирожкова Ю. В. Політична функція вітчизняного адміністративного права: сучасний погляд на базові орієнтири. – Стаття.

Трансформація домінантних політичних векторів розвитку українського суспільства вимагає відповідної сучасної «переоцінки» ключових параметрів політичної функції адміністративного права, адже саме

політична функція галузі є базисом для нормативного регулювання, охорони та обслуговування суспільних відносин, що охоплюються галузевим предметом. Зважаючи на зазначене, у статті автор приділив увагу двосторонньому соціально-інтеграційному зв'язку права та політики як регуляторів суспільних відносин, окреслив нову ідеологію політичної функції сучасного вітчизняного адміністративного права, охарактеризовано специфіку її реалізації в контексті глобалізаційного вектора світового розвитку, посилення впливу міжнародних стандартів і нормативів.

Ключові слова: політика, політичний простір, політичні відносини, політична функція права, політична функція адміністративного права.

Аннотация

Пирожкова Ю. В. Политическая функция отечественного административного права: современный взгляд на базовые ориентиры. – Статья.

Трансформация приоритетных политических векторов развития украинского общества обуславливает необходимость современной «переоценки» ключевых ориентиров политической функции административного права. В статье исследуются социально-интеграционная взаимосвязь права и политики, проанализированы ключевые ориентиры политической функции современного административного права Украины, охарактеризована специфика ее реализации в контексте глобализационного вектора мирового развития, усиления влияния международных стандартов и нормативов.

Ключевые слова: политика, политическое пространство, политические отношения, политическая функция права, политическая функция административного права.

Summary

Pirozhkova Yu. V. The political function of the national administrative law: a modern view of the basic guidelines. – Article.

Transformation vectors dominant political development of Ukrainian society requires appropriate modern “revaluation” of key parameters of the political functions of administrative law, because it is a political function field serves as a basis for regulation, protection and maintenance of public relations covered by an industry subject. As such, the article attention paid to bilateral socio-integrated communications law and policy as regulators of social relations, outlined the new ideology of political functions of contemporary national administrative law describes the specifics of its implementation in the context of globalization vector of world development, the growing influence of international standards and norms.

Key words: politics, political space, political relations, political function of law, political function of administrative law.

УДК 347.998.8

В. Б. Пчелін
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ, ВИДИ Й ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Конституція України закріпила права кожного на правову допомогу й визначила, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав [6]. В адміністративному судочинстві вищенаведене гарантоване Основним Законом України право знайшло свою практичну реалізацію в інституті процесуального представництва. Значення інституту процесуального представництва важко переоцінити, оскільки лише за його допомогою в передбачених чинним національним законодавством випадках можливий захист і відновлення порушених, невизнаних, оспорюваних прав, свобод та інтересів відповідної категорії осіб. Більш того, скориставшись послугами процесуального представника, зацікавлена особа зможе захистити свої права й інтереси в більш ефективний спосіб. Це підкреслює важливість і доцільність дослідження інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут процесуального представництва, зокрема особливості його реалізації в адміністративному судочинстві, досліджувався в працях таких учених-правознавців: О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, І.В. Бойка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.М. Горшенєва, Є.В. Додіна, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.А. Лукашової, Д.В. Лученка, М.А. Матузова, Р.С. Мельника, О.В. Негодченка, О.М. Пасенюка, О.П. Рябченка, М.М. Тищенко, О.І. Харитонова, В.М. Шаповала та ін. Наукові праці цих учених стали вагомим підґрунтям в аспекті визначення теоретичних засад інституту процесуального представництва, а запропоновані ними висновки та рекомендації лягли в основу вдосконалення чинного національного законодавства. Водночас дослідження особливостей процесуального представництва в адміністративному судочинстві відбувалось фрагментарно в рамках більш широкої правової проблематики. Оновлення нормативно-правової бази, що визначає правові засади реалізації процесуального представництва в адміністративному судочинстві, також викликає необхідність проведення додаткових наукових досліджень у цьому напрямку. У своїй сукупності наведені позиції обумовлюють актуальність обраної тематики представленого наукового дослідження.

Метою цієї статті є визначення сутності, встановлення конкретних видів та особливостей інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зауважують у фаховій юридичній літературі, не зважаючи на досить значну законодавчу регламентацію повноважень та особливостей процесуального представництва, його поняття не отримало належного законодавчого закріплення [5, с. 191]. Слід погодитись, що інститут процесуального представництва є вкрай важливим, оскільки сприяє більш повній та ефективній реалізації процесуальних прав та обов'язків заінтересованих в цьому осіб [1, с. 122]. Досліджуючи сутність категорії «процесуальне представництво», зазначимо, що у своїй основі вона містить поняття «представник», яке семантично тлумачиться так: це особа, яка представляє кого-, що-небудь, діє за чийось дорученням, від імені когось, виражаючи чийсь інтереси; виборна особа, що представляє в державних органах інтереси народу чи якоїсь його частини; службова чи урядова особа, що представляє, обстоює чийсь інтереси; виразник, захисник якихось ідей, суспільних поглядів тощо [2, с. 1104]. З позиції юриспруденції представник – це особа, яка вчиняє юридичні дії на користь і від імені іншої особи [3, с. 176]. Процесуальне представництво визначають як вчинення у судовому процесі однією особою (представником) у межах наданих повноважень юридичних дій від імені іншої особи з метою захисту її прав і законних інтересів та/або реалізації її процесуальних прав чи обов'язків [8, с. 40]. При цьому своєрідною правовою особливістю процесуального представництва є його мета, що передбачає отримання позитивного правового результату для особи, в інтересах якої діє процесуальний представник [7, с. 95]. Отже, в загальному теоретичному вигляді процесуальне представництво може бути визначено як сукупність правовідносин, що виникають і розвиваються у зв'язку з необхідністю представлення інтересів однієї особи іншою у визначеному законодавством порядку та підставах.

Сприяє встановленню сутності процесуального представництва в адміністративному судочинстві, без сумніву, буде визначення його видів та особливостей. Так, ч. 3 ст. 56 Кодексу адміні-

стративного судочинства України від 6.07.2005 р. (далі – КАС України) встановлює, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону [4]. Тому можна стверджувати, що в адміністративному судочинстві існують такі види процесуального представництва, як договірне та законне. Варто відмітити те, що законодавець висуває різні вимоги та встановлює особливості здійснення кожного із наведеного вище видів процесуального представництва. Загальною вимогою до особи, яка здійснює процесуальне представництво (як за договором, так і за законом), є наявність у неї адміністративної процесуальної дієздатності. Як слідує з аналізу ст. 48 КАС України, адміністративна процесуальна дієздатність є здатністю особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права й обов'язки, що належить фізичним особам, які досягли повноліття й не визнанні судом недієздатними. При цьому в ст. 57 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено вичерпний перелік осіб, які не можуть здійснювати діяльність із процесуального представництва в адміністративному судочинстві: 1) особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок; 2) судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи) [4]. Щодо наведеного вище законодавчого положення вважаємо за необхідне зробити декілька зауважень. Так, з аналізу положень КАС України слідує, що учасників адміністративного процесу можна класифікувати на дві групи: 1) осіб, які беруть участь у справі (ст. 47), та 2) інших учасників адміністративного процесу (ст. 62). Закріплюючи перелік осіб, які не можуть бути представниками в адміністративному судочинстві, ч. 1 ст. 57 КАС України фактично вказує на інших учасників адміністративного процесу, а оперує терміном «особи, які беруть участь у справі», що, на нашу думку, є неточним, оскільки не сприяє застосуванню єдиної термінології та може спричинити неправильне трактування закону. По-друге, в наведеному в ч. 1 ст. 57 КАС України переліку осіб, які не можуть бути представниками в адміністративному судочинстві, відсутній судовий розпорядник, який також бере участь у справі в якості іншого учасника адміністративного процесу. Логічно припустити, що стосовно судового розпорядника також має застосовуватись правило, передбачене ч. 1 ст. 57 КАС України, щодо неможливості його одночасної участі у справі в якості процесуального представника. Тому вважаємо за необхідне внести зміни в ч. 1 ст. 57 КАС України, виклавши її в наступній редакції: «в одній адміністра-

тивній справі не можуть бути процесуальними представниками інші учасники адміністративного процесу: секретар судового засідання, судовий розпорядник, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок». Таким чином, загальними вимогами, що встановлені до будь-якого виду процесуального представництва, є, по-перше, наявність в особи представника адміністративної процесуальної дієздатності, по-друге, процесуальний представник не повинен належати до категорії осіб, яким чинним національним законодавством України прямо заборонено брати участь в адміністративній справі в такому процесуальному статусі.

Досліджуючи договірне процесуальне представництво, слід зазначити, що воно виникає внаслідок домовленості між особою, яка бере участь у розгляді адміністративної справи в якості сторони або третьої особи, та особою, яка є фахівцем у галузі права, володіє необхідними професійними знаннями [5, с. 196]. Аналізуючи спеціальні вимоги, що висуваються до процедури договірного процесуального представництва в адміністративному судочинстві, варто відзначити, що з аналізу ч. 2 ст. 48 КАС України слідує, що особа, інтереси якої представляють в адміністративному судочинстві, (довіритель) повинна володіти повною адміністративною процесуальною дієздатністю [4]. Особа, що здійснює вищенаведений вид представництва має пред'явити до суду документи, які підтверджують її повноваження. З аналізу ст. 58 КАС України слідує, що повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені: 1) довіреністю від імені органу, підприємства, установи, організації, що видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи та засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації (за наявності); 2) довіреністю фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді, що посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності; 3) якщо в справі в якості представника бере участь адвокат – ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги [4]. При цьому слід зазначити, що порівняно з цивільним судочинством, в адміністративному передбачено деякі особливості реалізації повноважень процесуального представника, який діє на підставі договору. Так, з аналізу ст. 44 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. слідує, що представник, який має повноваження на ведення справи в суді, може вчиняти від імені особи, яку він представляє, усі процесуальні дії, що їх має право вчиняти ця особа. Обмеження по-

вноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути застережені у виданій йому довіреності [9]. Тобто в цивільному судочинстві обмеження на вчинення процесуальним представником відповідних дій повинно бути прямо передбачено у виданій йому довіреності, а в інших випадках він має право вчиняти всі без винятку процесуальні дії від імені особи, чиї інтереси представляються. В адміністративному судочинстві, як свідчить аналіз ч. 2 ст. 59 КАС України, навпаки, можливість реалізації кожного диспозитивного права процесуальним представником повинна бути зазначена у виданій йому довіреності. Тут йдеться про такі диспозитивні права, як: повністю або частково відмовитися від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити адміністративний позов, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (передоручення), оскаржити судові рішення [4]. Отже, до договірною процесуального представництва в адміністративному судочинстві встановлено такі спеціальні вимоги: особа, інтереси якої представляють (довіритель), має володіти повним обсягом адміністративної процесуальної дієздатності; процесуальний представник повинен пред'явити суду документи (довіреність, ордер), що посвідчують його повноваження на ведення адміністративної справи.

Правовідносини, що виникають у рамках здійснення законного процесуального представництва в адміністративному судочинстві, на відміну від договірною, мають не диспозитивний, а, як правило, імперативний характер, так як особа, в передбачених законодавством випадках, повинна виконати обов'язок із здійснення такого представництва. Як слідує з аналізу ч. 4 ст. 56 КАС України, до вищенаведеної категорії осіб належать батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом, щодо здійснення процесуального представництва прав, свобод та інтересів малолітніх і неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб. Окрему увагу слід звернути на ч. 5 ст. 56 КАС України, яка регламентує, що права, свободи й інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом [4]. На нашу думку, вищенаведена норма містить логічну помилку, так як у ній зазначено таке: «права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність...». Це положення вступає у конфлікт із ч. 2 ст. 48 КАС України, оскільки в

останній визначено, що адміністративна процесуальна дієздатність належить повнолітнім особам [4]. Звідси логічне питання: як особа, яка не досягла повноліття, може досягти віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність – повноліття? У даному випадку може йтися про емансипацію неповнолітньої особи – оголошення її за рішенням органів опіки та піклування або суду повністю дієздатною [10, с. 356]. Проте у такому випадку йдеться не про досягнення особою відповідного віку, а про зміну обсягу її дієздатності. Тому вважаємо, що ч. 5 ст. 56 КАС України потребує корегувань у частині того, що права, свободи й інтереси неповнолітніх осіб, які наділені адміністративною процесуальною дієздатністю, можуть захищати їхні законні представники. Аналогічних корегувань потребує і ч. 6 ст. 56 КАС України, яка встановлює право суду залучати до адміністративної справи законних представників. Тут варто відзначити, що в ч. 5 та ч. 6 ст. 56 КАС України встановлено саме право, а не обов'язок щодо здійснення законного процесуального представництва в адміністративному судочинстві, що є проявом диспозитивності, а отже, винятком із загального правила здійснення такого виду представництва.

Як слідує з аналізу ч.ч. 7, 8 ст. 56 та ст. 60 КАС України, окрім вищенаведеної категорії осіб, у якості законних представників в адміністративному судочинстві беруть участь: 1) керівник органу, підприємства, установи, організації чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом щодо здійснення представництва таких органів, підприємств, установ та організацій; 2) органи й інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб, – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; прокурор; органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні й юридичні особи в передбачених законодавством випадках [4]. Зазначимо, що повноваження законних представників підтверджуються документами, які підтверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах [4]. При цьому варто відзначити особливості реалізації процесуальних повноважень деякими законними представниками. Так, з аналізу ст. 61 КАС України слідує, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні й юридичні особи у випадках звернення їх до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб не можуть закінчувати справу примиренням;

їх відмова від адміністративного позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі; суд залишає позовну заяву без розгляду, якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, не підтримує позовні вимоги [4].

Висновки. Таким чином, аналіз вищевказаних положень надав змогу зробити наступні висновки. Під процесуальним представництвом в адміністративному судочинстві слід розуміти врегульовану на нормативно-правовому рівні сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, що виникають (розвиваються, видозмінюються) на підставі договору (доручення, ордеру) або законодавчих приписів у зв'язку з необхідністю представлення прав та інтересів особи, яка це потребує. В адміністративному судочинстві є два види процесуального представництва – договірне та законне. При цьому до процедури здійснення представництва в адміністративному судочинстві висуваються загальні й, залежно від виду представництва, спеціальні вимоги.

Література

1. Адміністративне судочинство : [підруч.] / за заг. ред. Т.О. Коломоець. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Істина, 2011. – 304 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад, і гол. ред. В.Т. Бусел.]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
3. Гелецька І.О. Правове регулювання відносин представництва у цивільному праві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / І.О. Гелецька. – К., 2005. – 205 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України № 2747-IV від 6.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
5. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
6. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Лазько Г.З. Правова природа представництва у цивільному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Г.З. Лазько. – К., 2006. – 191 с.
8. Павлуник І.А. Представництво в цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / І.А. Павлуник. – К., 2002. – 251 с.
9. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України № 1618-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41. – Ст. 492.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2 : Д-Й. – 1999. – 744 с.

Анотація

Пчелін В. Б. Поняття, види й особливості процесуального представництва в адміністративному судочинстві України. – Стаття.

У статті досліджується інститут процесуального представництва в адміністративному судочинстві. Здійснюється аналіз сутності процесуального представництва. Шляхом аналізу положень процесуального законодавства називаються й аналізуються особливості окремих видів процесуального представництва в адміністративному судочинстві. Називаються вимоги, яким повинна відповідати процедура здійснення процесуального представництва в адміністративному судочинстві. Представляється авторське бачення поняття «процесуальне представництво в адміністративному судочинстві».

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, процесуальне представництво, договірне представництво, законне представництво, процесуальний представник, повноваження представника.

Аннотация

Пчелин В. Б. Понятие, виды и особенности процессуального представительства в административном судопроизводстве Украины. – Статья.

В статье исследуется институт процессуального представительства в административном судопроизводстве. Осуществляется анализ сущности процессуального представительства. Путем анализа положений процессуального законодательства называются и анализируются особенности отдельных видов процессуального представительства в административном судопроизводстве. Называются требования, которым должна соответствовать процедура осуществления процессуального представительства в административном судопроизводстве. Представляется авторское видение понятия «процесуальное представительство в административном судопроизводстве».

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный процесс, процессуальное представительство, договорное представительство, законное представительство, процессуальный представитель, полномочия представителя.

Summary

Pchelin V. B. The concept, types and features of procedural representation in administrative courts of Ukraine. – Article.

In the article the institute procedural representation in administrative proceedings is examined. The nature of the procedural representative is analyzed. By analyzing the provisions of the procedural law we call and analyse the characteristics of certain types of procedural representation in administrative proceedings. We call the requirements that must comply with the procedure of the procedural representation in administrative proceedings. The author proposed his own vision of the concept of “procedural representation in administrative proceedings”.

Key words: administrative proceedings, administrative process, procedural representative, contractual representation, legal representation, procedural representative, authority of the representative.

УДК 342.92

М. В. Романенко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС
Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ ЩОДО ОСІБ, УЗЯТИХ НА ПРОФІЛАКТИЧНИЙ ОБЛІК ЗА ВЧИНЕННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

Постановка проблеми. Законом України «Про попередження насильства в сім'ї» [1] визначено правові та організаційні основи попередження насильства в сім'ї а також органи та установи, на які покладено здійснення заходів із попередження насильства в сім'ї. Закон визначає «попередження насильства в сім'ї» як систему соціальних і спеціальних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, які сприяють вчиненню насильства в сім'ї, припинення насильства в сім'ї, яке готується або вже почалося, притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні насильства в сім'ї, а також медико-соціальну реабілітацію жертв насильства в сім'ї. Серед суб'єктів здійснення заходів із попередження насильства в сім'ї важливе місце займають підрозділи органів внутрішніх справ, центральну роль серед яких, без сумніву, відіграє служба дільничних інспекторів міліції, для якої виконання Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» є одним із пріоритетних напрямків діяльності. Дільничні інспектори міліції у межах своєї компетенції застосовують спеціальні заходи з попередження насильства в сім'ї, які мають на меті скоротити кількість проявів насильства в сім'ї, не допустити вчинення фізичного, сексуального, психологічного й економічного насильства в сім'ї або припинити насильство, яке вже почалося. До таких заходів належить взяття особи, яка вчинила насильство в сім'ї, на профілактичний облік, що характеризується значним профілактичним впливом на правопорушника та дає змогу попередити і припинити насильство в сім'ї на тому його початковому етапі, коли воно ще не завдало незворотної шкоди фізичному, психологічному, сексуальному та репродуктивному здоров'ю жертви. Неоднозначність правозастосування під час здійснення заходів профілактичного характеру з особами, взятими на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї, зумовлюють необхідність наукового дослідження адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції з особами, взятими на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї.

Стан дослідження. Проблемою попередження насильства в сім'ї займалися провідні вітчизняні та зарубіжні вчені. Аналіз наслідків насильства в сім'ї свого часу здійснювали відомі українські

вчені С.Д. Максименко та В.Н. Синьов. Діяльність працівників міліції щодо здійснення профілактичної роботи серед населення вивчали провідні фахівці в галузі юридичної психології В.А. Глушков, А.В. Тимченко, С.І. Яковенко. Дослідженням діяльності працівників міліції, зокрема дільничних інспекторів міліції, щодо попередження насильства в сім'ї займалися О.М. Бандурка, О.В. Ковальова, В.О. Тюріна, А.Т. Комзюк, Ю.В. Рахівський та ін. Безсумнівно, ці автори внесли чимало нового в теорію і практику діяльності дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї, створили значне наукове підґрунтя для подальших досліджень. Але варто звернути увагу, що в наукових працях названих авторів зазначена проблема розглядалась фрагментарно. Аналіз наукових праць із цієї проблематики дозволив зробити висновок, що відкритим залишається центральне питання – розробка для дільничних інспекторів міліції спеціальної методики здійснення профілактичних заходів щодо осіб, узятих на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї, що й обумовило актуальність теми цього дослідження.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових аспектів профілактичної діяльності дільничних інспекторів міліції щодо осіб, узятих на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї, а також підготовка пропозицій та рекомендацій щодо оптимізації практики попередження насильства в сім'ї в діяльності дільничних інспекторів міліції.

Відповідно до поставленої мети у дослідженні передбачено вирішення таких важливих завдань: розкрити сутність попередження насильства в сім'ї та спеціальних заходів із попередження насильства в сім'ї; з'ясувати місце та роль служби дільничних інспекторів міліції у попередженні насильства в сім'ї; з'ясувати недоліки в практичному здійсненні службою дільничних інспекторів міліції профілактичної діяльності щодо осіб, узятих на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї, як заходу з попередження насильства в сім'ї та визначити основні напрямки вдосконалення організації цієї діяльності.

Виклад основних положень. Розділом III Закону України «Про попередження насильства в

сім'ї» до спеціальних заходів із попередження насильства в сім'ї віднесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, захисний припис, узяття на профілактичний облік та зняття з профілактичного обліку членів сім'ї, які вчинили насильство в сім'ї, та направлення кривдника на проходження корекційної програми [1]. Порядок здійснення та підстави застосування спеціальних заходів із попередження насильства в сім'ї визначено у розділі III спільного наказу Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерства внутрішніх справ № 3131/386 від 07.09.2009 р. «Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї» [2]. Відповідно до Положення про службу дільничних інспекторів міліції у системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України № 550 від 11.11.2010 р. дільничний інспектор міліції має право вживати до осіб, які вчинили насильство в сім'ї, заходи з попередження насильства в сім'ї, передбачені законом [3].

Таким чином, узяття на профілактичний облік та зняття з профілактичного обліку членів сім'ї, які вчинили насильство в сім'ї, законодавством віднесено до спеціальних заходів із попередження насильства в сім'ї, а повноваження щодо його здійснення покладено на службу дільничних інспекторів міліції. Взяття особи на профілактичний облік передбачає здійснення дільничним інспектором комплексу заходів щодо запобігання, попередження, фіксації і припинення протиправних дій, а також узяття на облік та накопичення відомостей щодо категорії осіб, які проживають на адміністративній дільниці та підлягають контролю [3; 4, с. 64].

Взяття особи на профілактичний облік як захід із попередження насильства в сім'ї застосовується насамперед з метою недопущення у подальшому вчинення особою-кривдником повторних актів насильства в сім'ї та передбачає подальше проведення дільничним інспектором міліції індивідуальної профілактичної роботи з особами, яким раніше вже було винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї [3].

Згідно з положеннями спільного наказу Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерства внутрішніх справ № 3131/386 від 07.09.2009 р. безпосередньою підставою для взяття особи, яка вчинила насильство в сім'ї, на профілактичний облік є попереднє винесення особи офіційного попередження про неприпустимість

вчинення насильства в сім'ї [2], а порядок взяття такої особи на профілактичний облік, проведення з нею подальшої індивідуально-профілактичної роботи та зняття її з профілактичного обліку здійснюється відповідно до Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС [3]. Узяття на профілактичний облік осіб, що вчинили насильство в сім'ї, та проведення профілактичної роботи щодо осіб, які вчинили насильство в сім'ї або схильні до вчинення насильства в сім'ї, а також осіб, які перебувають на профілактичному обліку в органах внутрішніх справ, здійснюється на підставі мотивованого рапорту дільничного інспектора міліції. Рішення про постановку на профілактичний облік приймає начальник міськрайоргану внутрішніх справ або його заступник. На осіб, яким винесено офіційне попередження про неприпустимість учинення насильства в сім'ї, як і на інших осіб, щодо яких здійснюються профілактичні заходи, заводяться картки осіб, узятих на профілактичний облік [2]. У картках фіксуються результати проведення профілактичної роботи з особою, яка перебуває на обліку. Відомості про осіб, які беруться на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї, заносяться до спеціальних журналів реєстрації підоблікових осіб, який ведеться в електронному або письмовому вигляді відповідно до форми, визначеної Положенням про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України. Відомості про осіб, щодо яких здійснюється профілактична робота дільничними інспекторами міліції, заносяться до інтегрованих інформаційно-пошукових систем органів внутрішніх справ та зберігаються у дільничного інспектора міліції в електронному вигляді [3]. Підставами для зняття з профілактичного обліку членів сім'ї, які вчинили насильство щодо інших членів сім'ї, є закінчення терміну перебування на профілактичному обліку, набрання законної сили вирок суду про притягнення до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі, тривала (понад один рік) відсутність особи за місцем проживання, смерть такої особи.

Аналізуючи вищезазначене, можна зробити висновок про те, що законодавством передбачений певний механізм здійснення спеціального заходу з попередження насильства в сім'ї у вигляді взяття особи, яка вчинила насильство в сім'ї, на профілактичний облік, зокрема визначено підстави для взяття особи-кривдника на профілактичний облік та зняття з нього, а також порядок ведення дільничним інспектором міліції облікової документації щодо цієї категорії осіб та фіксації вжитих заходів із попередження насильства в сім'ї.

Між тим, аналіз чинного законодавства у сфері регламентації діяльності дільничного інспектора міліції щодо осіб, узятих на профілактичний облік

за вчинення насильства в сім'ї, та практики його застосування в діяльності дільничних інспекторів міліції дає змогу говорити про те, що існують проблеми реалізації відповідної діяльності, пов'язані з відсутністю законодавчого регулювання конкретного змісту діяльності дільничного інспектора міліції щодо осіб, узятих на профілактичний облік, переліку заходів профілактичного характеру, які необхідно вживати до осіб, які перебувають на профілактичному обліку, та певною невизначеністю термінів, які застосовуються у Законі.

По-перше, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» уповноважені підрозділи органів внутрішніх справ беруть на профілактичний облік осіб, схильних до вчинення насильства в сім'ї, та проводять виховно-попереджувальну роботу з ними. У зв'язку з цим виникає питання про зміст та порядок здійснення «виховно-попереджувальної роботи» з особами, які вчинили насильство в сім'ї. Окрім цього, Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України не передбачає ні визначення виховно-попереджувальної роботи, ані здійснення відповідної діяльності дільничним інспектором міліції. Натомість, останнім передбачено здійснення індивідуально-профілактичної роботи з особами, взятими на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї, та визначено індивідуально-профілактичну роботу як комплекс заходів щодо конкретних осіб, схильних до вчинення правопорушень, та осіб, які перебувають на обліках в органах внутрішніх справ, з метою попередження вчинення ними злочинів та інших правопорушень [3].

По-друге, Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, визначаючи організацію проведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, які перебувають на профілактичному обліку, не конкретизує при цьому, які саме заходи індивідуальної профілактики повинні здійснюватись дільничним інспектором міліції, не визначає вимог до змісту таких заходів, не передбачає обов'язковості складання, ведення та правил оформлення планів індивідуально-профілактичної роботи тощо. У зв'язку з цим виникає проблема систематизованості та впорядкованості дій дільничних інспекторів міліції щодо проведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, які перебувають на профілактичному обліку за вчинення насильства в сім'ї, оскільки, не маючи чітких рекомендацій щодо здійснення зазначеної діяльності, остання здебільшого проводиться хаотично, фрагментарно та носить суто формальний характер, що, в свою чергу, різко знижує ефективність узяття особи на профілактичний облік як здійснення спеціального заходу з попередження насильства в сім'ї.

По-третє, індивідуально-профілактична робота передбачає цілеспрямований і організований вплив на свідомість, почуття і волю особи, яка профілакується, з метою усунення негативних установок і стереотипів та формування усвідомлення протиправності своєї поведінки, а також позитивних якостей особистості, навичок конструктивного розв'язання конфліктних ситуацій та поведінки, яка не суперечить закону. Усе це потребує наявності високих педагогічних здібностей, особистісних якостей, професійних умінь, навичок та досвіду дільничних інспекторів міліції у здійсненні відповідної діяльності. Таким чином, у компетенції дільничних інспекторів міліції є низка обов'язків, ефективність реалізації яких є дуже актуальною, однак вони не завжди готові ефективно виконувати цю роботу. У зв'язку з цим постає питання освітньої підготовки дільничних інспекторів міліції для виконання профілактичної діяльності щодо осіб, узятих на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї.

Висновки. Аналіз чинного законодавства та практики здійснення дільничними інспекторами міліції адміністративної діяльності щодо осіб, які перебувають на профілактичному обліку за вчинення насильства в сім'ї, як спеціального заходу з попередження насильства в сім'ї дозволяє констатувати, що відповідна діяльність потребує певних змін.

Насамперед це стосується вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності дільничного інспектора міліції щодо проведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, які перебувають на профілактичному обліку за вчинення насильства в сім'ї. У зв'язку з цим необхідно в межах Розділу XIII Положення про службу дільничних інспекторів міліції висвітлити такі питання: перелік заходів індивідуально-профілактичної роботи та їх зміст; вимоги до заходів індивідуально-профілактичної роботи; періодичність, тривалість та місце проведення заходів індивідуально-профілактичної роботи, а також обов'язковості складання та правила оформлення і ведення планів індивідуально-профілактичної роботи. Крім того, для підвищення ефективності реалізації завдань дільничного інспектора міліції щодо здійснення заходів із попередження насильства в сім'ї, зокрема проведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, які перебувають на профілактичному обліку за вчинення насильства в сім'ї, доцільним видається розробка і подальше впровадження спеціальних навчальних курсів та занять з елементами тренінгу з метою надання дільничним інспекторам міліції теоретичних знань та відпрацювання практичних навичок щодо здійснення заходів індивідуально-профілактичного характеру.

Література

1. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15.11.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 70.

2. Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї : наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерства внутрішніх справ № 3131/386 від 07.09.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79. – Ст. 66.

3. Про затвердження положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ Міністерства внутрішніх справ України № 550 від 11.11.2010 р. // Офіційний вісник України – 2010. – № 95. – Ст. 3386.

4. Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ щодо його подолання : [навч.-метод. посіб. для курсантів вищ. навч. закл. МВС України] / укл.: А.В. Запорожцев, А.В. Лабунь, Д.Г. Заброта та ін. – К., 2012. – 246 с.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

6. Боднар В.Є. Психологічні засади діяльності дільничного інспектора міліції з профілактики насильства у сім'ї : автореф. дис. ... канд. психол. наук : спец. 19.00.06 «Юридична психологія» / В.Є. Боднар ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 20 с.

Анотація

Романенко М. В. Адміністративно-правові основи профілактичної діяльності дільничних інспекторів міліції щодо осіб, узятих на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї. – Стаття.

У статті представлено огляд правових та організаційних основ попередження насильства в сім'ї, визначено сутність взяття особи на профілактичний облік як спеціального заходу з попередження насильства в сім'ї. Проаналізовано проблеми і практику попередження насильства в сім'ї дільничними інспекторами міліції, зокрема визначено їхні повноваження та порядок проведення дій щодо осіб, узятих на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї. Розглянуто можливості вдосконалення адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції щодо попередження випадів вчинення насильства в сім'ї.

Ключові слова: попередження насильства в сім'ї, дільничний інспектор міліції, профілактичний облік, виховно-попереджувальна робота, індивідуально-профілактична робота, спеціальні заходи, офіційне попередження.

Аннотация

Романенко М. В. Административно-правовые основы профилактической деятельности участковых инспекторов милиции в отношении лиц, взятых на профилактический учет за совершение насилия в семье. – Статья.

В данной статье представлен обзор правовых и организационных основ предупреждения насилия в семье, определена сущность взятия лица на профилактический учет как специальной меры по предупреждению насилия в семье. Проанализированы проблемы и практика предупреждения насилия в семье участковыми инспекторами милиции, в частности определены их полномочия и порядок проведения действий в отношении лиц, взятых на профилактический учет за совершение насилия в семье. Рассмотрены возможности усовершенствования административной деятельности участковых инспекторов милиции по предупреждению насилия в семье.

Ключевые слова: предупреждение насилия в семье, участковый инспектор милиции, профилактический учет, воспитательно-предупредительная работа, индивидуально-профилактическая работа, специальные мероприятия, официальное предупреждение.

Summary

Romanenko M. V. Administrative-legal bases of preventive activity of district inspectors of police in relation to persons taken on the register for committing domestic violence. – Article.

The article provides an overview of the legal and institutional framework for the prevention of domestic violence, the essence of taking a person on the register as the special measure for the prevention of domestic violence is defined. The problems and the practice of prevention of domestic violence by police inspectors are analyzed, in particular their powers and procedure of the action taken against persons on the register for committing domestic violence are defined. The possibilities of improving administration police inspectors for the prevention of domestic violence are considered.

Key words: prevention of domestic violence, district police officer, accounting preventive, educational and preventive work, individual preventive work, special events, official warning.

УДК 342.951:671(043)

В. П. Романов

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**СФЕРА ОБІГУ ДОРОГОЦІННИХ МЕТАЛІВ ТА ДОРОГОЦІННОГО КАМІННЯ
ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Актуальність теми. Дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння традиційно асоціюються з добробутом, багатством і гарантією достатку. Вони завжди використовувались як засіб накопичення або для виготовлення ювелірних прикрас. Історія дорогоцінних металів та каміння нерозривно пов'язана із їхнім привабливим виглядом, незмінністю в часі, легкістю обробки та високою цінністю. З незапам'ятних часів люди цінують ювелірні вироби з дорогоцінних металів та каміння, які не втрачають свою вартість з плином часу, передають їх з покоління в покоління. І сьогодні роль дорогоцінних металів та каміння не можна недооцінювати, адже це більш складний інструмент, ніж просто гарант збереження інвестицій. Операції з такими металами є індикатором стабільності економіки поряд з операціями з нафтою і світовими валютами. Біржові ціни на золото прив'язані до низки біржових показників, наприклад, до курсів світових валют (на сьогодні вони пропорційні курсу євро відносно долара), до індексу виробничої інфляції і в цілому до зміни фондових ринків, падіння яких підвищує його ціну.

Дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння є особливим об'єктом правового регулювання. При цьому слід мати на увазі, що публічно-правове забезпечення їх обігу має комплексний характер, оскільки входить до предмету багатьох галузей права. Особлива природа дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння як інвестиційних ресурсів детермінує пріоритет їхнього публічно-правового значення над приватноправовими і передбачає істотні обмеження, пов'язані з їх обігом у державі.

Попри всі переваги європейського вектору розвитку фінансової системи країни, зокрема «ювелірної» галузі, нині існує багато проблем, які гальмують цей процес в Україні, а саме: відсутність єдиної системної державної політики у цій сфері, недосконалість нормативно-правова база, недостатнє бюджетне фінансування та неефективне залучення позабюджетних коштів, заплутане правове регулювання надрокористування, надмірна складність процедури отримання спеціального дозволу на користування надрами, недосконалість заходів боротьби з організованими злочинними організаціями, що покривають незаконне видобування бурштину, його тіншовий збут і контрабанду, низький рівень міжвідомчої координації та взаємодії органів державної влади, місцевого

самоврядування та правоохоронних органів у протидії правопорушенням на ринку дорогоцінних металів і каміння тощо.

Отже, нова парадигма розвитку сфери обігу дорогоцінних металів та каміння вимагає вжиття скоординованих соціально-економічних, наукових, інформаційних, фінансових, нормативно-правових, кадрових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на вдосконалення діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

Стан наукового дослідження. Слід зауважити, що проблеми публічного адміністрування різними сферами життя суспільства постійно перебувають у центрі уваги відомих вчених-адміністративістів, зокрема О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, В. В.Галуцька, В.М. Гаращука, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, О.Ю. Дрозда, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, С.О. Мосьондза, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, Д.В. Приймаченка, Ю.М. Старилова, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, О.І. Харитонові, Х.П. Ярмакі, та ін. Окремі питання теми, що досліджується, розглядаються в межах дисертаційних досліджень К.В. Єфремової [1] та О.М. Маліченко [2]. Водночас аналіз наукових доробок учених свідчить про те, що спеціальних досліджень, спрямованих на вивчення особливостей публічно-правового забезпечення сфери обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, в Україні не проводилося, зазначена тематика не була повноцінно вивчена в теоретико-методологічних роботах з адміністративного права.

Мета статті полягає у необхідності визначення загальних та специфічних ознак сфери обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння в Україні як об'єкта її публічно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння є особливим видом матеріальних цінностей, важливою складовою економічного розвитку та стабільності держави. У сучасній економіці роль дорогоцінних металів та каміння істотно змінилася. Золото більше не є «світовими грошима», проте завдяки унікальним фізичним і хімічним властивостям дорогоцінні метали все частіше використовуються в галузях промисловості, що використовують новітні технології.

В умовах демонетаризації дорогоцінні метали відіграють подвійну роль. З одного боку, злитки і монети з дорогоцінних металів є об'єктом банківського та біржового обігу, входять до складу державних і міжнародних золотовалютних резервів і тезавраційних фондів, виступають найважливішим ресурсом, здатним забезпечити економічний і фінансовий потенціал держави-продуцента, гарантувати стабільність банку, а також добробут окремої людини. З іншого боку, дорогоцінні метали – це найважливіший вид військово-стратегічної і промислової сировини, без якої неможливе функціонування підприємств військово-промислового комплексу, електроніки, ювелірної, автомобільної, хімічної промисловостей, літакобудування та інших галузей.

Багато індустріально розвинених країн активно фінансують програми пошуку технологій, спрямованих на мінімізацію використання дорогоцінних металів, проте на сьогодні значного зменшення споживання дорогоцінних металів не спостерігається. Навпаки, ринок дорогоцінних металів та каміння перетворився з фрагментарного, регіонального і вузькоспеціалізованого в одну з найбільших і найдинамічніших ділянок єдиного світового фінансового ринку, чому сприяла ціла низка факторів, серед яких: лібералізація законодавства щодо операцій з дорогоцінними металами у деяких країнах; різкий сплеск попиту на реальні активи всіх видів як засіб страхування від знецінення грошей; надзвичайна рухливість і нестійкість ринку золота, що обіцяє інвесторам можливість отримання великих прибутків шляхом «активної торгівлі», тобто спекуляції; поява нових способів інвестицій у дорогоцінні метали та їх широка реклама; розширення географії та вдосконалення структури маркетингу дорогоцінних металів тощо. Наслідком впливу зазначених факторів стало значне зростання кількості учасників приватного золотого ринку – як індивідуальних, так і інституційних.

Стратегічна роль дорогоцінних металів у світовій економіці визначається стабільністю попиту на ці цінності. Висока ліквідність золотих активів на світовому ринку забезпечується паритетом між трьома основними сферами: вкладення капіталу у видобуток і виробництво дорогоцінних металів; виробництво ювелірних виробів і торгівля ними; фінансовий обіг злитків із дорогоцінних металів. Основою цього паритету є історично сформована культура обігу дорогоцінних металів та каміння на світовому ринку.

За своєю довговічністю, рідкістю у природі, красою тощо дорогоцінне каміння та відповідні метали мають високу вартість, адже використовуються, насамперед, для виготовлення предметів розкоші – ювелірних прикрас. Виробництво ювелірних виробів є відносно молодою галуззю, яка має ко-

лосальний внутрішній ринок, стрімке зростання й експортний потенціал. Однак, попри зростання обсягу ювелірного виробництва в Україні, його продукція не витримує конкуренції на ринку з боку іноземних виробників. З огляду на фінансове становище в країні під впливом постійного подорожчання золота населення знову розглядає ювелірні вироби як засіб накопичення. З початком 2000-х рр. спостерігається стрімке зростання цін на всі дорогоцінні метали, золото мало найбільш стійкий зростаючий тренд, навіть не зважаючи на зниження попиту у 2012 р. [3]. За даними Національного банку України, з боку банківських клієнтів попит на золото продовжував зростати, як і попередні п'ять років, а вартість трійської унції золота на кінець 2015 р. становила 33 454,56 грн. [4, с. 175].

Сфера обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, як і виробництво ювелірних виробів в Україні, значно відстає у темпах свого розвитку від аналогічного виробництва в економічно розвинутих країнах і потребує додаткової уваги з боку держави. Оскільки український ринок дорогоцінних металів та відповідного каміння є відносно молодим, недостатньо розвинутим і таким, що значно відстає від іноземних конкурентів як за обсягом проведених операцій, так і за рівнем їх адміністрування, існує багато чинників, що гальмують розвиток та суттєво обмежують його потенціал, створюють штучні перешкоди в діяльності безпосередніх учасників ринку та належать до компетенції суб'єктів публічно-правового забезпечення галузі.

Така ситуація змушує державу постійно переглядати власні підходи щодо оптимізації правового забезпечення галузі, що досліджується, свідченням чого є, зокрема, наступне: численні редакції Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» [5]; відсутність якісного програмного документу, побудованого на єдиній концептуальній основі та спрямованого на розвиток ювелірної галузі; постійні зміни у системі органів публічного адміністрування названою сферою, викликані переважно чинниками суб'єктивного характеру (наприклад, ліквідація Державної пробірної служби України на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [6], розпорядження Кабінету Міністрів України № 1021-р від 22 жовтня 2014 р. «Про утворення комісії з ліквідації Державної пробірної служби» [7]) тощо.

Загалом діяльність держави у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння містить значний компонент публічних інтересів. Відповідно до Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання

дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» держава регулює відносини, пов'язані з видобутком, виробництвом, використанням, зберіганням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, контролем за операціями з ними. При цьому державні інтереси реалізуються через відповідні органи виконавчої влади, до функцій управління яких у названій сфері належать такі: розроблення і проведення єдиної державної політики видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; їх закупівля в Державний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України; формування і використання Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України та оперативного резерву золота; державний контроль за видобутком, виробництвом, зберіганням, використанням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, їх відходів та брухту; випробування, аналіз та клеймування державним пробірним клеймом ювелірних та побутових виробів із дорогоцінних металів [5].

Для реалізації зазначених інтересів першочергове значення має забезпечення захисту прав споживачів, економічних і соціальних інтересів учасників ринку, що може бути досягнуто через законодавчо закріплені засади обігу дорогоцінних металів і каміння в Україні. Особливості обігу цих предметів обумовлені їх регулюванням, насамперед нормами адміністративного права, через які дорогоцінні метали і каміння отримують особливий правовий режим обігу.

Чинне законодавство не називає, що треба розуміти під обігом названих об'єктів регулювання, проте визначає операції з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, як дії, пов'язані з наступним:

- виникненням та припиненням права власності та інших прав на дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння, зокрема прийманням під заставу ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів;

- надходженням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння до місць зберігання фондів і запасів, а також їх зберіганням і відпуском у встановленому порядку;

- зміною вмісту або фізичного стану дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння у будь-яких речовинах і матеріалах під час їх видобутку, виробництва та використання;

- ввезенням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виробів і матеріалів, що їх містять, в Україну з-за кордону та вивезенням з України;

- зберіганням та експонуванням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння [5].

Відтак, елементами обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння є власне видобуток, виробництво, використання; здійснення операцій із зазначеними цінностями в частині придбання, реалізації, дарування, успадкування, нагородження, приймання-передачі під заставу, надання послуг з виготовлення ювелірних виробів та інших виробів з дорогоцінних металів і каміння; надходження до місць зберігання фондів і запасів; експонування таких предметів; зміна вмісту або фізичного стану (афінаж, рекуперація тощо); ввезення та вивезення з території України дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння й матеріалів, що їх містять; контроль з боку уповноважених державних органів за дотриманням встановлених правил, норм і стандартів у вказаній сфері.

Наріжним питанням галузевого законодавства сьогодні, на наш погляд, слід вважати міру втручання держави у регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, які, з одного боку, вже не є валютними цінностями, а з іншого боку, сьогодні ця їхня особливість зберігається, оскільки в невеликому обсязі концентруються значні цінності.

Поступова лібералізація обігу дорогоцінних металів та каміння в Україні викликала багато спірних запитань, пов'язаних із межами обігу таких предметів, невизначеністю кола його учасників, відміною ліцензування виробництва, виготовлення ювелірних виробів та торгівлі ними. Водночас уже зараз перед ювелірною промисловістю постають проблеми, пов'язані з якістю виготовленої продукції, а саме: недотримання виробниками вимог законодавства України у сфері застосування технічних норм та стандартів, відсутність на підприємствах системи управління якістю, застосування суб'єктами господарювання «нестандартних сплавів» та домішок, використання імпортованих лігатурних сплавів низької якості, нестійких покриттів, які не пройшли випробування на відповідність показникам надійності та безпеки.

Більш того, «лібералізація» відносин на ювелірному ринку призводить до того, що дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння можуть бути предметом різних посягань, зокрема й незаконного обігу. Варто хоча б згадати ситуацію у бурштиновій галузі, де нелегальне видобування бурштину призвело до негативних наслідків екологічного, економічного та соціального характеру. До екологічних наслідків належать такі: порушення цілісності геологічних пластів, збіднення бурштиноносних надр, порушення гідрогеологічних умов на прилеглих територіях, знищення трав'яного покриву і родючого шару ґрунту, вирубування дерев і порушення їхньої кореневої системи, зміна болотних біоценозів. Серед економічних наслідків видобування бурштину можна назвати такі: збитки у лісовому та водному господарстві, деградація ґрунтів, втрата для

держави значних обсягів бурштину-сирцю, що набагато перевищують обсяг законного видобування, недоотримання митних зборів, загальнодержавних та місцевих податків і зборів. До соціальних наслідків видобування бурштину належать такі: підвищення рівня криміногенної обстановки в регіоні, високий рівень травматизму та смертності серед старателів через недотримання правил безпеки, зростання соціальної напруги через конфлікти між старателями і простими громадянами тощо.

Відсутність дотепер окремого Закону України, яким би були врегульовані відносини щодо видобутку та обігу бурштину, а також рішучих дій суб'єктів публічного адміністрування цією галузю призводить до того, що незаконний видобуток та введення в комерційний обіг бурштину в особливо великих розмірах триває, що, враховуючи недостатню компенсацію, завдає істотної шкоди навколишньому природному середовищу та економічним інтересам держави.

Одним із найбільш ефективних способів протидії такій протиправній діяльності можна вважати посилення кримінальної відповідальності за незаконний видобуток бурштину та адміністративної відповідальності за правопорушення щодо його незаконного введення в обіг, а також, зокрема в поєднанні з ним, дорогоцінного каміння, дорогоцінних металів як готових ювелірних виробів з їх використанням, визначення компенсацій втрат Державного бюджету України.

Всі ці факти свідчать про те, що цей ринок має всі підстави для активного розвитку, а створення ефективного інструменту державного регулювання ринку дорогоцінних металів і каміння та нових інноваційних інструментів на ньому є необхідним як для економіки країни в цілому, так і для окремих суб'єктів господарювання.

Наразі можна окреслити три варіанти розв'язання проблеми підвищення ефективності публічно-правового забезпечення обігу дорогоцінних металів і каміння в Україні, кожний з яких має певні недоліки та переваги.

Перший варіант («ліберальний») передбачає практично відсутній вплив органів державної влади та місцевого самоврядування на операції з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням у країні. Єдиною перевагою такого варіанту є те, що фінансування розвитку ювелірної галузі здійснюється переважно за допомогою приватних інвестицій. Водночас переважає негативний аспект такого варіанту, що покличе за собою хаотичний видобуток, виробництво, використання, здійснення операцій із зазначеними цінностями, відсутність захисту вітчизняного виробника з боку держави, що, в свою чергу, може призвести до виникнення додаткових проблем у діяльності суб'єктів господарювання та дисбалансу в структурі промислового виробництва держави.

Другий підхід («директивний») передбачає повну державну монополію сфери видобутку, виробництва, використання, здійснення операцій із зазначеними цінностями, жорсткий державний пробірний контроль за якістю дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, виробів з них та матеріалів, що їх містять. Перевагами такого підходу є забезпечення дієвого державного регулювання обігу дорогоцінних металів і каміння в Україні, запобігання їх незаконному видобутку та безумовного додержання природоохоронного законодавства. З іншого боку, негативним аспектом тут є відхід від євроінтеграційних прагнень України та повернення до планово-директивної економіки. Такий підхід можливо застосовувати як проміжний варіант до переходу на засади інноваційного розвитку.

Третій, оптимальний варіант розв'язання проблеми полягає у реалізації державної політики шляхом врахування приватного та публічного інтересів розвитку ювелірної галузі, сприяння інноваційній діяльності в усіх напрямках розвитку ринку дорогоцінних металів і каміння, лібералізації дозвільних інструментів провадження господарської діяльності в названій сфері з одночасним посиленням заходів юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері обігу дорогоцінних металів і каміння та обов'язковим функціонуванням уповноваженого органу державного пробірного контролю, що є невід'ємною умовою приєднання України до європейської Конвенції з випробування та клеймування виробів із дорогоцінних металів (Відень, 1972) [8].

Висновки. Таким чином, публічно-правове забезпечення сфери обігу дорогоцінних металів та каміння в Україні має особливе значення через необхідність:

- дотримання суб'єктами господарювання законодавства, що регулює питання видобутку, виробництва, використання і реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, здійснення операцій з ними;
- дотримання законодавства суб'єктами господарювання, що виготовляють ювелірні та побутові вироби з дорогоцінних металів;
- раціонального використання природних ресурсів дорогоцінних металів і каміння та стабільного забезпечення ними потреб національної економіки;
- використання екологічно раціональних і матеріально обґрунтованих організаційно-технологічних схем вилучення та виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;
- зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння в установленому законодавством порядку;

– забезпечення охорони дорогоцінних металів і каміння у процесі їх видобутку, виробництва, переробки, реалізації, перевезення та виробів з них, а також об'єктів господарювання, що видобувають, виробляють, переробляють та використовують їх;

– здійснення контролю за додержанням вимог законодавства під час здійснення операцій щодо обігу та обліку дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виробів з них та матеріалів, що їх містять;

– застосування заходів юридичної відповідальності за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, ювелірних та побутових виробів з них.

Література

1. Єфремова К.В. Особливості правового регулювання господарської діяльності на ринку виробів із дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / К.В. Єфремова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 213 с.

2. Маліченко О.М. Адміністративно-правове регулювання сфери обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Маліченко ; Акад. праці і соц. відносин федер. профспілок України. – К., 2012. – 211 с.

3. Gold price – Major consumer countries. World Gold Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gold.org//investment/statistics/>.

4. Кужелев М.О. Ринок дорогоцінних металів як складова валютного ринку держави: функціонування та розвиток в Україні / М.О. Кужелев // Економічний вісник університету. – 2015. – № 25/1. – С. 174–178.

5. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними : Закон України № 637/97-ВР від 18.11.1997 р. // Урядовий кур'єр. – 11.12.1997. – № 230–231.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

7. Про утворення комісії з ліквідації Державної пробірної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України № 1021-р від 22.10.2014 р. [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1021-2014-%D1%80>.

8. Конвенція з випробування та клеймування виробів з дорогоцінних металів від 15.11.1972 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_397.

Анотація

Романов В. П. Сфера обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння як об'єкт публічно-правового забезпечення. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню сфери обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння як об'єкта публічно-правового забезпечення. З'ясовано стан і характерні проблеми, що гальмують розвиток ювелірної галузі в Україні. Визначено загальні та специфічні ознаки сфери обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння як об'єкта публічно-правового забезпечення.

Ключові слова: обіг, дорогоцінний метал, дорогоцінне каміння, публічно-правове забезпечення, пробірний контроль, бурштин, ювелірна галузь.

Аннотация

Романов В. П. Сфера обращения драгоценных металлов и драгоценных камней как объект публично-правового обеспечения. – Статья.

Статья посвящена исследованию сферы оборота драгоценных металлов и драгоценных камней как объекта публично-правового обеспечения. Выяснено состояние и установлены характерные проблемы, тормозящие развитие ювелирной отрасли в Украине. Определены общие и специфические признаки сферы обращения драгоценных металлов и драгоценных камней как объекта публично-правового обеспечения.

Ключевые слова: оборот, драгоценный металл, драгоценные камни, публично-правовое обеспечение, пробирный контроль, янтарь, ювелирная отрасль.

Summary

Romanov V. P. The sphere of circulation of precious metals and precious stones as an object of public and legal support. – Article.

The article investigates the sphere of circulation of precious metals and precious stones as an object of public and legal support. Ascertained the status and set specific problems hindering the development of the jewelry industry in Ukraine. Identified common and specific characteristics of the circulation of precious metals and precious stones as an object of public and legal support.

Key words: traffic, precious metal, precious stones, publicly-legal maintenance, assay control, amber jewelry industry.

УДК 342.951

О. М. Соколов
аспірант

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИВЕДЕННЯ НЕПЛАТОСПРОМОЖНИХ БАНКІВ З РИНКУ

Постановка проблеми. Комплексне реформування банківського сектору та підвищення ризиковості банківської діяльності впродовж останніх років призвели до появи значної кількості неплатоспроможних банків. Зокрема, реформування банківського сектору в 2015 р. було спрямоване на продовження розпочатого в 2014 році «очищення» від неплатоспроможних банків. Упродовж 2015 р. Національним банком України (далі – НБУ) з метою «очищення» банківського сектору 59 банків було віднесено до категорій проблемних та неплатоспроможних, у 43 банків відкликано банківську ліцензію та ініційовано процедуру ліквідації, 30 неплатоспроможних банків виведено з ринку, крім того, 2 банки, банківську ліцензію яких було відкликано в 2014 р., ліквідовано. Поряд із кількісним збільшенням неплатоспроможних банків досить істотним є їх вплив на функціонування вітчизняного банківського сектору, адже такі банки концентрують значну частку активів, капіталу та зобов'язань. Обсяг заборгованості неплатоспроможних банків станом на 01.01.2016 р. за кредитами перед НБУ склав 53 млрд. грн., обсяг виплачених коштів вкладникам збанкрутілих банків – 64 млрд. грн.

Підвищення ризиковості банківської діяльності пов'язано з такими факторами: анексія Криму та проведення антитерористичної операції на сході України; девальвація національної валюти; підвищення вимог щодо достатності капіталу; масове вилучення заощаджень із банків; неякісний кредитний портфель банків; непрозора судова система та відсутність інституту захисту прав вкладників і кредиторів тощо.

За таких умов суттєвою проблемою є відсутність у вітчизняному законодавстві (зокрема, в Законах України «Про банки і банківську діяльність» [8] та «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [11]) єдиних критеріїв віднесення банку до категорії неплатоспроможних, що потребує законодавчого впорядкування.

В умовах масової неплатоспроможності вітчизняних банків та зазначених вище проблемних питань вдосконалення законодавства у сфері виведення неплатоспроможних банків з ринку набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання правового регулювання банківської діяльності під час визначення їх платоспроможності та запровадженні тимчасової адміністра-

ції досліджували В.О. Войтенко, О.Г. Коренева, В.І. Міщенко, Н.Г. Слав'янська, І.П. Сторожук, В.Д. Чернадчук та інші вчені. Але їхні погляди здебільшого зводились до визначення сутності платоспроможності та критеріїв неплатоспроможності, дослідження змісту та особливостей адміністративно-правових засад здійснення контролю за банківською діяльністю під час визначення їх неплатоспроможності, встановлення підстав запровадження тимчасової адміністрації в особливий період, аналізу впливу неплатоспроможності банків на фінансову безпеку банківського сектору тощо. Утім, позитивно оцінюючи здобутки зазначених учених, слід відзначити, що питання правових аспектів виведення неплатоспроможних банків з ринку розкриті у літературі досить фрагментарно. Комплексних досліджень, які б дозволили запропонувати напрямки вдосконалення процесу «очищення» ринку від неплатоспроможних банків, фактично не проводилось.

Мета статті полягає у дослідженні законодавства, що регулює діяльність банків в Україні, та наданні пропозицій із вдосконалення правових аспектів виведення неплатоспроможних банків з ринку.

Виклад основного матеріалу. Під платоспроможністю банку розуміють здатність банку виконати законні вимоги кредиторів. Платоспроможність характеризується рівнем забезпеченості фінансових зобов'язань банку власним капіталом [3].

У вітчизняному законодавстві (п. 2.1 гл. 2 розділу I Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку, затвердженого рішенням Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд) № 2 від 05.07.2012 р. [5] (далі – Положення № 2), п. 8 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [11]) так визначено поняття неплатоспроможного банку: «банк, щодо якого Національний банк України прийняв рішення про віднесення до категорії неплатоспроможних у порядку, передбаченому Законом України «Про банки і банківську діяльність». Але в Законі України «Про банки і банківську діяльність» не наведено визначення неплатоспроможного банку.

Згідно з ч. 8 ст. 75 Закону України «Про банки і банківську діяльність» упродовж 180 днів після визнання банку проблемним НБУ повинен або визнати, що діяльність банку відповідає законодав-

ству, або прийняти рішення про віднесення його до категорії неплатоспроможних [8].

Суттєвою проблемою є наявність розбіжностей у законодавстві (зокрема, у ч. 1 ст. 76 Закону України «Про банки і банківську діяльність» та у ч. 1 ст. 76 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб») щодо критеріїв віднесення банку до категорії неплатоспроможних.

Відповідність банку хоча б одному із зазначених критеріїв є підставою для визнання його неплатоспроможним НБУ та запровадження тимчасової адміністрації Фондом. Виходячи з цього, залишається незрозумілим, за якими критеріями визначати неплатоспроможність банку. Тому вбачається за необхідне привести правові норми щодо віднесення банку до категорії неплатоспроможних, визначені у ч. 1 ст. 76 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», у відповідність з нормами, визначеними у ч. 1 ст. 76 Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Так, станом на 01.04.2016 р. у банківському секторі функціонувало 113 банків, з них 4 банки визнані НБУ неплатоспроможними (АТ «Родовід банк», ПАТ «КБ «Хрещатик», ПАТ КБ «Фінансова ініціатива», ПАТ «Банк «Юнісон»), у 8 банках запроваджено тимчасову адміністрацію. Головною причиною віднесення банків до категорії неплатоспроможних було здійснення ними ризикової діяльності, яка не відповідала вимогам нормативно-правових актів НБУ.

Запровадження та здійснення тимчасової адміністрації є початковим етапом виведення неплатоспроможного банку з ринку. Фонд розпочинає процедуру виведення неплатоспроможного банку з ринку та здійснення тимчасової адміністрації в банку на наступний робочий день після офіційного отримання рішення НБУ про віднесення банку до категорії неплатоспроможних (ч. 1 ст. 34 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»).

Суб'єктами правовідносин неплатоспроможності банків є: НБУ, Фонд, уповноважена особа Фонду (тимчасовий адміністратор або ліквідатор банку), банк-боржник (неплатоспроможний банк), кредитори, інші банки-суб'єкти (перехідний, приймаючий банк).

Основними нормативно-правовими актами у сфері правового регулювання виведення неплатоспроможного банку з ринку є Закон України «Про банки і банківську діяльність», Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», Положення № 2, Положення про порядок попередньої кваліфікації осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, та погодження набуття ними участі в банках, затверджене постановою Правління НБУ № 94 від 24.12.2015 р. (далі – Положення № 94).

Норми Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» № 2343-ХІІ від 14.05.1992 [9] застосовується лише під час розгляду судом справи про визнання неплатоспроможним (банкрутом) банку з урахуванням норм законодавства про банки і банківську діяльність (ч. 3 ст. 2).

Для правового врегулювання процедур виведення неплатоспроможних банків з ринку найбільш вагоме значення має Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Цим Законом встановлено чіткі критерії та порядок віднесення банків до категорій проблемних і неплатоспроможних, що значно підвищило оперативність і прозорість раннього реагування на проблеми в банках; чітко визначено мандат Фонду як інституту, відповідального за виведення неплатоспроможних банків з ринку; надано Фонду виключне право виступати тимчасовим адміністратором та ліквідатором неплатоспроможного банку; визначено п'ять альтернативних методів виведення неплатоспроможних банків з ринку, що дозволяє не тільки значно скоротити термін виведення і проведення виплат вкладникам, а й мінімізувати витрати Фонду, використовуючи метод найменших витрат [4]. У межах договору про співпрацю зазначений Закон передбачає координацію та обмін інформацією між Фондом і НБУ.

До прийняття Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» повноваження щодо виведення неплатоспроможного банку з ринку були покладені на НБУ. Фінансово-економічна криза 2008–2010 рр. показала необхідність змін у самій процедурі як фінансового оздоровлення, так і безпосередньо ліквідації банку. Це добре видно, якщо проаналізувати процедуру ліквідації деяких банків, яка затягнулась навіть не на кілька років, а більше ніж на десять років (наприклад, ліквідація АК АПБ «Україна», АТ «Градобанк» тощо) [12]. Згідно з ч. 4 ст. 34 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» термін тимчасової адміністрації зменшено до одного місяця з можливістю його продовження ще на місяць.

Однак не всі зміни у законодавстві були позитивними. Зокрема, згідно з Законом України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» № 2740-ІІІ від 20.09.2001 р. (на сьогодні втратив чинність) з метою уникнення ліквідації банку передбачалось проведення програми фінансового оздоровлення до моменту визнання банку неплатоспроможним. А під час дії тимчасової адміністрації НБУ застосовувались заходи щодо відновлення платоспроможності та збереження банку як суб'єкта ринку банківських послуг. За чинним законодавством тимчасова адміністрація запроваджується Фондом з метою виведення неплатоспроможного банку з ринку переважно

ліквідаційними способами. З прийняттям Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» повноваження ліквідатора неплатоспроможних банків було покладено на Фонд.

Виведення неплатоспроможного банку з ринку – це заходи, які здійснює Фонд стосовно банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, щодо виведення його з ринку одним із способів, визначених ст. 39 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», п. 2.1 гл. 2 розділу I Положення № 2).

Після запровадження тимчасової адміністрації упродовж 30 днів Фонд затверджує план урегулювання, в якому зазначаються способи виведення неплатоспроможного банку з ринку (ч. 1 ст. 39 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»).

Як зазначає В.Д. Чернадчук, перші чотири способи можна визначити як ліквідаційні способи виведення неплатоспроможного банку з ринку, хоча власне ліквідаційним є перший спосіб, а інші передбачають виокремлення та передачу частини активів неплатоспроможного банку іншому банку з подальшою ліквідацією неплатоспроможного банку. І лише п'ятий спосіб передбачає продаж перехідного банку інвестору, тому його можна охарактеризувати як відновлювальний або санаційний спосіб виведення неплатоспроможного банку з ринку [13].

Заключним етапом виведення неплатоспроможного банку з ринку є його ліквідація, основним призначенням якої є задоволення вимог кредиторів і вкладників.

Активне співробітництво НБУ та Фонду в 2015 р. дозволило внести зміни до Законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про Національний банк України», а також до Кримінального кодексу України, Господарського кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших нормативно-правових актів. Внесені зміни навіть в умовах підвищених фінансових ризиків створюють правове підґрунтя для розкриття інформації про справжніх власників банків, підвищення надходжень до Фонду від реалізації активів неплатоспроможних банків та оптимізації його витрат, пов'язаних із виплатами вкладникам-фізичним особам, прискорення початку виплат вкладникам та зменшення соціальної напруги, сприяють посиленню захисту прав і законних інтересів вкладників банку, та, як наслідок, підвищенню довіри населення до банківської системи загалом.

Крім того, в межах забезпечення нормативного регулювання системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку Фондом в 2015 р. прийнято 16 регуляторних актів у формі рішень виконавчої дирекції. Зазначені регуляторні акти можна поділити на чотири групи, а саме: рішення у сферах джерел формування коштів, забезпечення відшкодування коштів за вкладками, виведення неплатоспроможних банків з ринку, реалізації регуляторних повноважень.

За цих умов у 2015-му – I половині 2016 р. підвищенню інституційної спроможності Фонду сприяли такі фактори:

– посилення вимог до осіб, які здійснюють ліквідацію банків у частині доповнення функцій НБУ повноваженнями щодо здійснення попередньої кваліфікації осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, та складання переліку таких осіб (Положення № 94);

– посилення відповідальності керівників банків, кінцевих бенефіціарних власників банку, інших власників істотної участі в банку під час ухвалення ними рішень, що впливають на фінансовий стан банку, в частині встановлення заборони власникам збанкрутих банків повертатись у банківський бізнес, на керівні посади банків. Це дає змогу Фонду ефективніше стягувати кошти з «поганих» акціонерів банків-банкрутів, збільшує відповідальність банкірів за їхню діяльність і загрожує їм штрафами та позбавленням волі за неправомірні дії, що довели банк до введення тимчасової адміністрації (п. 15 гл. 2 Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого постановою НБУ № 306 від 08.09.2011 р. зі змінами, внесеними постановою НБУ № 261 від 13.04.2016 р.);

– встановлення кримінальної відповідальності за доведення банку до неплатоспроможності. Згідно зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб» № 218-VIII від 02.03.2015 р., Кримінальний кодекс України № 2341-III від 05.04.2001 р. доповнено ст. 2181 «Доведення банку до неплатоспроможності». Відповідно до змісту вказаної статті доведення банку до неплатоспроможності, тобто умисне, з корисливих мотивів, іншої особистої заінтересованості або в інтересах третіх осіб вчинення пов'язаною з банком особою будь-яких дій, що призвели до віднесення банку до категорії неплатоспроможних, якщо це завдало великої матеріальної шкоди державі або кредитору (у 10 000 разів і більше перевищує НМДГ), карається обмеженням волі на строк від одного до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк з накладенням штрафу від п'яти тисяч до десяти

тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років [2].

Висновки. Впродовж останніх п'яти років законодавство у сфері виведення неплатоспроможних банків з ринку зазнало суттєвих змін, що мали як позитивні результати, так і викрили проблемні питання. Проведене дослідження показало, що з метою «очищення» ринку від неплатоспроможних банків та підвищення стандартів захисту прав і законних інтересів вкладників вдосконалення потребують такі напрямки вітчизняного законодавства: впорядкування критеріїв віднесення банку до категорії неплатоспроможних; спрощення процедур відчуження об'єктів застави на користь кредиторів; урегулювання питання примусового стягнення заборгованості, відчуження і реалізації заставленого майна; запровадження системи диференційованих зборів Фонду з урахуванням оцінки якості активів банків; скорочення процедури банкрутства боржників та учасників банківського сектору; підвищення прозорості та зручності виплати коштів вкладникам банків, що ліквідуються. З метою усунення проблемних питань НБУ здійснює координацію діяльності та обмін інформацією з Фондом, адже лише спільними зусиллями вдасться провести «очищення» ринку від неплатоспроможних банків і підвищити стандарти захисту інтересів клієнтів та вкладників.

Література

1. Войтенко В.О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю банківських установ при визначенні їх платоспроможності та введенні тимчасової адміністрації в особливий період / В.О. Войтенко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 92–96.
2. Кримінальний кодекс України : Закон № 2341-III від 05.04.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
3. Міщенко В.І. Банківські операції : [підруч.] / В.І. Міщенко, Н.Г. Слав'янська, О.Г. Коренева. – 2-е вид., переробл. і доп. – К. : Знання, 2007. – 727 с.
4. Офіційний сайт Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fg.gov.ua>.
5. Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку : рішення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб № 2 від 05.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1581-12>.
6. Положення про порядок попередньої кваліфікації осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, та погодження набутих ними участі в банках : постановою Правління НБУ № 94 від 24.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=25441543>.
7. Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів : постановою Правління НБУ № 306 від 08.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-11/paran20#n20>.
8. Про банки і банківську діяльність : Закон України № 2121-III від 07.12.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/page3>.
9. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України № 2343-XII від 14.05.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб : Закон України № 218-VIII від 02.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/218-19>.
11. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України № 4452-VI від 23.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>.
12. Сторожук І.П. Правові аспекти процедури ліквідації збанкрутих комерційних банків / І.П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2012. – № 4. – С. 293–298.
13. Чернадчук В.Д. Визначення поняття правових способів та правових засобів виведення неплатоспроможного банку з ринку в Україні / В.Д. Чернадчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2 (11). – С. 19–24.

Анотація

Соколов О. М. Правові аспекти виведення неплатоспроможних банків з ринку. – Стаття.

У статті визначено суб'єкти правовідносин неплатоспроможності банків. Особлива увага зосереджена на повноваженнях Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та Національного банку України щодо очищення ринку від неплатоспроможних банків. На основі порівняльного аналізу внесених змін до вітчизняного законодавства виявлено проблемні питання виведення неплатоспроможних банків з ринку. Зроблено висновок про те, що з метою захисту прав і законних інтересів вкладників банків необхідно вдосконалити нормативно-правове регулювання процесу очищення ринку від неплатоспроможних банків.

Ключові слова: проблемний банк, неплатоспроможний банк, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Національний банк України, тимчасова адміністрація, ліквідація банку.

Аннотация

Соколов А. М. Правовые аспекты вывода неплатежеспособных банков с рынка. – Статья.

В статье определены субъекты правоотношений неплатежеспособности банков. Особое внимание сосредоточено на полномочиях Фонда гарантирования вкладов физических лиц и Национального банка Украины по очистке рынка от неплатежеспособных банков. На основе сравнительного анализа внесенных изменений в отечественное законодательство выявлены проблемные вопросы вывода неплатежеспособных банков с рынка. Сделан вывод о том, что с целью защиты прав и законных интересов вкладчиков банков необходимо усовершенствовать нормативно-правовое регулирование процесса очистки рынка от неплатежеспособных банков.

Ключевые слова: проблемный банк, неплатежеспособный банк, Фонд гарантирования вкладов физических лиц, Национальный банк Украины, временная администрация, ликвидация банка.

Summary

***Sokolov O. M. Legal aspects of removing insolvent banks from the market.* – Article.**

The article defines the legal subjects of insolvency of banks. Special attention has been paid to the powers of the Deposit Guarantee Fund and the National Bank of Ukraine as to removing insolvent banks from the market. Herein, the National Bank of Ukraine is responsible for the identification of insolvent banks. Basing on

the comparative analysis of the amendments made to the national legislation, the problematic issues of removing insolvent banks from the market have been revealed. The author concludes that in order to protect the rights and legitimate interests of bank depositors it is necessary to improve legal regulation of the process of removing insolvent banks from the market.

Key words: troubled bank, insolvent bank, Deposit Guarantee Fund, National Bank of Ukraine, temporary administration, liquidation of a bank.

УДК 342.1

*В. Д. Струкова**здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ***ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

Актуальність теми. Одним із центральних завдань у дослідженні публічно-приватного партнерства є роль публічної адміністрації в Україні: по-перше, як суб'єкта регулювання публічно-приватного партнерства, по-друге, як безпосереднього суб'єкта публічно-приватного партнерства.

Суб'єктом регулювання публічно-приватного партнерства є держава. Це зумовлено тим, що лише держава: а) володіє суверенною владою, тому що вона є уособленням суверенітету народу і суверенітету нації, результатом реалізованого права на самовизначення; б) виступає офіційним представником (через представницький вищий законодавчий орган влади) всього народу; в) забезпечує і захищає права своїх громадян, а також інших осіб, що перебувають на її території; г) здатна задовольняти загальнолюдські потреби, виконувати соціальну та інші функції; д) має спеціальний апарат, що забезпечує виконання державних функцій; ж) може встановлювати правила поведінки, тобто формально-обов'язкові для всіх правові норми, за допомогою яких регулювати суспільні відносини [1, с. 40].

Виклад основного матеріалу. Держава наділяє публічну адміністрацію державно-владними повноваженнями, відповідно до яких вона має право здійснювати адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства.

Серед органів виконавчої влади суб'єктом адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні може виступати будь-який центральний орган виконавчої влади (міністерства, служби, інспекції, агентства тощо), якому делеговано окремі повноваження щодо управління об'єктами державної власності. Адміністративно-правовий статус цих органів закріплено Законом України від 17 березня 2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» [2].

Так, суб'єктом адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства у системі органів виконавчої влади є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади. Міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, оцінки відпо-

відності та стандартизації, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства. Одними з основних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є (п. 1): забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері публічно-приватного партнерства [3]. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як уповноважений Кабінетом Міністрів України орган у сфері публічно-приватного партнерства, відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», наділене повноваженнями щодо прийняття рішення про здійснення публічно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення публічно-приватного партнера. На Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладено контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснює підготовку пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері публічно-приватного партнерства; проводить моніторинг ефективності діяльності публічної адміністрації у сфері публічно-приватного партнерства; розробляє концепції та проекти державних цільових програм щодо сприяння розширенню публічно-приватного партнерства; вживає заходів для їх виконання; сприяє захисту законних прав та інтересів державних і публічно-приватних партнерів у процесі здійснення публічно-приватного партнерства; сприяє досудовому врегулюванню спорів між публічними та приватними партнерами; проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів публічно-приватного партнерства, зокрема здійснює оцінку та моніторинг загального рівня ризиків публічного партнера в договорах, укладених у рамках публічно-приватного партнерства; проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері публічно-приватного партнерства, зокрема під час проведення конкурсів із визначення публічно-приватного партнера; проводить у межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальну та консультаційну роботу; бере участь в організації навчання й підвищення кваліфікації фахівців

у сфері публічно-приватного партнерства; веде облік договорів, укладених у рамках публічно-приватного партнерства; подає позови про розірвання договорів, укладених у рамках публічно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів.

Варто підкреслити, що законодавець не виключає участі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у відносинах публічно-приватного партнера як однієї із сторін (партнера).

Водночас жодний нормативний акт не регулює участь Міністерства економічного розвитку і торгівлі України в публічно-приватному партнерстві. Не встановлена передача повноважень від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України іншому суб'єкту державної влади щодо перевірки та моніторингу за дотриманням умов виконання договору про співробітництво, якщо його стороною виступає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічно-приватного партнерства.

На нашу думку, найбільш прийнятною буде передача функцій у відносинах публічно-приватного партнерства від імені України щодо контролю за дотриманням Міністерством економічного розвитку і торгівлі України законодавства у цій сфері під час такої діяльності до Міністерства фінансів України. Саме тому пропонуємо внести зміни до Закону України «Про державно-приватне підприємство», де встановити, що «у разі, якщо Міністерство економічного розвитку і торгівлі України вступає у відносини публічно-приватного партнерства від імені України, то контроль за дотриманням Міністерством законодавства у цій сфері під час здійснення цієї діяльності повинен покладатись на Міністерство фінансів України».

Також треба підкреслити, що нормативно-правовими актами не визначено повний перелік сфер публічно-приватного партнерства. Саме це дає змогу зробити висновок, що у публічно-приватному партнерстві можуть брати участь публічні партнери – органи публічної адміністрації, які створені виключно або переважно для публічно-правового регулювання економіки.

Відповідно, пропонуємо додати до Закону України «Про державно-приватне підприємство» статтю «Сфера публічно-приватного партнерства».

Як зазначалось, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічно-приватного партнерства, організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках публічно-приватного партнерства. Водночас Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестицій-

ної діяльності, публічно-приватне партнерство та управління національними проектами, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розробку та реалізацію проектів публічно-приватного партнерства. Окрім того, інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у реалізації політики публічно-приватного партнерства у відповідних сферах. Місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку публічно-приватного партнерства на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади [4].

Підсумовуючи, вважаємо, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як провідний орган державної влади у сфері розроблення державної економічної політики і відповідальний за розвиток публічно-приватного партнерства має забезпечити:

- методичний та консультативний супровід проектів, що передбачає облік договорів публічно-приватного партнерства на центральному та місцевому рівнях за відповідними регіонами, територіями, видами економічної діяльності;

- механізм чіткої координації діяльності центральних органів влади для реалізації проектів публічно-приватного партнерства на національному рівні. Посилення управлінської ролі Міністерства має забезпечуватись впровадженням адміністративного механізму його взаємодії із зазначеними органами виконавчої влади у питаннях реалізації проектів публічно-приватного партнерства;

- прозорість своєї діяльності у сфері публічно-приватного партнерства, зокрема за рахунок посилення координаційної ролі Міністерства у процесі підготовки та реалізації проектів публічно-приватного партнерства на рівні центральних органів влади, вбачається доцільним кадрове посилення складу відповідного структурного органу Міністерства [5, с. 16].

Іншими центральними органами виконавчої влади – суб'єктами адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні є: Державна служба експортного контролю України, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державна служба інтелектуальної власності України, Державна служба статистики України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство резерву України, Державна інспекція України з контролю за цінами, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів тощо.

Так, Державна служба експортного контролю України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України,

що здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері публічно-приватного партнерства. Основними завданнями цього органу є реалізація державної політики у галузі державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів, що не внесені до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю та щодо яких відповідно до законодавства можуть бути застосовані процедури державного експортного контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування; захист національних інтересів та зміцнення міжнародного авторитету України під час здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів шляхом забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних із нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння для недопущення їх застосування у терористичних та інших протиправних цілях; сприяння розвитку публічно-правового партнерства через міжнародне співробітництво та взаємодію з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань нерозповсюдження та експортного контролю [6].

Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Вона входить до системи органів виконавчої влади, здійснює адміністрування у сфері публічно-приватного партнерства та забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку підприємництва, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності і є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань реалізації державної регуляторної політики, дозвільної системи та ліцензування у сфері господарської діяльності [7]. Основним її завданням є реалізація державної політики щодо публічно-правового партнерства у сфері розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, державної політики у сфері ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [7].

Слід також відзначити, що Фонд державного майна України – це державний орган, відповідальний за приватизацію та управління державним майном. Функції та повноваження окремих державних органів щодо управління державним майном та активами закріплені у різних нормативно-правових актах, що в окремих випадках ускладнює визначення державного партнера під час започаткування, а також виконання проектів публічно-приватного партнерства.

Треба відзначити, що наведений перелік повноважень центральних органів виконавчої вла-

ди у сфері публічно-правового партнерства має розмежований, структурно та концептуально не визначений характер. Уся їхня діяльність спрямована на забезпечення та реалізацію вузькопрофільних інтересів, що, відповідно, не приносить якісного результату від публічно-правового партнерства. Тоді як саме стандартизація та якісний контроль сприятимуть розвитку публічно-правового партнерства, а це дозволить державі, залишаючись власником та контролером процесу, за допомогою приватного партнера впроваджувати передові технології, оновлювати та розбудовувати інфраструктуру, досягаючи не тільки розрахованих техніко-економічних показників, а й інших системних показників, що покращують добробут нації.

Саме тому пропонується затвердити на рівні Кабінету Міністрів України «Стандарт техніко-економічного обґрунтування публічно-приватного партнерства», у якому обов'язково передбачити проведення попереднього техніко-економічного обґрунтування, функціонального дослідження. Увага до цієї фази забезпечить можливість приймати поетапні рішення (так/ні) щодо продовження роботи над ідеєю публічно-приватного партнерства. Докладно розроблене техніко-економічне обґрунтування підсумує попередні чи паралельні дослідження за всіма суттєвими аспектами, в результаті розгляду можливих варіантів надасть рекомендації та/або поради як державному, так і приватному партнеру щодо прийнятності чи неприйнятності проекту публічно-приватного партнерства та їхніх подальших можливих дій.

Водночас неможливо оминати в державному секторі публічно-приватного партнерства проблеми низького рівня міжособистісної довіри громадян до органів державної влади, громадських та політичних організацій, несформованості ідеології партнерства у суспільстві, недооцінки фахівцями органів державної влади і місцевого самоврядування потенціалу проектів публічно-приватного партнерства, недостатньої обізнаності суспільства у перевагах і ризиках застосування механізмів публічно-приватного партнерства, недостатності кадрового забезпечення центральних органів влади та місцевого самоврядування фахівцями у сфері публічно-приватного партнерства, недостатньому рівні фінансування реального сектору економіки.

Наступним суб'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері публічно-правового партнерства є місцеві державні адміністрації – місцеві органи у системі органів виконавчої влади. Вони здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй

відповідною радою, зокрема щодо публічно-приватного партнерства [8].

Що стосується повноважень місцевої державної адміністрації в процесі реалізації проектів у рамках публічно-приватного партнерства, то до їх віддання слід віднести наступні питання: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; зовнішньоекономічної діяльності; інші питання, віднесені законами до їх повноважень [8].

Водночас необхідно відзначити, що на сьогоднішній місцевий територіальний рівень державного управління має досить обмежену кількість повноважень щодо публічно-приватного партнерства.

Однією з ключових перешкод для практичної реалізації публічно-приватного партнерства, особливо на регіональному та місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки.

Необхідно наголосити на тому, що в умовах зростання дефіцитів регіональних і місцевих бюджетів саме публічно-приватні партнерства можуть стати ефективним інструментом залучення позабюджетних коштів у проекти з модернізації галузей сфери послуг та соціальної інфраструктури в цілому.

При цьому публічно-приватне партнерство обов'язково має розглядатись як сукупність відносин, котрі підлягають моніторингу, що дозволяє зберегти контроль та нагляд держави і муніципалітетів за сферою надання соціально значущих послуг у необхідних для населення обсягах, необхідних структури та якості. В англійській літературі цю сферу найчастіше описує особливий термін – «public social private partnerships», тобто «публічно-приватне партнерство у сфері надання соціальних послуг і соціальної підтримки незахищених груп населення», що одержав значне поширення в останні роки.

Література

1. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 1696.

3. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України : постанова Кабінету Міністрів України № 459 від 20.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>.

4. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.

5. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : [практ. посіб. для органів місц. влади та бізнесу] / С. Грищенко. – К. : ФОРМ О.М. Москаленко, 2011. – 140 с.

6. Державна служба експортного контролю України : Указ Президента України № 448/2011 від 08.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/448/2011>.

7. Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва : Указ Президента України № 237/2012 від 30.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/237/2012#n45>.

8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

Анотація

Струкова В. Д. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. – Стаття.

У статті визначено систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Розкрито їх повноваження та компетенцію. Запропоновано затвердити на рівні Кабінету Міністрів України «Стандарт техніко-економічного обґрунтування публічно-приватного партнерства».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, публічно-приватне партнерство, центральні органи виконавчої влади.

Аннотация

Струкова В. Д. Центральные органы исполнительной власти как субъекты административно-правового регулирования публично-частного партнерства в Украине. – Статья.

В статье определена система субъектов административно-правового регулирования государственно-частного партнерства в Украине. Раскрыты их полномочия и компетенцию. Предложено утвердить на уровне Кабинета Министров Украины «Стандарт технико-экономического обоснования публично-частного партнерства».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, публично-частное партнерство, центральные органы исполнительной власти.

Summary

Strukova V. D. Central executive bodies as the subjects of administrative and legal regulation of public-private partnership in Ukraine. – Article.

In the article the system of administrative and legal regulation of public-private partnership in Ukraine is defined. Their authority and competence are exposed. “The standard of the feasibility of public-private partnership” is proposed to establish at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: administrative and legal regulations, public-private partnership, central authorities.

УДК 342.9

*М. М. Танчинець**здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ІНФОРМАЦІЙНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Слід констатувати, що на сьогодні інформаційна сфера є такою, що найбільш динамічно розвивається. З одного боку, прискорення темпів розвитку інформаційного суспільства можна розцінювати як безумовно позитивне зрушення, оскільки з появою новітніх інформаційних технологій та інформатизацією усіх сфер суспільного життя у кожного з нас з'являється безліч нових можливостей. З іншого боку, постійні зміни у сфері інформаційних правовідносин породжують нові виклики, на які вітчизняний законодавець повинен вчасно та адекватно реагувати.

Так, згідно зі Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні до кінця 2015 року було заплановано розробку та прийняття Інформаційного кодексу України, проте цієї мети на сьогодні не досягнуто. Саме тому у сфері правової регламентації інформаційних правовідносин залишаються не вирішеними безліч проблем, зокрема неузгодженість та колізійність норм, фрагментарне регулювання їх окремих різновидів.

Серед усього різноманіття суспільних відносин, що виникають з приводу інформації, на особливу увагу заслуговують інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади.

У межах цього дослідження ставимо собі за мету визначити специфіку такого різновиду інформаційних правовідносин, розглянути їх структуру та надати характеристику окремим елементам.

Вирішуючи поставлені завдання, ми спиратимемося на наукові доробки таких вчених: Б.А. Кормича, В.А. Копилова, А.І. Марущака, М.М. Рассолова та ін.

Інформаційні правовідносини – це врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають у процесі збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації.

Специфіка будь-яких правовідносин незалежно від їх суб'єктного складу визначається насамперед об'єктом. Так, В.А. Копилов до об'єктів інформаційних правовідносин поряд з інформацією відносить інформаційні продукти і послуги, виключні права, елементи інформаційної безпеки (інформаційні права і свободи особи, стан захищеності особи, захищеність інформації, інформаційні ресурси, інформаційні послуги тощо), інформаційні технології та засоби їх забезпечення

(зокрема програми для ЕОМ), інші об'єкти в інформаційній сфері [1, с. 53].

У свою чергу, М.М. Рассолов об'єктами права в інформаційних відносинах називає різного роду інформаційні ресурси та інформацію, програми, бази даних, друковані твори, аудіо- та відеовізуальні матеріали, рекламні продукти, самі комп'ютери, інформаційні системи, засоби зв'язку та ін. [1, с. 54].

Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про інформацію» об'єктом інформаційних відносин є інформація [2]. Водночас, як слідує з наведених вище доктринальних підходів, саме інформація визнається в якості якщо не єдиного, то принаймні основного об'єкта інформаційних правовідносин. Саме прагматичний аспект інформації, який фіксує і визначає її корисність у сфері суспільних відносин, надає їй якість блага, яке відповідно до плюралістичної концепції виступає як об'єкт правовідносин [3, с. 76].

На нашу думку, обмеження переліку об'єктів інформаційних правовідносин однією лише інформацією вбачається цілком виправданим. Так, наприклад, запропоновані в якості об'єктів інформаційних правовідносин у межах розглянутих вище доктринальних підходів комп'ютери, засоби зв'язку, інформаційні технології та засоби їх забезпечення набагато частіше виступають об'єктом договорів купівлі-продажу, що укладаються в процесі цивільних та господарських правовідносин, ніж об'єктом інформаційних правовідносин. У свою чергу, програми, бази даних, друковані твори, аудіо- та відеовізуальні матеріали є результатом відображення або матеріальним носієм конкретної інформації. Інформація ж завжди виступає об'єктом лише інформаційних відносин, саме тому, на нашу думку, найбільш прийнятною є позиція законодавця, відповідно до якої єдиним об'єктом інформаційних правовідносин є інформація.

Звернемося до більш докладного розгляду інформації та визначення її специфіки. Термін «інформація» у перекладі з латинської «information» означає ознайомлення, викладення, роз'яснення. Широкий підхід до розуміння досліджуваного поняття відображає його використання у загальній системі суспільних відносин; вузький, тобто правовий, підхід – особливості інформації як елемента правовідносин (тієї частини суспільних від-

носин, які врегульовані нормами права). У загальному розумінні інформація – це певні відомості, сукупність певних даних, знань [4, с. 13].

У філософській науці прийнято виокремлювати два аспекти існування інформації як субстанції. По-перше, це внутрішня інформація, яка є мірою організації або впорядкованості системи чи процесу, їх внутрішньою характеристикою. По-друге, це зовнішня інформація, яка безпосередньо пов'язана з процесом відображення як у матеріальному, так і в нематеріальному світі [5, с. 6].

Інформація згідно зі ст. 1 Закону України «Про інформацію» – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [2].

Специфіка інформаційних правовідносин обумовлюється тим, що інформація як їх об'єкт є благом особливого роду, тобто вона не належить ні до матеріальних благ (оскільки не має матеріального вираження, не є предметом оточуючого матеріального світу), ані до нематеріальних благ. Так, прикладами нематеріальних благ є життя, здоров'я, честь та гідність, ділова репутація тощо. Очевидно, що доволі складно розглядати інформацію як синонімічну їм категорію, тим більше, що вона, на відміну від нематеріальних благ, може виступати предметом договорів купівлі-продажу, тобто залучатись до цивільного обігу.

Для інформації як блага особливого роду характерна низка специфічних властивостей, які Б.А. Кормич пропонує поділяти на дві групи: загальні та юридичні. Власне, загальні властивості обумовлюють появу її специфічних юридичних характеристик. Наприклад, така загальна ознака інформації, як субстанціональна несамостійність, яка полягає в тому, що інформація не може існувати без свого носія, у правовідносинах виявляється в тому, що інформація не здатна відчужуватись від свого носія, а отже, передача інформації від однієї особи до іншої з правової точки зору замінюється й оформляється передаванням чітко визначеного комплексу прав на цю інформацію [5, с. 11].

Аналогічним чином загальна ознака невичерпності інформації (яка означає, що на відміну від предметів матеріального світу, використання яких призводить до фізичного зношення або вичерпання, використання інформації не впливає на її властивості, а тому вона може мати необмежену кількість використань та користувачів, залишаючись при цьому в незмінному стані) породжує таку її юридичну властивість, як здатність до розповсюдження, яка полягає в тому, що інформацію можна копіювати (тиражувати) необмежену кількість разів, при цьому вона не зменшується в обсязі та не втрачає своїх споживчих якостей [5, с. 11].

До інших загальних властивостей інформації належить також системність, яка означає,

що будь-яка інформація, створена людиною, має певну внутрішню організаційну структуру, зумовлену виробленими в суспільстві правилами та законами. Наприклад, будь-яка фраза, речення, документ мають свої правила побудови, що визначаються граматичними й орфографічними правилами, лексикою, логікою мислення, правилами документування тощо [5, с. 11].

Взаємопов'язаними та взаємообумовленими є такі характеристики інформації, як селективність та здатність до трансформації. Перша з названих властивостей полягає у залежності інформації від процесів її вибору та відбору. Це означає, що перетворення сукупності даних та відомостей на інформацію є суб'єктивним процесом, який залежить від суб'єкта, що одержує, використовує, поширює та зберігає інформацію. Тому на основі одних і тих самих даних або відомостей різними суб'єктами може бути створена різна за змістом інформація, зроблені різні висновки тощо. У свою чергу, здатність до трансформації виявляється в тому, що інформація здатна змінюватись, вдосконалюватись, деталізуватись; на її основі можна створити нову інформацію тощо. Суб'єкт, який отримав, спожив інформацію, може передавати її іншим суб'єктам у незмінному або переробленому вигляді [5, с. 11].

Під час врегульованого нормами права процесу передачі інформації виявляється така її юридична властивість, як необхідність відособлення, тобто для залучення у врегульований правом обіг інформація повинна бути відокремлена від її виробника способом подання її у формі сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи іншим способом і в такій формі передана іншим суб'єктам інформаційних правовідносин [5, с. 11]. Це означає, що наші думки, ідеї, будь-які мисленеві конструкції поза їх відображенням в усній, письмовій чи образотворчій формі не є об'єктом інформаційних правовідносин, більш того, не будучи втіленими в певній формі, вони можуть бути навіть не структурованими, а отже, не характеризуватись основоположною ознакою системності та, відповідно, не вважатись інформацією взагалі.

Із поняттям матеріального втілення інформації пов'язана ще одна її юридична властивість – незалежність прав на інформацію та на її матеріальний носій. Тобто право на інформацію і право власності на матеріальний носій не залежать одне від одного. Відчуження матеріального носія не означає відчуження права на інформацію, і навпаки [5, с. 11], що ще раз підкреслює особливу природу інформації.

Розглянуті вище властивості інформації вказують на те, що інформаційні правовідносини мають яскраво виражену специфіку, що обумовлюється їх об'єктом – інформацією як благом особливого роду. Проте об'єкт правовідносин, хоча і є визна-

чальним елементом правовідносин, існує у нерозривному зв'язку з іншими структуроутворюючими складовими.

У теорії права загальноприйнятим є підхід, відповідно до якого будь-які правовідносини складаються з об'єктів, суб'єктів, змісту як сукупності взаємних прав і обов'язків суб'єктів та юридичного факту, що породжує такі правовідносини. На нашу думку, більш прийнятним стосовно визначення структури інформаційних правовідносин є підхід, запропонований Б.А. Кормичем. Так, науковець пропонує розглядати інформаційні правовідносини як сукупність таких елементів: 1) об'єкт – те, у зв'язку з чим або з приводу чого виникають інформаційні правовідносини; 2) суб'єкти – фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень, наділені інформаційною правосуб'єктністю; 3) правовий статус – права, обов'язки та відповідальність суб'єктів; 4) поведінка – визначені правовою нормою дії або бездіяльність суб'єктів [5].

Цілком логічним виглядає вживана Б.А. Кормичем категорія правового статусу суб'єктів, яка охоплює також аспект відповідальності на противагу традиційному сполученню прав та обов'язків суб'єктів, оскільки обов'язковою передумовою вступу останніх в правовідносини є наявність інформаційної правосуб'єктності, що охоплює поряд із правоздатністю та дієздатністю також деліктоздатність, тобто аспект відповідальності.

Проте найбільш очевидна відмінність між традиційним підходом та запропонованим Б.А. Кормичем полягає у підміні поняття «юридичний факт» категорією «поведінка», що може виявлятися як в активній діяльності учасників інформаційних правовідносин, так і в їхній бездіяльності. Достатньо суперечливою є теза про те, що бездіяльність суб'єктів може породжувати правовідносини. Водночас це не виключає того, що, будучи вже залученим до інформаційних правовідносин, суб'єкт може утримуватись від вчинення певних дій внаслідок покладених на нього обов'язків чи на порушення таких. Так, наприклад, суб'єкта може бути зобов'язано до нерозголошення конфіденційної, службової чи таємної інформації. В цьому випадку бездіяльність не набуває абсолютного характеру, а виявляється як свідоме, вольове утримання від вчинення визначених дій – поширення інформації. Іншим прикладом може слугувати протиправне ненадання суб'єктом владних повноважень відповіді на інформаційний запит. Через порушення покладених на нього обов'язків такий суб'єкт не втрачає статус учасника правовідносин, навпаки, з моменту такої бездіяльності набуває практичного вияву така складова його правового статусу, як деліктоздатність.

Отже, поведінка суб'єктів інформаційних правовідносин може виявлятися як у їхній інформа-

ційній діяльності, так і у свідомому – законному чи протизаконному – утриманню від вчинення певних дій. Саме інформаційна діяльність суб'єктів владних повноважень визначає специфіку інформаційних правовідносин, у яких вони виступають учасниками. Пропонуємо розуміти інформаційну діяльність органів публічної влади як сукупність дій щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації, що реалізується органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, що здійснюють владні управлінські функції в межах визначеної законодавством компетенції, зокрема на виконання делегованих повноважень, спрямованих на задоволення як власних інформаційних потреб, так і інформаційних потреб сторонніх суб'єктів.

Таким чином, інформаційна діяльність органів публічної влади реалізується у двох основних напрямках – задоволення власних інформаційних потреб та задоволення інформаційних потреб сторонніх суб'єктів. Перш ніж перейти до розгляду порядку реалізації компетенції органами публічної влади в межах кожного з цих різновидів інформаційної діяльності, слід визначитись із суб'єктним складом таких правовідносин.

Так, інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади можуть виникати як між такими органами з одного боку та фізичними, юридичними особами, об'єднаннями громадян з іншого, так і між суб'єктами владних повноважень з обох сторін. Прикладом першого різновиду є оприлюднення суб'єктами владних повноважень інформації про власну діяльність. Фізичні та юридичні особи при цьому є учасниками інформаційних правовідносин, але реалізують власну правосуб'єктність здебільшого в пасивний спосіб, ознайомлюючись із уже оприлюдненою інформацією. Іншим прикладом такого різновиду інформаційних правовідносин є отримання від населення необхідної інформації з метою формування адміністративних даних, проте в цьому випадку суб'єкти владних повноважень виступають не зобов'язаною стороною відносно до фізичних та юридичних осіб, а уповноваженою. Водночас слід констатувати, що в більшості випадків усе ж таки інформаційна діяльність, спрямована на задоволення потреб сторонніх суб'єктів, здійснюється органами публічної влади в силу покладених на них обов'язків надавати певну інформацію або послуги.

У тих випадках, коли інформаційні правовідносини виникають між органами публічної влади з обох сторін, вони виступають як рівні суб'єкти. Прикладами може слугувати формування та спільне користування базами даних, реєстрами тощо. Такий суб'єктний склад здебільшого характерний для інформаційної діяльності, спрямо-

ваної на задоволення власних інформаційних потреб органів публічної влади. Отже, здебільшого інформаційні правовідносини за участю суб'єктів владних повноважень врегульовуються на засадах рівності, або ж такі суб'єкти виступають «зобов'язаною» стороною. Таким чином, інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади, попри їх суб'єктний склад, у більшості випадків характеризуються відсутністю такої ознаки, як владний примус.

Щодо останньої складової аналізованого виду правовідносин, правового статусу їх учасників, то всі органи публічної влади, які беруть участь в інформаційних правовідносинах, можна поділити на дві основні групи – суб'єктів із загальною компетенцією та суб'єктів із спеціальною компетенцією в інформаційній сфері. Так, до першої групи слід віднести Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Кабінет Міністрів України, а також місцеві державні адміністрації, місцеві ради та їх виконкоми.

Зокрема, до повноважень Верховної Ради України в інформаційній сфері належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо. Особливої уваги заслуговує правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на якого покладаються обов'язки здійснювати контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних.

Президент України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони, очолює РНБО України, бере безпосередню участь у здійсненні координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері інформаційної безпеки [6].

Щодо безпосередньої участі Кабінету Міністрів України в інформаційних правовідносинах, то вона обумовлюється його статусом найвищого органу в системі органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема в інформаційній сфері. До органів загальної компетенції належать також місцеві ради та їх виконкоми.

Таким чином, органи публічної влади із загальною компетенцією наділені широким спектром повноважень, а їхня інформаційна діяльність є лише одним із напрямків реалізації покладених на них повноважень.

Центральним органом виконавчої влади із спеціальною компетенцією є Міністерство інформаційної політики України, утворене 2 грудня 2014 року. На

Міністерство інформаційної політики України покладається забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів, а також забезпечення здійснення реформ засобів масової інформації щодо поширення суспільно важливої інформації [7].

Крім Міністерства інформаційної політики України, органами державної влади зі спеціальною компетенцією є Державне агентство з питань електронного урядування, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба інтелектуальної власності України, Державна архівна служба України, Державна служба статистики України, Державне агентство України з питань кіно, Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Таким чином, перераховані вище органи державної влади реалізують власні повноваження або виключно в межах інформаційної сфери, або ж інформаційна сфера є пріоритетним напрямком їхньої діяльності.

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що органи виконавчої влади із спеціальною компетенцією не утворюють єдину вертикаль влади, тобто зазначені відомства не підпорядковуються Міністерству інформаційної політики України, що можна розглядати як один із засобів забезпечення дотримання свободи слова та унеможливлення запровадження цензури, адже на Міністерство інформаційної політики не покладається обов'язок здійснення управління у визначеній сфері.

В окрему групу можна виокремити органи державної влади, що опікуються питаннями забезпечення інформаційної безпеки. Так, до суб'єктів загальної компетенції можна віднести Раду національної безпеки та оборони України, Службу безпеки України та Міністерство внутрішніх справ України. Спеціальною компетенцією наділена кіберполіція, яка є структурним підрозділом Національної поліції України, що спеціалізується на попередженні, виявленні, припиненні та розкритті кримінальних правопорушень, механізми підготовки, вчинення або приховування яких передбачають використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), телекомунікаційних та комп'ютерних інтернет-мереж і систем [8].

Підсумовуючи, слід акцентувати увагу на безумовній пріоритетності інформаційної діяльності органів публічної влади, спрямованої на задоволення потреб сторонніх суб'єктів, тобто фізичних та юридичних осіб, що звертаються до таких органів задля отримання послуг, із вимогою надання певної інформації чи для захисту власних інформаційних прав та інтересів. Звісно, зазначене жодним чином не спростовує важливість забезпечення безпеки інформаційних ресурсів, що вико-

ристовуються такими органами у процесі їхньої інформаційної діяльності, спрямованої на задоволення власних інформаційних потреб. Проте на поточному етапі саме законодавче регулювання надання інформаційних послуг суб'єктами владних повноважень потребує підвищеної уваги, оскільки визначальним критерієм ефективності діяльності органу публічної влади є саме міра задоволення потреб населення.

Література

1. Кохановська О.В. Суб'єкти та об'єкти інформаційних правовідносин у сучасній правовій доктрині / О.В. Кохановська // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – Серія «Юридичні науки». – № 67–69. – 2005. – С. 51–54.
2. Про інформацію : Закон України № 2657-ХІІ від 2.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Кохановська О.В. Інформація як об'єкт правовідносин / О.В. Кохановська // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – Серія «Юридичні науки». – № 63–64. – 2005. – С. 73–76.
4. Марущак А.І. Інформаційне право: доступ до інформації : [навч. посіб.] / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
5. Кормич Б.А. Інформаційне право : [підруч.] / Б.А. Кормич. – Харків : БУРУН і К., 2011. – 334 с.
6. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 14.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>.
8. Кіберполіція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Кіберполіція>.

Анотація

Танчинець М. М. Інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади: аналіз законодавства та правової доктрини. – Стаття.

У статті на основі аналізу положень чинного інформаційного законодавства та правової доктрини розкрито специфіку інформаційних правовідносин за участю органів публічної влади, а також розглянуто їхню структуру, надано характеристику окремим елементам.

Ключові слова: органи публічної влади, інформаційні правовідносини, інформація, інформаційна діяльність, інформаційна правосуб'єктність.

Аннотация

Танчинец М. М. Информационные правоотношения с участием органов публичной власти: анализ законодательства и правовой доктрины. – Статья.

В статье на основе анализа положений действующего информационного законодательства и правовой доктрины раскрыта специфика информационных правоотношений с участием органов публичной власти, а также рассмотрены их структура, охарактеризованы отдельные элементы.

Ключевые слова: органы публичной власти, информационные правоотношения, информация, информационная деятельность, информационная правосуб'єктность.

Summary

Tanchynets M. M. Information relationship involving public authorities: the analysis of law and legal doctrine. – Article.

The article is devoted to specificity of informational relationships. The author has analyzed the current information legislation and legal doctrine, reviewed the structure of informational relationships and given description of it's individual elements.

Key words: public authorities, informational relations, information, informational activities, legal personality.

УДК 346.6

О. В. Тахтай

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ
НА РИНКУ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

Забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг виступає одним з пріоритетних напрямів національної безпеки у фінансовій сфері. Фінансові інститути піддаються низці ризиків, які притаманні економіці: інвестиційному, валютному, кредитному, процентному, інфляційному, податковому та ін. Політика управління фінансовими ризиками повинна скласти основу стратегії розвитку фінансового сектору і включати розробку системи заходів щодо виявлення і попередження високих ризиків та негативних наслідків, зумовлених ними [1, с. 98].

Відповідно до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері від 15 серпня 2012 р. національна безпека у фінансовій сфері включає питання безпеки в бюджетній сфері, у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом та боргом корпоративного сектору економіки, банківській сфері, сфері валютного ринку та у сферах функціонування фондового ринку та небанківського фінансового сектору. Характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави. Проблемою, яка потребує розв'язання, є недостатнє ефективне застосування механізмів, спрямованих на нейтралізацію, мінімізацію впливу та усунення явищ і чинників, що призводять до створення зовнішніх та внутрішніх загроз безпеці у фінансовій сфері [2].

Забезпечення фінансової безпеки небанківської фінансово-кредитної установи являє собою сукупність заходів, спрямованих на захист процесу формування фінансових ресурсів, запобігання збитків та ефективне використання коштів у їх фінансовій діяльності. Безпосередньо заходи із забезпечення фінансової безпеки виконуються у чотири етапи.

1) Визначення загроз фінансовій безпеці, їх небезпечності та механізмів негативного впливу на фінансовий стан фінансово-кредитної установи.

2) Визначення уразливих (слабких) місць і напрямів у фінансовій безпеці, розроблення та застосування заходів захисту та протидії негативно-му впливу загроз.

3) Визначення сильних сторін і переваг фінансової безпеки, проведення заходів щодо мінімізації ризиків використання коштів.

4) Формування (використання) сприятливих умов для здійснення фінансово-господарської діяльності, реалізація заходів захисту їх фінансових операцій.

Враховуючи, що внутрішні загрози мають досить значну питому вагу в усій сукупності загроз діяльності небанківських фінансово-кредитних установ, а також чисельні приклади проведення останніми операцій, які є для них неефективними, ба навіть збитковими, особливе місце у фінансовій безпеці має займати протидія неконтрольованому витоку з небанківських фінансово-кредитних установ коштів. Здійснення заходів із протидії неконтрольованому витоку коштів є функцією майже всіх підрозділів небанківської фінансово-кредитної установи при постійному контролі їх служб безпеки та керівництва. Тут мають проводитись досить різноманітні заходи, серед яких:

- облік всіх видів коштів, фінансових документів та фінансових інструментів, що використовуються у небанківських фінансово-кредитних установах;
- планування використання фінансових ресурсів;
- колективне прийняття рішень про здійснення великих платежів та об'ємних операцій;
- визначення повноважень посадових осіб щодо використання коштів;
- дотримання принципу «чотирьох очей» при оформленні фінансових документів;
- правове регулювання порядку фінансування проектів, операцій, діяльності небанківської фінансово-кредитної установи;
- визначення обсягів відповідальності посадових осіб за допущені порушення при використанні коштів;
- розслідування всіх випадків, пов'язаних із незаконним або нецільовим використанням коштів, їх розтратою, виявлення причин та умов за яких мали місце такі випадки та вжиття заходів на їх усунення;
- установлення спеціального порядку доступу до фінансових ресурсів;
- забезпечення надійного зберігання готівки, цінностей, бланків фінансових документів та інструментів.

Аналіз діяльності небанківських фінансово-кредитних установ показує, що основними причинами, які створюють негативний результат,

е: неадекватна реакція на зміни економічної ситуації в країні, особливо з точки зору підвищення ризику комерційної діяльності, а також на стан, ефективність діяльності партнерів, контрагентів, клієнтів і перспективність економічних проектів, що ними реалізуються; відсутність у технологіях фінансових операцій та методиках їх проведення системних заходів захисту, адекватного ситуації підходу до мінімізації ризиків, які можуть виникати в ході зазначених операцій; недосконалість правового регулювання фінансової діяльності; недосконалі дії органів управління та персоналу небанківської фінансово-кредитної установи щодо формування й особливо використання коштів; недобросовісна поведінка, а подекуди й кримінальний характер діяльності окремих суб'єктів ринку фінансових послуг [3, с. 102-103].

Все вищенаведене вказує на нагальну необхідність створювати певну систему заходів безпеки всіх без винятку операцій, які проводять у своїй діяльності небанківські фінансово-кредитні установи. Водночас досвід показує, що якоїсь єдиної системи заходів безпеки проведення операцій в Україні не існує. Всі вони, використовуючи чинну законодавчу і нормативну базу, виробляють свої заходи та з тією чи іншою ефективністю застосовують їх для захисту своєї діяльності.

Позитивними кроками держави у забезпеченні безпеки фінансових послуг небанківських установ стали затвердження у 2010 р. Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами, відповідно до якої цілями здійснення пруденційного нагляду є захист інтересів споживачів фінансових послуг, запобігання настанню неплатоспроможності та забезпечення фінансової стійкості фінансових установ через застосування відповідних корегувальних заходів шляхом виявлення підвищених ризиків в діяльності фінансових установ, контролю за платоспроможністю, ліквідністю та прибутковістю фінансової установи, мінімізація випадків банкрутства та системної кризи фінансових установ, прогнозування майбутніх фінансових результатів на основі звітів поточного періоду, ухвалення урядом Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні, оприлюднення проекту Правил здійснення депозитних операцій для кредитних спілок; розроблення Стратегії розвитку фінансового сектора України до 2015 року. Зокрема, Стратегія передбачає впровадження нагляду за ризиками та посилення контролю за діяльністю фінансових установ; створення уніфікованих вимог до корпоративного управління; посилення боротьби з відмиванням грошей; концентрацію та інтеграцію наглядових функцій у єдиному регуляторному органі тощо.

Відзначимо, що важливою умовою підвищення рівня безпеки ринку фінансових послуг є реальне

втілення вимог Концепції пруденційного нагляду. З цією метою доцільно використати досвід такого нагляду за банками, особливо що стосується кредитних спілок (в частині проведення стрес-тестування, здійснення моніторингу на основі системи індикаторів раннього попередження фінансової нестабільності шляхом оцінки основних показників діяльності). Досвід Великобританії засвідчує посилення законодавчих вимог щодо пруденційних стандартів для кредитних спілок у сфері оцінки капіталу, ліквідності та резервування під неповернення кредитів. В Ірландії готується реформа регуляторної системи, яка передбачає створення при Центральному банку Комісії єдиного інтегрованого регуляторного органу фінансового ринку. Зокрема, дія стандартів банківського нагляду буде поширена і на кредитні спілки [4, с. 53].

Аналіз основних положень Концепції пруденційного нагляду також засвідчує, що їх реалізація дасть змогу підвищити капіталізацію вітчизняних страхових компаній (що відкриває перспективи появи нових страхових продуктів, страхування масштабних ризиків) та їх фінансову стійкість; підвищити якість активів фінансових інститутів; забезпечити збереження пенсійних активів; відновити та збільшити рівень суспільної довіри; збільшити частку активів небанківських фінансових інститутів у загальній структурі активів фінансового сектору України [1], що матиме загальний позитивний вплив на рівень безпеки ринку фінансових послуг.

З метою забезпечення фінансової стабільності та підвищення рівня безпеки ринку фінансових послуг, які надають небанківські фінансово-кредитні установи, необхідно здійснити ряд заходів із удосконалення діяльності окремих фінансових інститутів, зокрема:

1) страхових компаній:

– посилити контроль та удосконалити управління страховими резервами шляхом розширення переліку фінансових інструментів, в які можуть спрямовуватися кошти страховиків, стимулювання інвестування у розробку та впровадження високотехнологічного устаткування, ресурсо- та енергоощадні технології, інфраструктуру тощо. Адже, як показує практика, інвестиції в економіку за напрямками, визначеними урядом, у загальному обсязі страхових резервів не перевищують 0,3%;

– забезпечити гарантування страхових внесків (зокрема, страхування життя) у випадку банкрутства страхової компанії. Наприклад, у США гарантована сума в разі банкрутства страховика складає 250 тис. дол., що є вищою, ніж обсяги гарантування депозитів в банках; у Канаді захищені власники страховок життя та здоров'я [5, с. 566];

– стимулювати надання комбінованих послуг шляхом пропозиції комплексних страхових про-

дуктів, що підвищуватиме ефективність діяльності під час фінансової дестабілізації; стимулювати розвиток страхування інвестиційних, фінансових, ризиків відповідальності;

- забезпечити постійний моніторинг за активами страховиків, які часто на момент звітності поповнюють їх за рахунок кредитів банків; підвищити вимоги до статутного капіталу, що сприятиме зростанню капіталізації та розвитку страхування фінансових ризиків, які вимагають значного покриття, розвитку перестрахування, зменшенню «схемного» страхування;

- запровадження оцінки ліквідності та інших ризиків на основі ринкових оцінок;

- запровадити щомісячну звітність у формі, що забезпечує оперативний її розгляд та прийняття оперативних рішень Держфінпослуг стосовно страховиків, показники діяльності яких мають істотні зміни протягом звітного періоду;

- забезпечити прозорість як страховиків, так і Держфінпослуг за рахунок запровадження системи оприлюднення зведеної інформації по страховому ринку та у розрізі страховиків;

2) недержавних пенсійних фондів:

- забезпечити позиціонування недержавного пенсійного забезпечення на ринку фінансових послуг шляхом інформування населення щодо його переваг;

- запровадити податкові стимули (звільнення від оподаткування коштів, перерахованих на недержавні пенсійні рахунки, відстрочення сплати податків та ін.) для суб'єктів господарювання;

- забезпечити транспарентність діяльності шляхом розкриття інформації щодо напрямків інвестування акумульованих фінансових ресурсів, рівня ризикованості вкладів, можливої величини отриманого доходу та ін.;

- посилити контроль за дотриманням належного рівня власного капіталу адміністратора недержавного пенсійного фонду, вимог щодо диверсифікації та якості активів фондів;

- створити адекватну систему контролю інвестиційного, операційного та управлінського ризиків. Наприклад, у Німеччині орган нагляду за пенсійними фондами вимагає розроблення та затвердження стратегії управління ризиками [1];

3) кредитних спілок (КС):

- розширити можливості кредитної кооперації шляхом залучення до неї юридичних осіб;

- удосконалити систему управління кредитною спілкою шляхом підвищення ролі членів в управлінні, які мають депозитні вклади;

- перевести діяльність на безготівкові розрахунки з ціллю здійснення податкового контролю та зменшення проведення тінювих операцій;

- створити фонд гарантування вкладів членів кредитних спілок, що водночас вимагає впровадження механізмів підтримки ліквідності шля-

хом рефінансування, створення стабілізаційного фонду, на уповноважених якого покладатимуться функції попередження банкрутства та захист в умовах фінансових труднощів.

- створити Державне підприємство «Єдиний розрахунковий центр» з метою санації КС шляхом викупу їхніх зобов'язань перед вкладниками; удосконалити фінансові нормативи діяльності, розробити тести раннього попередження кризи [6]. Наприклад, у США діє система підтримки ліквідності КС, надаються урядові гарантії з повернення вкладів та поширена практика поглинання сильнішими фінансовими інститутами менш стабільних [7, с. 23];

- посилити контроль за дотриманням критеріїв та нормативів платоспроможності, якості активів, ризиковості операцій та ліквідності, дотриманням порядку формування резерву забезпечення покриття втрат від неповернених позичок;

- запровадити на державному й регіональному рівні систему оздоровлення кредитних спілок;

- сформувати установи сервісної інфраструктури, які повинні надавати послуги кредитним спілкам у сфері навчання, мінімізації фінансових ризиків, управління ліквідністю [8, с. 90];

- запровадити загальні правила оподаткування, як, наприклад, у Канаді, де кредитні спілки не мають пільг з податку на прибуток [9]. Натомість податкові преференції необхідно надавати тим спілкам, які дійсно розв'язують соціально-економічні проблеми на принципах взаємодопомоги й соціально-економічного захисту.

Крім того, обов'язковою умовою забезпечення ефективної реалізації політики у сфері фінансової безпеки для небанківських фінансово-кредитних установ є реалізація вимог Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері. У зазначеному документі визначається, що, попри досить інтенсивне формування, небанківський фінансовий сектор на даний час не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами.

Для мінімізації ризиків, які можуть стати наслідком недостатньої стійкості, прозорості та конкурентоспроможності небанківського фінансового сектору, необхідно зміцнити інституційну та фінансову спроможність органів, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг.

Державна політика у сфері небанківського фінансового сектору повинна бути спрямована на:

- створення системи ідентифікації ризиків, проведення моніторингу та поточного аналізу ринку фінансових послуг з метою забезпечення створення можливостей для вжиття запобіжних заходів до забезпечення фінансової безпеки;

- посилення прозорості та відкритості у діяльності фінансових установ та органу, який здійс-

нює державне регулювання і нагляд за такими установами;

- підвищення платоспроможності та фінансової стійкості небанківських фінансових установ;
- забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг;
- запобігання використанню небанківських фінансових установ для непродуктивного виведення капіталу за кордон.

Література

1. Чаплигін К.М. Державне антикризове регулювання небанківських фінансових інститутів в Україні / К.М. Чаплигін // Сталий розвиток економіки : Всеукр. наук.-вироб. журн. – 2012. – № 5. – С. 54–58.
2. Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р.
3. Зубок М.І. Економічна безпека суб'єктів підприємництва : [навч. посіб.] / М.І. Зубок, В.С. Рубцов, С.М. Яременко та ін. – К., 2012. – 226 с.
4. Слав'янська Н. Сучасні тенденції регулювання та нагляду сектору небанківських фінансових установ / Н. Слав'янська, А. Незнамова // Вісник Національного банку України. – 2011. – С. 52–57.
5. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : [моногр.] / О.І. Барановський. – К. : КНТЕУ, 2004. – 759 с.
6. Про затвердження плану заходів з метою підтримки подальшого розвитку системи кредитної кооперації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 груд. 2010 р. № 76881.
7. Тихонова О.В. Фінансова безпека: проблема визначення / О.В. Тихонова // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 20–29.
8. Терещенко П. Напрямки розвитку кредитних спілок в Україні / П. Терещенко // Фінанси України. – 2009. – № 5. – С. 87–94.
9. Сорока А. Правове забезпечення діяльності кредитних спілок в Україні / А. Сорока // Ринок цінних паперів України. – 2008. – № 11–12. – С. 67–72.

Анотація

Тактай О. В. Правові засади забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні. – Стаття.

У статті надано характеристику правовим засадам забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні. Автором визначено головні причини та умови, що заважають ефективному забезпеченню безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні, та запропоновано ряд заходів з удосконалення діяльності окремих фінансових інститутів.

Ключові слова: правове забезпечення, безпека, небанківські фінансові установи, запобігання, державні інститути.

Аннотація

Тактай А. В. Правовые основы обеспечения безопасности на рынке небанковских финансовых услуг в Украине. – Статья.

В статье охарактеризованы правовые основы обеспечения безопасности на рынке небанковских финансовых услуг в Украине. Автором определены основные причины и условия, мешающие эффективному обеспечению безопасности на рынке небанковских финансовых услуг в Украине, и предложен ряд мероприятий по совершенствованию деятельности отдельных финансовых институтов.

Ключевые слова: правовое обеспечение, безопасность, небанковские финансовые учреждения, предотвращения, государственные институты.

Summary

Takhtai O. V. Legal bases of security in the market of non-banking financial services in Ukraine. – Article.

In this article the legal principles to ensure safety on the market of non-bank financial services in Ukraine are characterized. The author has identified the main causes and conditions that will prevent effective security system on the market of non-bank financial services in Ukraine and measures to improve the operation of certain financial institutions are proposed.

Key words: legal, security, non-bank financial institutions, prevention, public institutions.

УДК 342.9

О. В. Тронько*здобувач кафедри конституційного, адміністративного права
та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»***КЛАСИФІКАЦІЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

Актуальність теми. Проблематика мирних зібрань завжди була, є та, безумовно, буде актуальною як з позицій теорії, так і практики. І це зрозуміло, оскільки мирні зібрання є не лише критерієм, за яким визначають рівень демократії у державі, а й надзвичайно дієвим способом громадського контролю. У новітній історії України є наочні приклади, які свідчать про те, що «майдани» є ефективним механізмом реалізації та забезпечення суверенітету українського народу, який на певних історичних етапах не лише може, а й має право визначати подальшу політичну, економічну та соціальну долю України, використовуючи як інструмент для цього мирні зібрання.

Виклад основного матеріалу. Мирні зібрання, якщо дивитись на них через призму права, вимагають свого підсилення. Наразі йдеться про добре відомий усім факт відсутності в Україні закону, який би регулював питання реалізації приватними особами права, передбаченого у ст. 39 Конституції України [1]. Блокування прийняття такого закону за наявності чималої кількості його проєктів, на наш погляд, пов'язано не лише з тим, що конкуруючі політичні сили вбачають у кожному з них загрозу для реалізації власної політичної стратегії і тактики, а влада не бажає зв'язувати себе у цьому питанні досконалими процедурами, а й із тим, що на доктринальному рівні інститут мирних зібрань усе ще залишається вивченим неналежним чином. Переконатись у цьому доволі легко. Досить зазирнути до бібліотечного каталогу, в якому у кращому випадку знайдеться десяток видань, присвячених окремим аспектам названої проблематики. Чого тоді можна очікувати від законопроєктів, досконалість яких, зрозуміло, прямо залежить від рівня доктринального вивчення названого інституту?

Стаття 39 Конституції України надає право приватним особам самостійно приймати рішення щодо форми проведення мирного зібрання. В Основному Законі названо декілька можливих форм мирних зібрань – збори, мітинги, походи і демонстрації. Однак, зазначений перелік не можна вважати вичерпним. На наш погляд, він дає лише загальні орієнтири у цій сфері, якими можуть керуватись приватні особи під час прийняття рішення щодо вибору форми проведення мирного зібрання. Право самостійного вибору змісту та форми проведення мирного зібрання є проявом

лібералізму, незалежності та дієздатності громадян.

З розвитком суспільства, а також засобів комунікації, які використовують його члени для задоволення власних соціальних потреб, стає зрозумілим, що форми мирних зібрань мають тенденцію до свого розширення. Таким чином, на думку європейських авторів, нині поряд із такими традиційними формами мирних зібрань, як збори, демонстрації, походи, прийнятними є й інші, зокрема, пікети, сидячі демонстрації, мовчазні марші, «людські ланцюги», вело– та мотопробіги, а також специфічні музичні чи театралізовані вистави. Навіть захоплення та політично вмотивовані акції протесту можуть в окремих випадках розглядатись як акції, які перебувають під захистом права на мирні зібрання, оскільки останні використовуються з метою міжособистісної комунікації з питань, що мають публічне значення і характер. Водночас це не означає, що приватні особи під приводом реалізації права на мирне зібрання можуть порушувати засади демократичної і правової держави, не дотримуватись норм Конституції та законів. Гарантоване Конституцією України право на мирне зібрання закінчується там, де починається перешкоджання або застосування сили, що можуть завдати шкоди правам та охоронюваним законом інтересам третіх осіб.

Під походом необхідно розуміти зібрання, що переміщується під відкритим небом. Походи варто розцінювати як спеціальний вид мирного зібрання, оскільки під час їх організації та проведення, у порівнянні із статичними зібраннями, мають бути виконані (дотримані) додаткові вимоги (наприклад, узгодження із відповідним компетентним суб'єктом маршруту руху, обмеження руху транспорту тощо). У разі, якщо похід закінчується зібранням у певному місці, то він, відповідно, перетворюється у статичне зібрання. Так само і статичні зібрання можуть бути перетворені у походи в їх найрізноманітніших формах (мовчазні марші, факельні процесії, автомобільні колони тощо).

Автомобільні, мото– і велопробіги, а також процесії суден є спеціальною формою походу, яка може бути використана у певних випадках для найбільш ефективного привернення уваги громадськості і держави до певних питань чи проблем, які турбують громадськість. Можливість прове-

дення таких процесій гарантується Конституцією України, яка не обмежує приватних осіб у місці проведення мирного зібрання. Проте, зрозуміло, у цьому плані можливим є встановлення і певних обмежень, які можуть бути запроваджені або законом, або введені на підставі закону рішенням суду. В останньому випадку йдеться, зокрема, про такі ситуації, коли проведення процесії (зібрання) у певному місці може завдати шкоди громадській безпеці або призвести до виникнення загрози життю та здоров'ю третіх осіб (колізія основоположних прав). Прикладом такого «небезпечного» місця може бути автомобільна магістраль міждержавного значення. У будь-якому випадку компетентний орган, вирішуючи питання про дозвіл/заборону проведення мирного зібрання на такій магістралі, не повинен ставати на позицію, що проведення зібрання має бути заборонено на такому місці у безальтернативному порядку. Держава, виступаючи гарантом прав людини і громадянина, бере на себе зобов'язання сприяти реалізації насамперед основоположних прав приватних осіб, а тому рішення про дозвіл на проведення зібрання на автомобільній магістралі має бути прийнято з урахуванням об'єктивного, всебічного та виваженого вивчення ситуації. Так, наприклад, у ситуації, коли проведення зібрання на автомобільній магістралі є найкращим способом привернення уваги громадськості чи держави до певної проблеми, яка вимагає свого термінового вирішення, а ті негативні наслідки, які виникають при цьому для третіх осіб, є соціально адекватними, то держава не повинна його забороняти. Водночас у ситуаціях, коли організатори свідомо бажають настання несприятливих наслідків для третіх осіб, скажімо, у ситуації, коли зібрання проводиться на магістралі у час-пік, то це, відповідно, дає право компетентним органам держави не тільки заборонити проведення такого зібрання, а й вжити заходів до його примусового розпуску, оскільки цілеспрямоване та навмисне завдання шкоди правам та інтересам третіх осіб не може бути покладено у підґрунтя реалізації права на мирне зібрання.

Значного поширення останнім часом отримали музичні паради, які характеризуються як форма прояву молодіжної культури та її персонального самовираження. При цьому виникає питання, а чи можуть подібні заходи, в яких бере участь велика кількість людей, перебувати під охороною права на мирне зібрання, або ж їх необхідно класифікувати виключно як комерційний захід, проведення якого гарантують уже інші статті Конституції України, зокрема, та, що гарантує свободу підприємницької та/або творчої діяльності.

Характеризуючи музичні паради (фестивалі), необхідно виходити з того, що вони хоча і мають у своєму підґрунті комунікативну мету, яка є важливим елементом права на мирні зібрання, проте

не спрямовані на поширення певної ідеї або позиції у суспільстві чи державі, а тому не можуть перебувати під охороною конституційного права на мирні зібрання. Однак ситуація принципово змінюється у тому випадку, коли музика, танці чи інші подібні заходи, які проводяться у межах музичного параду, є засобом пропаганди певної соціальної позиції чи ідеї. При цьому пропагандистська мета має бути основною, а не побічною. За таких умов музичні паради (фестивалі) необхідно визнати однією з можливих форм мирного зібрання.

Така позиція була, зокрема, покладена в основу рішення Федерального Конституційного суду Німеччини, яким визнано, що «паради кохання» (Loveparade), які проводяться у Німеччині на підтримку прав представників сексуальних меншин, а також гей-паради (Christopher Street Day) є формою впливу організаторів та їх учасників на формування громадської думки у сфері однакового та рівного ставлення до гомосексуалістів, бісексуалів, лесбіянок та трансвеститів. Крім цього, було наголошено на тому, що форма такого впливу (музика, танці, процесії тощо) не може змінити їх сутності та перешкодити визнанню останніх різновидом мирного зібрання, яке перебуває під охороною конституції.

Однією з можливих форм мирних зібрань, яка, відповідно, також перебуватиме під охороною Конституції України, є вуличні святкування і вуличні театралізовані вистави. Це пов'язано з тим, що Основний Закон гарантує будь-які форми міжособистісної комунікації, зокрема і ті, у межах яких спілкування здійснюється через візуальне сприйняття певних фактів чи подій. Зрозуміло, що викладене стосується далеко не всіх святкувань і вистав, які у переважній більшості випадків мають культурне підґрунтя або спрямовані на розважання приватних осіб. Проте ті святкування і театралізовані вистави, які мають на меті донести до приватних осіб певну ідею або покликати сприяти формуванню певної громадянської позиції, безумовно, повинні бути віднесені до категорії мирних зібрань.

Тісно пов'язаними з вуличними святкуваннями та театралізованими виставами є концерти. Зрозуміло, що концерти, які повністю зосереджені на розважанні приватних осіб, не можуть претендувати на їх охорону з боку ст. 39 Конституції України. Для них, поміж іншим, не властива така характерна ознака мирного зібрання, як колективне висловлення певної думки або громадянської позиції. Водночас принципово інакше мають бути оцінені концерти, зокрема рок-концерти, організовані з метою боротьби проти порушень особистісних та/або політичних прав людини і громадянина. Приватні особи беруть у них участь насамперед не через свої музичні

уподобання, а внаслідок готовності і бажання висловити свою підтримку гаслам (закликам), які формують музиканти, та, відповідно, вступити з ними у вербальну або невербальну комунікацію, спрямовану на формування спільної соціальної, громадської або політичної позиції.

Зрозуміло, що у певних випадках розмежування між звичайним концертом та «концертом – масовим зібранням» може бути доволі складним. У подібних випадках, на думку європейських авторів, необхідно діяти за принципом «всі сумніви тлумачаться на користь звинуваченого», тобто виходити з того, що концерт є однією із форм масового зібрання.

Подібним чином мають бути оцінені також і ті концерти, які спрямовані на поширення у суспільстві екстремістських (нацистських, расистських тощо) настроїв чи позицій. З огляду на те, що подібні заходи доволі часто пов'язані з порушенням заборон, встановлених кримінальним законодавством, а також можуть завдати шкоди національній безпеці і громадському порядку, викликати порушення прав і свобод інших людей, вони мають бути заборонені саме з посиланням на ч. 2 ст. 39 Конституції України [1]. Організатори таких концертів не можуть апелювати до того, що їм гарантується право на свободу творчої діяльності та/або підприємницької діяльності.

Однак не будь-які концертні заходи, які несуть у собі елементи екстремістських заходів або позицій, повинні бути заборонені у безальтернативному порядку. У цій сфері, як і у будь-якій іншій, мають бути ретельно зважені всі обставини, які супроводжують намір проведення подібних концертів. У разі, коли йдеться про висловлення позиції певної групи людей, яке не супроводжується закликами до порушення громадського порядку, прав та свобод інших людей тощо, а у компетентних органів немає достовірної інформації про те, що такі порушення плануються, то на такі концерти, безумовно, поширюється охоронна дія ст. 39 Конституції України.

Окремим видом мирного зібрання, який охороняється ст. 39 Конституції України, є пікет, зокрема й у тому випадку, коли він не пов'язаний із вербальним спілкуванням між його учасниками. Такі акції можуть супроводжуватись різноманітними «допоміжними» діями у вигляді встановлених наметів, інформаційних стендів тощо та тривати доволі довго. Водночас, зрозуміло, під час їх проведення мають бути дотримані права та свободи інших осіб.

Доволі спірним є питання, чи підпадають під охорону Конституції України інфраструктурні об'єкти, які встановлюються під час мирних зібрань (туалети, місця для відпочинку та прийому їжі, інформаційні стенди, трибуни для виступів тощо). Іншими словами, чи поширюється

на них дія положень нормативних актів, які регулюють порядок організації та проведення мирних зібрань? Це питання набуває особливого значення під час проведення багатоденних мирних зібрань.

Відповідаючи на нього, необхідно виходити з того, що гарантоване Конституцією України положення про свободу вибору форм мирних зібрань однаково поширюється і на всі інші заходи, які покликані забезпечити належне проведення мирного зібрання. Таким чином, без додаткових дозволів можуть бути встановлені будь-які інфраструктурні об'єкти, які є необхідним складовим елементом мирного зібрання і які слугують меті забезпечення демократичного формулювання і вираження громадської думки. Водночас організатори мирного зібрання мають отримати від компетентного органу дозвіл на встановлення об'єктів інфраструктури, які безпосереднім чином не пов'язані з організацією та проведенням такого зібрання, наприклад, наметів для комерційної торгівлі сувенірною продукцією.

Іншу оцінку (характеристику) можуть отримати лише ті інформаційні пункти, які є структурним елементом організованого мирного зібрання (інфраструктурне утворення), або ті, що мають на меті залучення сторонніх осіб до спільного формулювання та висловлювання певної публічної позиції (думки). В останньому випадку йтиметься про мирне зібрання у розумінні ст. 39 Конституції України, оскільки такий захід міститиме у собі інформаційно-комунікаційний елемент.

Визначення мирного зібрання охоплює також заплановані і незаплановані зустрічі членів політичної партії, профспілки чи іншого об'єднання, які спрямовані, як правило, на посилення певної позиції (думки, концепції) за рахунок її підтримки іншими особами (членами). Висновок про можливість віднесення названих зустрічей (засідань, з'їздів тощо) до категорії мирного зібрання, яке охороняється Конституцією України, пов'язується із тим, що такі заходи відповідають усім ознакам мирного зібрання. Водночас спірним є питання про те, а чи є зібрання членів певного об'єднання публічним. Можливо, його варто характеризувати як непублічне? Відповідь на це питання є принциповою, оскільки часто визначений законодавством порядок проведення мирних зібрань поширюється виключно на публічні зібрання. Крім того, визнання зібрання публічним робить можливою присутність на ньому працівників міліції та представників засобів масової інформації.

В європейській літературі набула поширення думка, що публічним є будь-яке зібрання членів політичної партії, профспілки чи іншого об'єднання у разі, коли у ньому може брати участь будь-яка приватна особа. І навпаки, ті зібрання, до участі в яких залучаються лише окремі особи

за індивідуальними запрошеннями, характеризуються як неpubлічні.

Зазначена позиція знайшла відображення й у низці рішень судів Німеччини. Так, Вищий адміністративний суд федеральної землі Баярн зазначив, що зібрання членів політичної партії вважатиметься публічним у тому випадку, коли коло його учасників не обмежується чітко визначеними особами, що робить можливою участь у ньому будь-якої особи, незалежно від того, чи було видано їй запрошення на участь у такому зібранні. Подібне рішення ухвалив також і Вищий адміністративний суд федеральної землі Тюрінгія. Суд наголосив на тому, що визначення зібрання публічним здійснюється з огляду на те, чи бере у ньому участь обмежене або необмежене коло осіб. Запрошення до участі у зібранні лише чітко визначених осіб робить його неpubлічним. Таким чином, зібрання членів політичної партії або профспілки є неpubлічним зібранням. Якщо ж організатор зібрання невпевнений у тому, що в останньому братимуть участь виключно запрошені особи, то таке зібрання має бути визнано публічним. Публічними мають бути визнані також і ті зібрання, запрошення до участі в яких вільно поширюються або копіюються.

Блокування, з огляду на його високий рівень конфліктності, має бути визначено особливою формою соціальної активності громадян. Проте у цьому разі може йтися про мирне зібрання демократичної природи, яке перебуває під охороною Конституції України, лише у тому разі, коли учасники блокування своїми діями (бездіяльністю) не перетнули межу пасивного опору. Якщо, навпаки, блокування із самого початку спрямовується на вчинення протиправних (насильницьких) дій щодо інших осіб або їхнього майна, то зазначена акція не може характеризуватись як мирне зібрання. Захисна дія Конституції України закінчується там, де замість комунікативних заходів починаються насильницькі дії. Хоча право мирних зібрань і передбачає свободу вибору форм, місць, обсягу відповідних заходів, а також неминуче виникнення відповідних перешкод для третіх осіб, проте акції подібного роду відповідатимуть Конституції України в разі, якщо вони будуть соціально-адекватним наслідком відповідних подій.

Зазначена передумова відсутня, коли виникнення перешкод для третіх осіб буде безпосередньою метою організаторів блокування, які таким чином (через створення додаткових перешкод для руху транспортних засобів, зупинення функціонування органу влади тощо) намагатимуться підсилити увагу до цих заходів з боку громадськості чи держави. У цьому разі можна вести мову про те, що треті особи піддаються неправомірному психічному впливу з боку учасників блокування,

спрямованому на їх примушення до певних дій або утримання від них. Подібні заходи в окремих випадках розцінюються як немирне зібрання.

Так, наприклад, про немирне зібрання, на думку деяких учених, йдеться у тому випадку, коли його учасники перешкоджають третім особам у доступі до певних споруд шляхом блокування доріг або їх оточення. Подібну позицію підтримали також і австрійські судді, які як немирні розглядають ті зібрання, учасники яких перешкоджають третім особам у доступі до належних їм земельних ділянок. Натомість Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях зайняв іншу позицію, зазначивши, що блокування входу до приміщення суду або блокування автостради не дає підстав для того, щоб визнати відповідне зібрання немирним.

Коментуючи зазначені судові рішення, С. Ріпке, на наш погляд, робить доволі важливий висновок про те, що Європейський суд з прав людини, ухвалюючи рішення про мирний характер зібрань, виходив із того, що для реалізації цього права необхідний певний простір, користування яким неминуче викликає ускладнення для третіх осіб (неможливість проїхати вулицею чи площею тощо). Таким чином, для того, щоб зробити висновок про немирний характер блокування недостатньо є наявність лише психічного примусу, пов'язаного з примушенням третіх осіб до некористування певними об'єктами чи територією, оскільки у такому разі особи можуть бути позбавлені можливості усного висловлення своєї позиції (думки) та переконання в ній інших осіб. Проте досягнення цієї мети не може супроводжуватись іншими засобами, окрім словесних аргументів. Відповідно, якщо учасники блокування намагаються переконати інших осіб у своїй позиції шляхом навмисного застосування примусових засобів (фізичне недопущення до приміщення, побудова барикад, приковування себе наручниками до нерухомих об'єктів тощо), то такий захід може бути визнано немирним. У цьому разі можна вести мову про зловживання правом на мирне зібрання. «Якщо зібрання спрямовано переважно на те, щоб порушувати публічні інтереси або права та свободи третіх осіб чи завдавати тривалі перешкоди іншим особам у реалізації належних їм прав, то у такому разі спостерігається зловживання відповідною свободою, яке перетворює такий захід на немирне зібрання».

Необхідно звернути увагу на той факт, що у ч. 2 ст. 39 Конституції України міститься положення, яке фактично забороняє проведення тих зібрань, які порушують права та свободи інших осіб. Можна припустити, що таким чином український законодавець продублював в Основному Законі положення ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (надалі – Кон-

венція). Відповідно, необхідним є встановлення співвідношення наведеного конституційного положення із сформульованою вище думкою про те, що мирні зібрання доволі часто можуть призводити до певного обмеження (порушення) прав та свобод третіх осіб.

Розв'язуючи вказану дилему, насамперед необхідно ще раз наголосити на тому, що проведення мирного зібрання у переважній більшості випадків неминуче вступатиме у суперечність з правами та свободами третіх осіб. Водночас, пам'ятаючи про те, що мирне зібрання є обмеженим у часі заходом, допустимо говорити лише про тимчасове обмеження прав та свобод третіх осіб. З огляду на це, стає зрозумілим, що неможливість (заборона) реалізації права на мирне зібрання не може засновуватись лише на самому факті порушення (обмеження) прав третіх осіб, оскільки без цього мирні зібрання практично не можуть бути проведеними. Так, навіть пікетування, організоване невеликою групою осіб, може створити певні незручності для пішоходів, які будуть змушені змінювати свій маршрут руху через названий захід. Однак подібні порушення (обмеження) прав громадян не можуть призводити до автоматичного визнання зібрань немирними. У цьому розумінні можна погодитись із думкою С. Ріпке, що ч. 2 ст. 11 Конвенції виходить із того, що відоме та домірне порушення згаданих у ній об'єктів правового захисту під час проведення мирного зібрання є можливим і допустимим. Однак це не заважає законодавцю у законодавчому порядку (законі) конкретизувати види порушень прав та свобод третіх осіб, які виключають проведення мирного зібрання.

Захоплення об'єктів можна розглядати як окремий вид блокування, у якому, як правило, бере участь обмежена кількість учасників. Захоплення об'єктів інфраструктури, приватних будинків, транспортних засобів, підприємств тощо доволі часто відбувається останнім часом. Показовим заходом подібного плану стало захоплення приміщення Київської міської ради учасниками Євромайдану, які намагались таким чином привертати увагу громадськості та влади до проблем, які накопичились у суспільстві.

У переважній більшості випадків зібрання, пов'язані із захопленням об'єктів, не можуть претендувати на захист з боку Конституції України, якщо вони спрямовані на перешкоджання виконання цими об'єктами їхніх функцій (наприклад, захоплення органів влади, спроба перебрати на себе їхні функції або недопущення службовців органу на робочі місця). Найчастіше захоплення об'єктів супроводжується прихованими та раптовыми, інколи насильницькими діями, які вчиняє обмежене коло осіб, що, як наслідок, не дозволяє вести мову про публічний і мирний характер такої акції.

Однак акції протесту, спрямовані на тимчасове та демонстративне захоплення певних об'єктів, будівництво яких, наприклад, викликає великий громадський резонанс, можуть бути розцінені як допустима форма мирного зібрання. Мета такого «дозволеного» захоплення має полягати в демонстративному вираженні громадської позиції, критичного ставлення до певних дій чи рішень з боку третіх осіб або влади, привертанні уваги населення, зокрема за рахунок засобів масової інформації, до певної проблеми.

Сучасними формами соціальної комунікації є смартомоби та флешмоби. Вони плануються й організуються за допомогою сучасних засобів комунікації (Інтернет, смс, мобільні телефони тощо). Їхня особливість полягає у тому, що учасники акції найчастіше незнайомі одне з одним.

Смартомоб уперше визначив Г. Рейнгольд у книзі «Розумний натоп: нова соціальна революція» як форму соціальної організації, яка самоструктурується за допомогою ефективного використання високих технологій. Смартомоби на сьогодні проводяться у багатьох країнах світу, зокрема і в Україні.

Смартомоби переважно носять суспільно-політичний характер, маючи на меті залучення приватних осіб до розв'язання соціально важливих питань чи проблем. Так, наприклад, на Філіппінах у 2001 р. група людей, організована за допомогою текстових повідомлень, зібралась біля церкви EDSA Shrine, щоб протестувати проти корупції президента Д. Естради. Невдовзі після цієї акції президент пішов у відставку.

Таким чином, смартомоби можуть мати ознаки мирного зібрання у розумінні як Конвенції, так і Конституції України.

На відміну від смартомобів, флешмоби у своїй переважній більшості є безглуздими, розглядаються як розвага та мають на меті лише викликати зацікавленість громадськості. Так, наприклад, в одному з торговельно-розважальних комплексів м. Києва взимку 2013 р. велика група молодих людей спонтанно почала співати колядки. Захід тривав п'ять хвилин, після чого його учасники розійшлись.

Учасниками флешмобів вироблені певні правила, яких мають дотримуватись усі під час проведення таких акцій. Так, зокрема, не дозволяється порушувати громадський порядок, залишати після себе сміття, спілкуватись наживо одне з одним до, під час та після проведення акції, не робити нічого для будь-якої групи людей тощо. Враховуючи викладене, флешмоби не можуть визнаватись формою мирного зібрання.

Костюмовані виступи. В останні роки, особливо напередодні та під час проведення важливих міждержавних заходів (саміт керівників та урядів держав Великої вісімки, Всесвітній економічний форум

тощо) спостерігається тенденція, пов'язана з організацією та проведенням костюмованих виступів представників громадськості, які таким чином висловлюються проти певних соціально-економічних та політичних процесів як в окремій країні, так і у всьому світі. Найбільш активним і відомим організатором таких заходів є Clandestine Insurgent Rebel Clown Army (Таємна повстанська армія клоунів), активісти якої використовують прийоми клоунади і виступають без застосування насилля проти корпоративної глобалізації, воєн та інших анти-соціальних процесів, які відбуваються у світі. Все це дозволяє вести мову про розвиток нових форм висловлювання громадської позиції. Доволі часто учасники таких виступів мають при собі іграшкову зброю, зокрема, водяні пістолети, за допомогою яких вони «нападають» на представників поліції. Подібні заходи у цілому підпадають під охорону Конвенції та Конституції України, і, відповідно, мають бути охарактеризовані як мирні зібрання.

Страйк працівників. У ч. 1 ст. 11 Конвенції зазначається, що «кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів». Подібні положення зафіксовано й у ч. 3 ст. 36 Конституції України [1]. Таким чином, можна зробити висновок, що спеціальною формою участі приватних осіб у формуванні та висловлюванні громадської позиції є страйки працівників, зокрема попереджувальні страйки, які організують переважно профспілки.

Розглядаючи страйки з позиції права мирних зібрань, необхідно зазначити, що вони, в принципі, не належать до категорії мирних зібрань. Це пов'язано з тим, що під час їх проведення не відбувається формування публічної (громадської) позиції. Страйки спрямовуються переважно проти роботодавців та мають у своєму підґрунті вимогу щодо покращення умов праці. Проте юридична природа страйку може змінитись, якщо його учасники залучать до нього громадськість і будуть апелювати вже до її представників щодо необхідності зміни умов праці. Якщо страйк працівників отримує переформатування у демонстрацію, пікет тощо, то у цьому разі такий захід повністю відповідатиме визначенню мирного зібрання.

Різноманітні публічні заходи, як-то громадські розважальні заходи, спортивні змагання, весільні процесії, народні свята, похорони, релігійні обряди і церемонії, за своїми зовнішніми характеристиками підпадають під категорію мирного зібрання. Водночас судова практика, а також представники юридичної наукової спільноти чітко наголошують на тому, що подібні заходи мають бути виведені з-під дії законодавства про мирні зібрання, оскільки вони не пов'язані із спільною участю їх учасників у формуванні (формуванні) публічної

(громадської) позиції. На учасників таких заходів поширюються вимоги загального законодавства щодо поведінки у громадських місцях. Деякі ширші юридичні гарантії, спрямовані на забезпечення організації та проведення подібних заходів, мають представники релігійних культів, які перебувають під охороною одночасно ч. 1 ст. 35 («кожен має право на свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культури і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність») та ч. 1 ст. 39 Конституції України [1].

Отже, встановлені законодавством вимоги щодо організації та проведення мирних зібрань мають стосуватись лише зібрань під відкритим небом. Зібрання у закритому приміщенні мають проводитись без повідомлення влади про заплановані заходи.

Для розмежування названих вище зібрань вирішальним є той факт, чи мають його учасники можливість вільно спілкуватися із «зовнішнім світом». Про зібрання у закритому приміщенні можна говорити у тих випадках, коли його учасники перебувають у закритому з усіх боків місці. Наявність або відсутність покрівлі у цьому випадку не має принципового значення.

З викладеного можна зробити такі висновки:

1) зібрання, яке відбувається під навісом, проте є відкритим з відусіль, є зібранням під відкритим небом;

2) зібрання, яке відбувається на стадіоні, що має суцільний або частковий дах, з огляду на його обмеженість з усіх боків конструктивними елементами, є зібранням під відкритим небом;

3) доволі спірним є тлумачення випадків, коли хід зібрання, яке відбувається у закритому приміщенні, за допомогою гучномовців передається назовні. З цього приводу висловлюються декілька позицій:

– зібрання, яке відбувається у приміщенні, є закритим; зібрання, яке формується назовні, є зібранням під відкритим небом;

– таке зібрання є зібранням під відкритим небом;

– таке зібрання є зібранням у закритому приміщенні, оскільки особи, які перебувають зовні, не є його безпосередніми учасниками. Вони можуть організувати власне мирне зібрання. У цьому випадку необхідно вести мову вже про два зібрання, які відбуваються одночасно.

Висновки. Таким чином, мирні зібрання можуть проводитись у найрізноманітніших формах. Визнання того або іншого зібрання таким, що перебуває або не перебуває під захистом ст. 39 Конституції України, не може здійснюватись лише через аналіз зовнішніх форм його прояву. Так, блокування певного об'єкту може бути визнано як мирним, так і немірним зібранням, що, як наслідок, зобов'язує

суб'єктів правозастосування перед ухваленням рішення про примусове припинення певного зібрання аналізувати заходи, які відбуваються, з позиції їхньої мети, узгодження з демократичними засадами функціонування держави, порушення/непорушення прав інших осіб.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Анотація

Тронько О. В. Класифікація мирних зібрань за законодавством України. – Стаття.

У статті розглядається актуальне питання, яке полягає у класифікації мирних зібрань за законодавством України. Також зроблено актуальні та ґрунтовні висновки щодо досліджуваної тематики.

Ключові слова: класифікація, мирні зібрання, законодавство України, демократія, громадський контроль.

Аннотация

Тронько О. В. Классификация мирных собраний по законодательству Украины. – Статья.

В статье рассматривается актуальный вопрос, который заключается в классификации мирных собраний по законодательству Украины. Также сделаны актуальные и основательные выводы относительно исследуемой тематики.

Ключевые слова: классификация, мирные собрания, законодательство Украины, демократия, общественный контроль.

Summary

Tronko O. V. Classification of assembly under the laws of Ukraine. – Article.

In the article the actual issue which is the classification of peaceful assembly under the laws of Ukraine is considered. Also made relevant and profound conclusions about the subject matter under consideration.

Key words: classification, peaceful assembly, legislation of Ukraine, democracy, social control.

УДК 342.12

*О. В. Чудновський
здобувач**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ТЕЛЕРАДІОМОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Актуальність проблематики. Після проголошення незалежності України одним із найважливіших питань публічного адміністрування є сфера телерадіомовлення. Державна політика у сфері телебачення і радіомовлення спрямована на досягнення оптимального державного управління та усунення правових, економічних, адміністративних і політичних перешкод. Її метою є вдосконалення адміністративно-правового процесу регулювання, підвищення ефективності та якості нормативно-правових актів у сфері телерадіомовлення, залучення громадськості до обговорення проектів цих актів.

Наукова розробка проблеми. Питання публічного адміністрування у галузі телерадіомовлення досліджували такі науковці: І. Арістова, І. Беляков, В. Колпаков, Й. Мастяниця, О. Соснін, Л. Шиманський, Ю. Усенко, Н. Темех, Ю. Бурило, Ю. Якимець, О. Задихайло, М. Марчук.

Мета статті – визначити систему органів публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення України та їх повноваження.

Виклад основного матеріалу. Державне публічне адміністрування служить інтересам суспільства у всіх сферах управлінської і виконавчої діяльності держави. Норми адміністративного права породжують нові управлінські правові відносини, викликані сучасними внутрішніми і зовнішніми умовами розвитку суспільства, сприяють вдосконаленню існуючих суспільних відносин [10, с. 44]. Діяльність державних органів публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення здійснюється на підставі таких принципів:

– соціально-політичні: демократизм, участь населення в адмініструванні, рівноправність осіб, рівність усіх перед законом, законність, гласність, врахування громадської думки, об'єктивність;

– організаційні принципи побудови апарату публічного адміністрування: галузевий, функціональний, територіальний;

– організаційні принципи функціонування апарату публічного адміністрування: нормативність діяльності, єдиноначальність та колегіальність, поділ адміністрування, відповідальність за свої рішення, оперативна самостійність [9, с. 188].

Органи публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення є системою державних органів, до яких належать:

– Президент України;

– Верховна Рада України (визначає державну політику щодо телебачення і радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального і правового захисту працівників цієї сфери);

– Кабінет Міністрів України (забезпечує проведення державної політики щодо телебачення і радіомовлення, спрямовує і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади у цій сфері);

– центральні органи виконавчої влади, зокрема Державний комітет телебачення і радіомовлення (забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері телебачення і радіомовлення);

– Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (єдиний орган державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач);

– інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування у сфері телебачення і радіомовлення, що визначені законодавством України про телебачення і радіомовлення [4];

– громадські формування (в окремих випадках здійснюють від імені держави деякі її функції).

Президент України відіграє важливу роль у суспільно-політичному житті країни та впливає на процеси публічного адміністрування у сфері телебачення і радіомовлення. Здійснюючи свої повноваження, глава держави своїми указами і розпорядженнями врегульовує питання функціонування сфери телерадіомовлення, визначає пріоритетні напрямки розвитку телерадіомовлення, принципи підтримки інформаційної сфери суспільства в умовах розвитку ринкових відносин.

Наступним суб'єктом публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення є Кабінет Міністрів України, який має право формувати систему органів публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення. Зокрема, п.п. 9-1, 9-2 ст. 116 Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізує

та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [1].

Центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є Державний комітет телебачення і радіомовлення України, який здійснює керівництво державним телебаченням і радіомовленням, несе відповідальність за його розвиток, координує діяльність підприємств, установ і організацій, що входять до сфери його управління.

Повноваженнями Держкомтелерадіо відповідно до покладених на нього завдань є:

- розроблення заходів щодо запобігання внутрішньому і зовнішньому інформаційному впливу, який загрожує інформаційній безпеці держави, суспільства, особи;
- забезпечення дотримання державної мовної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сфері;
- сприяння створенню та діяльності суспільного телебачення і радіомовлення, впровадженню ефірного наземного цифрового телерадіомовлення;
- проведення моніторингу змістовного наповнення теле- та радіопрограм, вироблених державними телерадіоорганізаціями;
- здійснення інших повноважень, визначених законом [5].

Спеціальним наглядовим та регулюючим державним органом у сфері телерадіомовлення у системі органів державного публічного адміністрування є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Публічне адміністрування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення здійснюється у декількох напрямках, зокрема:

- радіочастотний ресурс та технічний контроль, що охоплює технічний контроль каналів та регулювання телерадіомовлення, міжвідомчу координацію радіочастотного ресурсу, впровадження нових технологій та науково-технічного розвитку;
- ліцензування, що охоплює: ліцензування телерадіомовлення та провайдерів програмної послуги, державну реєстрацію, первинний розгляд та реєстрацію заяв телерадіоорганізацій;
- контроль та аналіз телерадіомовлення, що передбачає контроль у сфері телерадіомовлення, моніторинг і аналіз телерадіомовлення, забезпечення проведення перевірок;

- представництво Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення в областях і регіонах;

- міжнародне співробітництво та євроінтеграція;

- робота із засобами масової інформації, громадськими організаціями, діяльність суспільного мовлення;

- нормативно-правове забезпечення, представництво в судах, супровід судових проваджень [11, с. 294].

Повноваження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення поділяються на наглядові та регулятивні. До наглядових повноважень належать такі:

- нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги вимог законодавства у галузі телерадіомовлення;

- нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства України щодо частки вітчизняного продукту у їх програмах (передачах) та щодо вживання мов під час здійснення телерадіомовлення;

- нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства у сфері захисту суспільної моралі;

- офіційний моніторинг телерадіопрограм;

- контроль та нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги вимог щодо розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників (контролерів), а за їх відсутності – про всіх власників та учасників телерадіоорганізації або провайдера програмної послуги і всіх фізичних осіб, власників і учасників юридичних осіб на всіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації або провайдера програмної послуги, про пов'язаних осіб та про структуру власності телерадіоорганізації або провайдера програмної послуги.

- інші повноваження, визначені законом.

До регуляторних повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення закон відносить:

- ліцензування телерадіомовлення;

- участь у розробці та погодженні проекту Національної таблиці розподілу смуг радіочастот України і Плану використання радіочастотного ресурсу України у частині смуг радіочастот, виділених для потреб телерадіомовлення;

- забезпечення і сприяння конкуренції у діяльності телерадіоорганізацій усіх форм власності відповідно до вимог законодавства, створення умов щодо недопущення усунення, обмеження чи спотворення конкуренції у теле-радіоінформаційному просторі.

З метою координації діяльності місцевих телеорганізацій та забезпечення виконання законодавства України у сфері телебачення і ра-

діомовлення, нормативних актів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення в областях України, місті Києві створюються представництва Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. До повноважень представника Національної ради України в областях належать:

- представництво Національної ради України телебачення і радіомовлення з питань формування телерадіоінформаційного простору високої якості, професійного рівня працівників телерадіоорганізацій, підвищення конкурентоспроможності національних виробників і розповсюджувачів телерадіопродукції в областях;

- забезпечення виконання телерадіоорганізаціями на території області вимог чинного законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення, реклами, авторського права і суміжних прав, здійснення контролю за його дотриманням;

- контроль виконання телерадіоорганізаціями умов, зазначених у ліцензії на право користування каналами мовлення;

- інші повноваження, визначені законом [3].

В умовах розвитку та становлення громадянського суспільства здійснення публічного адміністрування сфери будь-яких суспільних відносин, зокрема телерадіоінформаційної сфери, не може бути прерогативою виключно державних органів. Успішне державне публічне адміністрування у сфері телебачення та радіомовлення значною мірою залежить від участі в ньому недержавних суб'єктів, тобто громадських формувань, які в окремих випадках здійснюють деякі функції від імені держави.

Такі органи у формі громадської ради вже створено при Державному комітеті телебачення і радіомовлення України та при Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення. Вони утворені для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за їх діяльністю, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення. Ці органи здійснюють свою діяльність на громадських засадах [6; 8].

З огляду на той факт, що громадські формування відіграють вагомий роль у здійсненні публічного адміністрування у сфері телебачення та радіомовлення, вважаємо, що необхідно на законодавчому рівні закріпити за громадськими радами статус органів громадського контролю і надати їм право оскаржувати як в адміністративному, так і в судовому порядку незаконні рішення і дії відповідних органів публічного адміністрування, їх посадових осіб [12, с. 119].

Окремо слід розглянути Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики, основною сферою діяльності якого є розроблення та вдосконалення законодавчої бази держави, що регулює відносини в інформаційній сфері, діяльність засобів масової інформації, а також сприяння утвердженню свободи слова [2].

При Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики діє Громадська рада з питань свободи слова та інформаційної політики. Основними її цілями є забезпечення права на свободу слова та права на інформацію, реформування національного інформаційного законодавства. Для цього Громадська рада взаємодіє з Комітетом Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики та, в разі потреби, з іншими комітетами Верховної Ради України, Кабінетом Міністрів України, Національною радою України з питань телебачення та радіомовлення, Державним комітетом з телебачення та радіомовлення України, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування [7].

Висновки. Побудова в Україні інформаційного суспільства потребує створення сучасної ефективної системи державних органів публічного адміністрування у сфері телебачення і радіомовлення, головною метою яких буде служіння національним інтересам України. Нова система державних органів публічного адміністрування у сфері телебачення і радіомовлення повинна бути прозорою та ефективною, що надасть змогу Україні стати успішною правовою європейською державою. Система органів публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення повинна ґрунтуватись на визнаних світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади, серед яких ключове значення мають такі: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій і повноважень виконавчої влади; здійснення внутрішнього контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також постійне підвищення ефективності публічного адміністрування; відповідальність органів виконавчої влади за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; втілення механізму контролю за діяльністю органів виконавчої влади з боку громадянського суспільства.

Література

1. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page>.

2. Про комітети Верховної Ради України : Закон України № 116/95-ВР від 04.04.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр/page>.

3. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України № 538/97-ВР від 23.09.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр>.

4. Про телебачення і радіомовлення : Закон України № 3759-ХІІ від 21.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.

5. Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : постанова Кабінету Міністрів України № 341 від 13.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-п>.

6. Положення про Громадську раду при Державному комітеті телебачення і радіомовлення України : наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України № 75 від 30.03.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=82566&cat_id=83945.

7. Положення про Громадську раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики : протокол № 14 засідання Комітету з питань свободи слова та інформаційної політики від 18.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komsvobslova.rada.gov.ua/komsvobslova/control/uk/publish/article?art_id=45446&cat_id=45328.

8. Положення про Громадську раду при Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення : рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення № 1122 від 28.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nrada.gov.ua/ua/hromadskarada/1285242086.html>.

9. Адміністративне право України : [підруч.] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – 2-ге вид., змін. і доп. – К. : Істина, 2012. – 528 с.

10. Коренев А.П. Адміністративне право Росії : у 3-х част. : [підруч.] / А.П. Коренев. – Част. І. – М. : МЮІ МВС Росії ; Вид-во «Щит-М». 1999. – 280 с.

11. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : [навч. посіб.] / Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут. – 2-ге вид., стер. –

К. : Знання, 2008. – 663 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

12. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади / Л. Сушко // Право України. – 2006. – № 11. – С. 118–121.

Анотація

Чудновський О. В. Повноваження органів публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення України. – Стаття.

Автором висвітлюються питання щодо діяльності органів публічного адміністрування у сфері телебачення і радіомовлення України та їх повноваження.

Ключові слова: телебачення, радіомовлення, публічне адміністрування, повноваження, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

Аннотация

Чудновский А. В. Полномочия органов публичного администрирования в сфере телерадиовещания Украины. – Статья.

Автором освещаются вопросы деятельности органов публичного администрирования в сфере телевидения и радиовещания Украины и их полномочия.

Ключевые слова: телевидение, радиовещание, публичное администрирование, полномочия, Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины, Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания.

Summary

Chudnovskiy O. V. Powers of public administration in the field of broadcasting of Ukraine. – Article.

After the proclamation of an independent Ukraine one of the most important issues is the public administration sector broadcasting. As state policy in the field of television and radio aimed at achieving optimum governance of this area and the removal of legal, economic, administrative and political obstacles.

Key words: television, radio, public administration, authority, State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine, National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting.

УДК 343.1

*О. О. Шаповалов**кандидат юридичних наук,**заступник начальника Департаменту Національної поліції України*

ОПЕРАТИВНИЙ ПОШУК ОЗНАК ЛАТЕНТНИХ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Зміна суспільного ладу в країні визначила становлення та розвиток ринкової економіки, яка, у свою чергу, обумовила появу нових та зміну старих економічних інститутів. Процес їх становлення супроводжується різким збільшенням кількості злочинів у сфері господарської діяльності. Але навіть зменшення кількості виявлених злочинів не свідчило б про зниження рівня злочинності, оскільки криміналізація економіки, обумовлена суперечливим характером соціально-економічних перетворень, недосконалістю первинних правових конструкцій, відсутністю досвіду використання правових регулюючих важелів тощо, сприяє використанню економічних процесів для маскування злочинної діяльності. Тобто, частина (на наш погляд, більша частина) злочинів залишаються не виявленими і, відповідно, прихованими від офіційної статистики.

Науковці, які досліджували проблеми розкриття злочинів, вважають, що нині викривається тільки тисячна частина всіх злочинів у сфері господарської діяльності. Основна причина високої латентності господарських злочинів вбачається у так званій «відсутності» потерпілих, а також у відсутності осіб, зацікавлених у викритті цих злочинів [1, с. 148]. Але, як зазначається у міжнародному звіті щодо кримінально-правової стратегії (Порадах ООН щодо запобігання і контролю за злочинами, пов'язаними з використанням комп'ютерних систем), факт латентності злочинів не є приводом для неуважного ставлення до них [2, с. 11]. Латентний, прихований характер злочинної діяльності, відсутність нормативно-врегульованої взаємодії між державними органами (які контролюють економічні процеси) та правоохоронними органами (які виявляють та розкривають господарські злочини), відсутність офіційних повідомлень про факти вчинення злочинів тощо зумовлюють необхідність активного здобування первинної оперативної інформації. Цей процес у теорії оперативно-розшукової діяльності отримав назву оперативний пошук, тобто виявлення осіб та фактів, що становлять оперативний інтерес. Відомості про осіб і факти, що становлять оперативний інтерес, як правило, є надбанням обмеженого кола осіб, які зацікавлені в приховуванні цієї інформації і з цієї метою застосовують різноманітні способи маскування. Тому, на нашу думку, інтенсивність надходження первинної

інформації залежить від правильності здійснення низки організаційно-тактичних заходів, що стосуються визначення напрямку оперативного пошуку, забезпеченості цієї ділянки роботи необхідними силами і засобами, організації чіткої взаємодії різних служб органів внутрішніх справ під час виконання цього завдання. І чим більше інформації, що дозволяє індивідуалізувати конкретний злочин і особу підозрюваного, отримує у своє розпорядження оперативний працівник, тим швидше він досягає поставленої мети. Для того, щоб успішно здійснювати пошукову роботу, оперативні працівники повинні мати уявлення про її суть і завдання, знати місце її здійснення, способи використання сил та засобів ОРД, можливості інших служб органів внутрішніх справ, а також володіти навичками ведення пошуку щодо виявлення осіб, фактів і предметів (документів), що становлять оперативний інтерес.

Стан наукових досліджень. Загальні положення про оперативний пошук як процедуру виявлення злочинів (поняття, структура, зміст) розроблені низкою науковців – фахівців у теорії оперативно-розшукової діяльності та криміналістики. Під пошуковими заходами І.П. Козаченко та Я.Ю. Кондратьєв розуміють дії оперативних підрозділів щодо встановлення невідомих подій злочину і винних осіб, а також злочинів, які готуються до вчинення або вчинені невстановленими особами [3, с. 15]. Р.С. Белкін вважає розкриття (виявлення) злочинів прерогативою оперативно-розшукової діяльності [4, с. 792]. В.О. Ледащев під виявленням злочинів розуміє виявлення ознак злочину за результатами пізнавальної діяльності органів дізнання (тобто оперативних працівників) та досудового слідства, що здійснюється криміналістичними методами та документально зафіксовані [5, с. 20]. В.В. Лисенко, О.С. Задорожний вважають, що виявлення та розкриття злочинів повинно мати відповідне криміналістичне забезпечення (техніко-криміналістичні засоби, тактичні прийоми, методичні рекомендації) [6, с. 212]. Д.І. Сулейманов зазначає, що основу пошуку складає комплекс слідчих дій та оперативно-розшукових заходів [7, с. 25]. І.Ф. Герасимов під виявленням злочинів розуміє певну поінформованість правоохоронних органів про вчинення протиправного діяння [8, с. 25]. Н.П. Яблоков виокремлює два рівня – оперативно-розшуковий

та слідчий і вважає, що початку розслідування передують різні за терміном оперативно-розшукова перевірка злочинної діяльності, яка закінчується передачею зібраної первинної інформації у слідчі органи або операцією із затримання злочинців [9, с. 515–516]. В.Г. Петросян розрізняє окремі елементи оперативного пошуку [10, с. 117].

Не вдаючись до дискусій з приводу правового регламентування, визначення термінів і правового змісту цієї діяльності, вважаємо, що оперативний пошук фактів латентних господарських злочинів – це здійснюваний оперативними підрозділами комплекс оперативних та розвідувальних заходів, що спрямовані на активне здобування, перевірку, систематизацію і використання інформації про ознаки дій, що посягають на суспільні відносини та які виникають у процесі господарської діяльності, а також осіб, які причетні до їх вчинення.

Виявлення осіб та фактів, що становлять оперативний інтерес під час здійснення пошукової діяльності оперативними підрозділами, відбувається за невстановленими і наперед індивідуально не визначеними ознаками. Оперативні працівники не мають певної, заздалегідь визначеної інформації щодо об'єкта оперативного пошуку. Пошук об'єкта здійснюється за ознаками, які задані не матеріалами конкретного кримінального провадження, а визначені на основі загальних уявлень про нього. В цьому випадку розпізнавання досягається шляхом порівняння ознак, властивих певному об'єкту, з ознаками окремих видів злочинів. У результаті пошуку надходить орієнтовна інформація і робиться певне припущення, що виявлені об'єкти мають відношення до якого-небудь злочину, тобто встановлюється формальна тотожність отриманих відомостей з абстрактною моделлю протиправного діяння, що існує у свідомості оперативного працівника. Ця ж модель злочину зумовлюється положеннями, що містяться у кримінально-правовій науці, криміналістиці, кримінології, теорії оперативно-розшукової діяльності і спираються на професійний досвід конкретних оперативних співробітників, які здійснюють пошукову роботу.

Особливістю оперативного пошуку ознак господарських злочинів є те, що сфера господарювання регламентується значною кількістю законів та підзаконних нормативних актів і в більшості випадків саме порушення вимог зазначених нормативних актів кваліфікується Кримінальним кодексом як злочин. На нашу думку, кримінально-правові ознаки є вихідними для оперативного пошуку злочинів, оскільки за відсутності кваліфікації дій особи за конкретною статтею КК України відсутня і подія злочину, а отже, немає підстав здійснювати оперативно-розшукову діяльність. Можна провести певну аналогію між елементами

складу злочину та елементами оперативно-розшукової характеристики злочину. Так, суб'єкт злочину в оперативно-розшуковій характеристиці є особою, що становить оперативний інтерес, вчинює або вчинила злочин; об'єктивна сторона – це безпосередньо оперативно значима поведінка, ознаки якої необхідно визначити в процесі оперативного пошуку, тощо. Таким чином, для визначення елементів оперативного пошуку насамперед необхідно встановити та систематизувати склади злочинів, що належать до господарських. Зокрема, нас цікавлять господарські злочини, які належать до компетенції підрозділів протидії злочинам у сфері економіки МВС України. Аналіз складів зазначених злочинів дозволяє систематизувати їх за сферами (які виокремлюються «власним» правовим регулюванням, суб'єктами контролю тощо), де може відбуватись злочинне зазіхання, а саме: злочини у сфері інтелектуальної власності; злочини у сфері функціонування споживчого ринку; злочини у сфері функціонування ринку цінних паперів; злочини у бюджетній сфері; злочини у сфері обігу платіжних карток; злочини у сфері легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; злочини у сфері обігу металобрухту; злочини у сфері дії законодавства про неплатоспроможність; злочини у сфері приватизації; злочини у сфері обігу підакцизних товарів. Ми виокремлюємо також декілька злочинів за видом, оскільки вони можуть бути вчинені у будь-якій сфері економіки, а саме: злочини, що пов'язані з підробкою грошей; шахрайство з фінансовими ресурсами; фіктивне підприємництво.

Процес виявлення злочинів і осіб, які їх готують або вчинили, заснований на пізнанні події злочину шляхом вичленення з навколишнього середовища змін, які виникли у зв'язку з його підготовкою або здійсненням. Ці зміни можуть бути виявлені за залишеними слідами на елементах середовища – документи, предмети, особи, в чий свідомості зберігаються відомості про подію злочину. Специфіка оперативного пошуку ознак господарських злочинів полягає в тому, що нормативні акти (які регламентують певну сферу господарської діяльності) використовуються лише у цій самій вузькій сфері і майже не зачіпають інші – наприклад, якщо одні акти регулюють обіг підакцизних товарів і порушення їхніх вимог є злочином, то нормативні акти, що регулюють іншу галузь, не мають жодного впливу на кваліфікацію дій осіб. Контролюючі державні органи створюються спеціально для регулювання відносин у певній галузі економіки і, як наслідок, особи, що мають інформацію про злочин (та ті, що готують або вчинюють злочин), майже всі працюють у цих органах, тобто керуються у своїй діяльності окремими нормативними актами (що регулюють суспільні відносини в конкретній галузі економі-

ки). Зазначені особливості мають велике значення для ефективності оперативного пошуку, оскільки суб'єктивними чинниками, які сприяють втіленню об'єктивно існуючої можливості виявлення оперативної інформації в дійсність, є знання суб'єктом пізнання (оперативного пошуку) загальних закономірностей виникнення інформації про злочин, знання ним ситуаційних особливостей механізму виникнення інформації про господарські злочини, знання прийомів і засобів відбору орієнтовних інформаційних сигналів та вміння застосувати ці прийоми і засоби, наявність можливості систематичної діяльності з виявлення ознак злочинів (можливості застосувати ці прийоми і засоби).

Отже, діяльність оперативних працівників буде ефективною у випадку знання ними нормативно-правових актів, що регулюють певну галузь економіки, технологічних процесів, функціональних обов'язків посадових осіб та інших особливостей саме цієї конкретної галузі.

Зазначене вище обумовлює необхідність наукового обґрунтування процедур оперативного пошуку ознак господарських злочинів. Стосовно пошукової діяльності нами пропонується організаційно-тактична модель проведення оперативного пошуку в рамках запропонованого визначення вказаної діяльності за певними етапами.

Так, на етапі безпосереднього збору первинної інформації необхідно виокремлювати певні елементи.

1. Місця пошуку: об'єкти однієї галузі економіки різних рівнів (пошук по вертикалі); об'єкти галузі економіки одного рівня (пошук по горизонталі); засоби масової інформації, мережа Інтернет; організації різних форм власності, що пов'язані із зазначеними об'єктами однієї галузі економіки господарськими (виробничими) зв'язками, та установи фінансово-кредитної системи, що обслуговують зазначені об'єкти; місця реалізації продукції; місця нелегального виготовлення продукції; місця легального виробництва продукції (або її складових частин), де можливий незаконний випуск продукції; шляхи переміщення продукції (як усередині країни, так і через кордони); органи влади та управління, що здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів господарювання певної галузі економіки.

2. Об'єкти пошуку. До них належать особи, предмети та документи.

Ми визначаємо як об'єкт пошуку осіб таких категорій:

– особи, які в силу своєї діяльності (компетенція чи злочинна спеціалізація) мають можливість вчинити господарські злочини. Перелік осіб, використання посадових повноважень яких можливе під час вчинення злочину, визначається під час аналізу функціонування конкретного об'єкта

певної галузі. Що стосується злочинної спеціалізації, то такі особи визначаються за оперативними обліками як такі, що раніше притягались до кримінальної чи адміністративної відповідальності за вчинення конкретних господарських злочинів, стосовно яких раніше надходила інформація про підготовку або вчинення ними злочинів. Під час встановлення осіб зазначених категорій необхідно використовувати таку концепцію, що злочинці, як правило, діють у певних галузях і вчиняють злочини звичним для себе способом – тобто, якщо особа діє у сфері обігу (наприклад, металобрухту), і це приносить їй прибуток, то вона і далі діятиме в цій сфері, намагаючись частково легалізувати свою діяльність (або забезпечити собі легальне прикриття);

– особи, які готуються до вчинення, вчинили чи вчинюють зазначені злочини;

– особи, які можуть володіти інформацією щодо вчинення злочинів і надавати її;

– особи, які працюють у державних органах, що здійснюють контроль за господарською діяльністю у певних галузях економіки і можуть надавати інформацію відповідно своєї компетенції.

Також до об'єктів пошуку належать галузева продукція, її складові, обладнання для її виробництва та інші предмети, що можуть бути визнані знаряддям злочинної діяльності; документи та спеціальні знаки, в яких містяться ознаки злочинної діяльності.

3. Суб'єкти пошуку. Сюди належать такі особи: оперативні працівники підрозділів, до чиеї компетенції належить протидія злочинам у сфері господарської діяльності; працівники інших оперативних підрозділів ОВС, які виконують окремі специфічні завдання відповідно до своєї компетенції; представники громадськості або особи, які сприяють оперативно-розшуковій діяльності; особи, які в силу своїх дій стають суб'єктами пошуку (наприклад, Закон України «Про запобігання корупції» визначає таку категорію осіб – викривачі [11]).

4. Методи пошуку. Особливості оперативного пошуку в кожній із галузей економіки обумовлюються специфікою методики отримання первинної інформації. Методи, що застосовуються, обумовлюються особливостями вчинення господарських злочинів. Пропонуючи для використання ці методи, ми зазначаємо, що оперативні працівники користуються як загальними методами пізнання, так і спеціальними, притаманними економічним відносинами у певній сфері. Враховуючи це, до методів оперативного пошуку ознак господарських злочинів ми відносимо таке: контроль певних об'єктів економіки; контроль певних господарських операцій; контроль певних господарських процесів (наприклад, комплексних перевірок використання бюджетних коштів); участь у перевірках, що здійснюються

контролюючими органами; аналіз кримінальних проваджень, початих за фактами інших господарських злочинів; вивчення фінансового стану посадових осіб як контролюючого органу певної сфери економіки, так і суб'єктів господарювання; відпрацювання місць можливого виробництва та реалізації контрафактної, фальсифікованої, підакцизної продукції спільно з іншими підрозділами ОВС (у рамках профілактичних операцій); відпрацювання окремих суб'єктів господарювання, щодо яких отримана оперативна інформація з інших оперативних підрозділів чи правоохоронних органів; контент-аналіз повідомлень у ЗМІ, мережі Інтернет; метод економічного аналізу (на підставі вже отриманих документів) тощо.

Необхідно зазначити, що оперативний пошук охоплює не тільки процес отримання первинної інформації, а й її перевірку. Рішення про перевірку приймається залежно від характеру та повноти отриманої інформації. Звісно, під час планування оперативно-розшукових заходів оперативні працівники повинні враховувати джерела первинної інформації з точки зору їх надійності та можливості перевірки інформації. Велика кількість зв'язків суб'єкта господарювання, оперативна обстановка на окремих об'єктах, наявність оперативного перекриття, наявність розпочатого кримінального провадження, обсяг попередньої оперативної інформації тощо – всі ці фактори та багато інших суттєво впливають на діяльність оперативних працівників щодо перевірки інформації. Але, на нашу думку, існує низка фактів, без встановлення яких не можна стверджувати, що особа (особи) вчинила злочин, починати досудове розслідування та кваліфікувати дії цієї особи за певними статтями Кримінального кодексу. Під час проведення пошукової діяльності необхідно визначити оптимальний обсяг інформації, достатньої для аналітичного опрацювання відповідно до цілей та завдань, що стоять перед оперативними підрозділами. При цьому до такої інформації слід відносити не лише відомості щодо загальної характеристики зазначеної сфери (соціально-економічної і криміногенної), а також відомості, що є ключовими елементами оперативно-розшукових характеристик найбільш розповсюджених способів злочинів. Якщо говорити про господарські злочини, то отриманню і наступному аналізу з метою встановлення закономірних зв'язків можуть бути піддані наступні категорії відомостей: відомості про оперативну обстановку на об'єктах господарювання певної галузі економіки; відомості про спосіб вчинення злочинів у конкретній галузі; відомості про ознаки такого способу; відомості про осіб, вірогідно причетних до злочину; відомості про документи, в яких, можливо, відображена подія злочину.

На етапі перевірки (аналізу) отриманої первинної інформації щодо ознак господарських злочинів необхідно виокремити такі елементи: визначення надійності джерел одержання первинної інформації; визначення способів та шляхів перевірки інформації; визначення можливості перевірки отриманої інформації через інші джерела; оцінка характеру та повноти інформації; проведення (у разі необхідності) додаткових заходів та фіксація перевіреної інформації у випадку наявності дій щодо підготовки до вчинення злочину.

Окрім цього, одним з важливих критеріїв ефективності належно організованого оперативного пошуку є можливість підготовки вірогідного прогнозу подальшого розвитку оперативної ситуації. Причому необхідність застосування методів, тактичних прийомів та способів перевірки, залучення сил та засобів ОРД, взаємодії з іншими оперативними підрозділами, правоохоронними органами та суб'єктами господарських процесів оперативні працівники визначають самостійно із врахуванням вищезазначених факторів та аналізу конкретної оперативно-тактичної ситуації.

На завершальному етапі діяльності щодо оперативного пошуку ознак господарських злочинів необхідно визначитись із можливістю використання отриманої первинної інформації, що може полягати у такому: ведення оперативно-розшукових справ (у випадку наявності інформації щодо підготовки до вчинення злочину); передача інформації компетентним органам для притягнення винних до адміністративної відповідальності (за відсутності в отриманій інформації ознак складу злочину, передбаченого КК України); передача матеріалів до слідчих підрозділів з метою вирішення питання про початок досудового розслідування (у випадку наявності інформації про вчинений злочин або злочин, що вчинюється); передача матеріалів за підслідністю; використання інформації для вирішення окремих завдань оперативно-розшукової діяльності.

Висновки. Таким чином, проведення оперативного пошуку дозволяє визначити ознаки латентних господарських злочинів, встановити осіб, які готують, вчинюють або вчинили такі злочини, а також провести оперативну перевірку отриманої первинної інформації та її аналіз як із застосуванням суто оперативних методів, так і шляхом використання економічного аналізу та аналізу нормативно-правових актів, що регламентують господарський процес в окремих галузях економіки, й отримати підстави для проведення досудового розслідування.

Література

1. Грек Б.М. Кримінально-правова відповідальність за фіктивне банкрутство та доведення до банкрутства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Б.М. Грек. – К., 2005. – 223 с.

2. Стрельцов Є.Л. Економічні злочини: внутрішньо-державні та міжнародні аспекти : [навч. посіб.] / Є.Л. Стрельцов. – Одеса : Астропринт, 2000. – 476 с.

3. Кондратьєв Я.Ю. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність». Науково-практичний коментар / Я.Ю. Кондратьєв, І.П. Козаченко. – К. : РВВ МВС України, 1993. – 120 с.

4. Белкин Р.С. Курс криминалистики / Р.С. Белкин. – 3-е изд., доп. – М. : Юнити ; Закон и право, 2001. – 837 с.

5. Ледащев В.О. Своевременное обнаружение преступления: понятие, методы и профилактическое значение / В.О. Ледащев // Правовые организационные вопросы предварительного расследования. – Волгоград : ВСШ, 1977. – С. 19–24.

6. Лисенко В.В. Проблеми виявлення злочинів, пов'язаних з несплатою податків / В.В. Лисенко, О.С. Задорожний // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2007. – № 2 (37). – С. 212–219.

7. Сулейманов Д.И. Концептуальные основы использования информации при раскрытии преступлений : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Д.И. Сулейманов. – К. : КГУ им. Т. Шевченко, 1997. – 45 с.

8. Герасимов И.Ф. Выявление преступлений – начальный этап борьбы с преступностью / И.Ф. Герасимов // Проблемы оптимизации первоначального этапа расследования преступлений. – Свердловск, 1988. – С. 25–32.

9. Криминалистика : [учеб.] / под ред. проф. А.Г. Филиппова. – М. : Юриспруденция, 2000. – 352 с.

10. Петросян В.Г. Криміналістичне та оперативно-розшукове забезпечення виявлення злочинів, вчинених суб'єктами господарювання з ознаками фіктивності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. / В.Г. Петросян. – Ірпінь, 2012. – 221 с.

11. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Анотація

Шапвалов О. О. Оперативний пошук ознак латентних злочинів у сфері господарської діяльності. – Стаття.

Статтю присвячено особливостям діяльності оперативних підрозділів МВС України під час виявлення

ознак латентних господарських злочинів. Визначено етапи оперативного пошуку, а саме: безпосередній збір первинної інформації, перевірка інформації, вірогідний прогноз подальшого розвитку оперативної ситуації, завершальний етап діяльності щодо оперативного пошуку ознак господарських злочинів, який включає оцінку можливості використання отриманої первинної інформації.

Ключові слова: латентні злочини, оперативний пошук, особливості виявлення, етапи оперативного пошуку, елементи оперативного пошуку.

Аннотация

Шапвалов А. А. Оперативный поиск признаков латентных преступлений в сфере хозяйственной деятельности. – Статья.

Статья посвящена особенностям деятельности оперативных подразделений МВД Украины при выявлении признаков латентных хозяйственных преступлений. Определены этапы оперативного поиска, а именно: непосредственный сбор первичной информации, проверка информации, вероятный прогноз дальнейшего развития оперативной обстановки, завершающий этап деятельности по оперативному поиску признаков хозяйственных преступлений, включающий оценку возможности использования полученной первичной информации.

Ключевые слова: латентные преступления, оперативный поиск, особенности выявления, этапы оперативного поиска, элементы оперативного поиска.

Summary

Shapovalov O. O. Operative search of signs of latent crimes in the sphere of economic activity. – Article.

The article is devoted to the peculiarities of operational units of MIA of Ukraine in detecting latent signs of economic crimes. Identified the stages of operational search results, namely the direct collection of primary data, check information, likely forecast further development of the operational situation, the final stage of operational search on signs of economic crimes, which includes an assessment of the possibility of using primary data obtained

Key words: latent crimes, quick search, features detection, operational search, operational elements found.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.13

Л. А. Безуглий
кандидат юридичних наук,
декан факультету № 1
Навчально-наукового інституту № 4
Національної академії внутрішніх справ

ДЕТЕРМІНАНТИ НЕЗАКОННОГО ВІДТВОРЕННЯ ТА РОЗПОВСЮДЖЕННЯ КОМП'ЮТЕРНИХ ПРОГРАМ І БАЗ ДАНИХ (НА МАТЕРІАЛАХ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ)

Ефективне дослідження проблем протидії незаконному відтворенню та розповсюдженню комп'ютерних програм і баз даних нездійсненне без вивчення етіології аналізованого виду злочинності, його факторного комплексу. Виведення причин і умов безпосередньо з факторів злочинності взагалі неможливе з огляду на низку об'єктивних підстав. У дослідженні факторів порушення авторських прав на комп'ютерні програми і бази даних необхідно виходити з таких теоретичних посилок:

По-перше, у більшості випадків нереально чітко розмежувати явища, які породжують аналізовані нами злочини, і явища, що сприяють їх появі або поширенню (зростанню). Тому необхідно використовувати явище, яке породжують такі злочини, або окремі його види, що і сприяє їх поширенню або зростанню їхньої суспільної небезпеки [1, с. 140–141].

По-друге, з-поміж криміногенних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних відбиралися тільки ті, кореляційний взаємозв'язок ознак яких з ознаками аналізованого виду злочинності характеризується за коефіцієнтами Ч. Спірмена й М. Кендалла як тісний (нижче - 0,5 або понад +0,5) [1, с. 140–141].

По-третє, варто розрізняти причини й умови незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних й окремих його видів, які можуть значно відрізнятися одна від одної за змістом предмета (наприклад, поодинокі розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних через файлообмінники в мережі Інтернет; таке ж розповсюдження, однак у вигляді промислу програм і баз даних на носіях інформації (комп'ютерних дисках); тільки продаж комп'ютерних дисків із записаними на них комп'ютерними програмами і базами даних тощо).

По-четверте, з чисельних криміногенних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних, які належать до різних рівнів соціальної спільності (макросоціальний, мікросоціальний, субмікросоціальний, індивідуальний), ми відібрали тільки ті фактори, які діють на макросоціальному рівні.

По-п'яте, відповідно до цього, виправданим можна вважати об'єднання груп однорідних за своєю природою факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних у факторні комплекси [2, с. 14; 180, с. 15].

По-шосте, об'єднання в рамках рівневих факторних комплексів однорідних причин і умов, які сукупно спричиняють незаконне відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних, хоча і є умовним, ґрунтується, ймовірно, на об'єктивних закономірностях, ніж на умоглядних побудовах [3, с. 5–118].

По-сьоме, незважаючи на значну кількість науково виправданих класифікацій факторів злочинності та її окремих видів [4], сучасна дослідницька практика досить переконливо свідчить на користь об'єднання груп однорідних за природою причин і умов злочинності у факторні комплекси на основі критерію відособленої сфери соціального життя, до якого переважно відносяться відповідні групи факторів: економічні, політичні, правові, психологічні, організаційні, технічні [5, с. 15].

По-восьме, стосовно незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних варто враховувати високу ймовірність ролі традиційних криміногенних й антикриміногенних факторів (наприклад, рівень освіти, наявність судимості, пияцтво, наркотизм тощо).

По-дев'яте, специфіка системи криміногенних факторів незаконного відтворення та розповсю-

дження комп'ютерних програм і баз даних значною мірою зумовлена підвищеною питомою вагою організаційного (технологічного) і технічного факторних комплексів.

Як свідчать результати проведеного нами дослідження, а також висновки багатьох вітчизняних і закордонних дослідників проблеми, саме ці групи криміногенних факторів вимагають найбільшої уваги правоохоронних органів.

Економічні фактори. Більшість провідних фахівців в області етіології злочинності (Г. Аванесов, А. Алексеев, С. Бородин, Ю. Блувштейн, І. Карпець, В. Кудрявцев, Н. Кузнецова, В. Єминов, А. Яковлев та ін.) справедливо, на наш погляд, відносять економічні криміногенні фактори до системоутворюючих [6, с. 67–87] стосовно всієї сукупності криміногенних факторів злочинності й більшості її видів. Активне заперечення марксизму як ідеології не применшує, на погляд, одного з основних постулатів його економічної складової – про первинність економічних відносин. Саме первинність економічних відносин створює «логіку» дослідження усього факторного комплексу незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних.

Проведене дослідження дозволяє включити до основних економічних криміногенних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних в Україні такі:

1. Надвисока рентабельність таких злочинів, що в 3–10 разів (залежно від виду) перевищує прибутковість легального бізнесу. Навіть високі непродуктивні витрати (насамперед, хабарі для посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів) виявляються при такій рентабельності малозначною економічною перешкодою для поширення незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних.

2. Несформованість ринку комп'ютерних програм і баз даних, що насамперед виражається в низькій купівельній спроможності 80% зайнятого населення. При середньому розмірі місячної заробітної плати в Україні, яка тільки-но, у 2014 р., перевищила, за даними Державного комітету статистики України, 300 доларів США, придбання одиничного екземпляра основних типів оригінальної ліцензійної продукції (комп'ютерна програма на CD-ROM – 100–350 доларів США) може становити від 10 до 110% такої заробітної плати.

3. Критично високий рівень оподаткування легального бізнесу (від 70 до 104% прибутку), що майже ніяк не зменшився після встановлення єдиного прибуткового податку для фізичних осіб.

4. Відносна економічна слабкість найбільших легітимних учасників національного ринку комп'ютерних програм і баз даних, які мають невеликі засоби для економічного «видавлювання» з ринку комерційних організацій, що здійснюють,

сприяють або свідомо допускають порушення авторських прав на об'єкти під охороною.

5. Занадто велика кількість дрібних продавців комп'ютерних програм і баз даних. За оцінками експертів, до 80% усіх комп'ютерних програм і баз даних нині збувається індивідуальними підприємцями й малими підприємствами, більшість з яких не має економічної зацікавленості.

6. Менша «уразливість» незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних перед несприятливими економічними факторами (інфляцією, падінням кон'юнктури ринку тощо) [7, с. 22; 255] порівняно з легальними формами відповідного виду бізнесу.

Політичні фактори. Політичні фактори незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних не мають значної специфіки порівняно з політичними факторами тіньової економіки загалом і незаконного підприємництва зокрема.

Останнім часом науковці у публікаціях традиційно виділяють такі криміногенні політичні фактори названих явищ: а) нестабільність курсу соціальних реформ; б) критично високий рівень корумпованості правоохоронної системи, системи податкового й інших видів контролю за підприємницькою діяльністю (зокрема пов'язаної з обігом комп'ютерних програм і баз даних); в) незаконне лобіювання вузькокорпоративних інтересів окремих великих економічних суб'єктів і фінансово-промислових груп на шкоду інтересам індивідуальних підприємців, дрібних і середніх підприємств; г) необґрунтована орієнтація на закордонні моделі економічного устрою, що істотно відрізняються від вітчизняних умов; д) зловживання принципом «дозволено все, що не заборонено законом»; є) самоусунення держави від керування багатьма сферами економіки (зокрема підприємництвом); ж) протидія іноземних держав просуванню вітчизняної продукції на закордонні ринки [8, с. 55; 381; 427, с. 45].

Правові фактори. З-поміж зазначених нами криміногенних комплексів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних його правовий комплекс вивчений, мабуть, щонайкраще. Деякі дослідники навіть схильні дещо, на наш погляд, перебільшувати значення згаданого комплексу факторів у механізмі детермінації незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних. Зокрема, один із дослідників проблеми відзначає: «Недосконалість правового механізму охорони об'єктів інтелектуальної власності призвела до масового використання з комерційною метою аудіо-, відеокасет, компакт-дисків, передач радіо й телебачення, товарних знаків і, в остаточному підсумку, до виникнення організованої злочинності у цій області» [9, с. 20].

Дослідження різних наукових джерел свідчить, що до найбільш характерних правових факторів збереження й поширення незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних відносяться:

1) незавершеність правової регламентації захисту авторських прав, зокрема, у частині, яка відноситься до: а) основ державної політики в області захисту авторських прав; б) регулювання порядку лобювання в органах законодавчої й виконавчої влади інтересів авторів, виробників і розповсюджувачів комп'ютерних програм і баз даних; в) використання зазначених програм і баз даних в інформаційних мережах і, насамперед, у глобальній інформаційній мережі Інтернет; г) ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, пов'язаної з обігом комп'ютерних програм і баз даних; г) майнової відповідальності держави за неприйняття або несвочасне вживання заходів по захисту авторських прав; д) встановлення кримінальної й адміністративної відповідальності для юридичних осіб за правопорушення, пов'язані із замахами на авторські права; е) критеріїв і порядку визначення розмірів компенсації майнової шкоди, заподіяної порушенням авторських прав; є) забезпечення цивільного позову при розслідуванні кримінальних справ про злочини, які зазіхають на авторські права; ж) моніторинг ефективності засобів захисту авторських прав від різних видів правопорушень; з) комплексне планування боротьби з порушеннями авторських прав на державному, обласному та локальних рівнях;

2) протиріччя між: а) конституційним законодавством, яке регламентує право на волю інформації, і цивільно-правовим, адміністративно-правовим і кримінально-правовим регулюванням відповідальності за різні види порушень авторських прав; б) рівнями кримінально-правового захисту інтелектуальної й речової власності;

3) низкий рівень диференціації відповідальності за замах, пов'язані з різними об'єктами інтелектуальної власності (насамперед, аудіо-, відео- й комп'ютерними продуктами);

4) невизначеність низки правових настанов, пов'язаних із: а) здійсненням процедур ліцензування й реєстрації у сфері обігу комп'ютерних програм і баз даних; б) регулюванням претензійного порядку врегулювання суперечок, пов'язаних з обігом авторських прав; в) санкціями норм про кримінальну відповідальність за порушення авторських прав; г) порядком відшкодування шкоди, заподіяної порушенням авторських прав;

5) недостатньо максимальний рівень суворості відповідальності за порушення авторських прав (насамперед, за злочини, вчинені у складі організованих груп, зокрема злочинних угруповань (злочинних організацій)).

Психологічні фактори. Найскладніша проблема у дослідженні психологічної зумовленості незакон-

ного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних полягає в тому, що майже неможливо виділити «чисто» психологічні криміногенні фактори. Зрештою всі вони так чи інакше є економіко-психологічними, політико-психологічними, юридико-психологічними і под. Проте ця констатація, на наш погляд, не є перешкодою для відособленого розгляду цієї групи криміногенних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних, оскільки ніяк не зачіпає психологічної (суб'єктивно-інформаційної) сутності відповідних явищ. Варто також підкреслити, що зведення психологічних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних до корисливої мотивації, до наживи (як це іноді робиться в сучасних публікаціях із проблем захисту авторських і суміжних прав), на наш погляд, необґрунтовано звужує межі проблеми й не дає змоги знайти адекватні засоби впливу на психологічний криміногенний комплекс незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних. На нашу думку, психологічна детермінація незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних (зокрема, його мотиваційна сфера) незрівнянно різноманітна і складна.

Проведене дослідження дало змогу виявити таку систему криміногенних психологічних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних і розмістити їх у порядку убавання значимості з урахуванням результатів експертного опитування: 1) прагнення до наживи (64%); 2) зневага чужої інтелектуальної власності (31%); 3) впевненість у безкарності (29%); 4) надія на безкарність (26%); 5) презирство до незначного покарання (14%); 6) марнославство (12%); 7) незнання про існування конкретного захищеного авторського або суміжного права (11%); 8) ігрова пристрасть (зокрема, хакерство здебільшого побудоване на ігровому мотиві) (8%); 9) відновлення справедливості (допомога малозабезпеченим споживачам, які не мають достатніх засобів для користування дорогими комп'ютерними програмами і базами даних (8%).

Організаційні (технологічні) фактори. Майже всі сучасні дослідники проблем незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних звертають увагу на організаційно-структурну й функціональну невідповідність системи заходів боротьби з такими злочинними проявами специфіці аналізованого явища і меті такої боротьби. Однак не приводиться скільки-небудь систематизований перелік відповідних недоліків, які підлягають усуненню або мінімізації. Проведене нами дослідження дає змогу говорити про таку сукупність основних організаційних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних:

1) перевага в системі органів, наділених повноваженнями по захисту інтелектуальної власності, структур, які забезпечують застосування заходів відповідальності за порушення авторських прав на комп'ютерні програми і бази даних (нерідко на шкоду застосуванню заходів профілактики);

2) відсутність комплексної державної програми посилення захисту інтелектуальної власності, яка б включала систему правових (цивільно-правових, адміністративно-правових, фінансових, податкових, кримінально-правових, кримінально-процесуальних, оперативних-розшукових та ін.), а також організаційно-правових заходів підвищення ефективності боротьби з інтелектуальним піратством;

3) малоефективний механізм моніторингу (збору інформації, аналізу, оцінки, прогнозу) стану незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних, його факторів й ефективності заходів боротьби з такими злочинними проявами;

4) недоліки у системі органів законодавчої, виконавчої й судової влади, підрозділів (посадових осіб), які спеціалізуються на захисті інтелектуальної власності (зокрема, як показало проведене нами опитування експертів, у правоохоронних органах, уповноважених на проведення розслідування у кримінальних справах про порушення авторських і суміжних прав, украй рідко – лише в кожному чотирнадцятому випадку – забезпечується відповідна спеціалізація);

5) украй низький рівень реального розкриття незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних. Значною мірою високий рівень латентності незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних зумовлений відсутністю нині чітких якісно-кількісних розходжень між адміністративно-караними і кримінально-карними порушеннями в аналізованій області;

6) слаборозвинена система професійної підготовки й підвищення кваліфікації фахівців в області протидії незаконному відтворенню та розповсюдженню комп'ютерних програм і баз даних;

7) малоефективний механізм взаємодії недержавних структур по забезпеченню протидії незаконному відтворенню та розповсюдженню комп'ютерних програм і баз даних (насамперед, підрозділів служби безпеки компаній) із державними правоохоронними органами;

8) низький рівень кооперації національних і закордонних правоохоронних органів, які здійснюють функції щодо протидії незаконному відтворенню та розповсюдженню комп'ютерних програм і баз даних.

Технічні фактори. Зрештою існує практичний сенс у виділенні ще однієї групи факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних, яка, як правило, називається у вітчизняних кримінологічних дослід-

женнях «технічним криміногенним комплексом» і піддається спеціальному аналізу зазвичай лише відносно необережних злочинів.

Аналіз наукових публікацій із проблеми й уточнення отриманих за допомогою експертного опитування результатів дали змогу виділити такі найбільш вагомі технічні фактори незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних:

1) недоліки засобів ефективного маркування оригіналів комп'ютерних програм і баз даних, що дають змогу однозначно ідентифікувати автора або правовласника;

2) відносна простота знищення або заміни авторських знаків і знаків правовласників без ушкодження основного об'єкта інтелектуальної власності;

3) низький рівень спеціальної технічної оснащеності правоохоронних органів, що не дає змоги з високою ефективністю виявляти й фіксувати факти незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних.

Розглянутими факторами, зрозуміло, не вичерпується все різноманіття криміногенних факторів незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних. Водночас отримані дані становлять, на наш погляд, достатній мінімум для розробки адекватної сукупності правових і організаційних заходів протидії аналізованому злочинам.

Література

1. Криминология и профилактика преступлений : [учебн.] / [Аванесов Г., Алексеев А., Антонян Ю., Вицин С. и др.] / под ред. А. Алексеева. – М. : изд-во ВШ МВД СССР, 1989. – 430 с.
2. Модель регионального криминологического и уголовно-правового прогноза / Максимов С., Миньковский Г., Пономарев П. и др. / под ред. А. Алексеева. – М. : Академия МВД РФ, 2009. – 90 с.
3. Кузнецова Н. Проблемы криминологической детерминации / Н. Кузнецова; под ред. В. Кудрявцева. – М. : изд-во МГУ, 1984. – 208 с.
4. Защита авторских и смежных прав по законодательству России. Научно-практическое издание / Ананьева Е., Гусев О., Завидов Б., Исаенко В. и др. ; под ред. И. Савельева. – М. : Экзамен, 2002. – 288 с.
5. Криминология (основные понятия в схемах ; словарь терминов ; биографический и библиографический словари) / под ред. В. Эминова. – М. : Инфра-М, 1997. – 160 с.
6. Бородин С.. Борьба с преступностью : теоретическая модель комплексной программы / С. Бородин / отв. ред. В. Кудрявцев. – М. : Наука, 1990. – 272 с.
7. Исправников В. Теневая экономика в России : иной путь и третья сила / В. Исправников, В. Куликов. – М., 1998. – 192 с.
8. Эминов Е. Борьба с незаконной предпринимательской деятельностью. Уголовно-правовой и криминологический аспекты / Е. Эминов. – М. : Пенатес-Пенаты, 1999. – 176 с.
9. Трунцевский Ю. Видеопиратство : Уголовная ответственность, раскрытие и расследование преступлений : пособ. / Ю. Трунцевский. – М. : ЮрИнфоР, 2000. – 172 с.

Анотація

Безуглий Л. А. Детермінанти незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних (на матеріалах зарубіжного досвіду). – Стаття.

У статті визначено основні детермінанти, що сприяють незаконному відтворенню та розповсюдженню комп'ютерних програм і баз даних. Автором проведено систематизацію основних причин та умов, які сприяють вчиненню незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних, за політичними, правовими, організаційними, технічними та іншими ознаками.

Ключові слова: комп'ютерні програми, бази даних, незаконне відтворення, незаконне розповсюдження, запобігання, протидія комп'ютерному піратству.

Аннотация

Безуглый Л. А. Детерминанты незаконного воссоздания и распространения компьютерных программ и баз данных (по материалам зарубежного опыта). – Статья.

В статье определены основные детерминанты, способствующие незаконному воспроизведению и распространению компьютерных программ и баз

данных. Автором проведена систематизация основных причин и условий, способствующих совершению незаконного воспроизведения и распространения компьютерных программ и баз данных, по политическим, правовым, организационным, техническим и другим признакам.

Ключевые слова: компьютерные программы, базы данных, незаконное воспроизведение, незаконное распространение, предупреждения, противодействие компьютерному пиратству.

Summary

Bezugly L. A. Determinants of illegal reconstruction and distribution of computer software and databases (based on foreign experience). – Article.

The article identified key determinants that contribute to illegal reproduction and distribution of computer programs and databases. The author conducted systematization of the main causes and conditions that facilitate the commission of illegal reproduction and distribution of computer software and databases for political, legal, organizational, technical and other characteristics.

Key words: computer programs, databases, unlawful reproduction, unlawful distribution, prevention, countering piracy.

УДК 343.851

В. М. Бесчастний*доктор наук із державного управління, професор,
ректор Донецького юридичного інституту МВС України***ОСНОВИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ**

Створення правової основи для ефективної боротьби зі злочинністю є одним з основних напрямів державної політики щодо протидії злочинності. Нормативно-правове забезпечення протидії злочинності, на наш погляд, являє собою створення умов для реалізації суб'єктами протидії злочинності своїх прав і обов'язків через сукупність правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації), явищ (правосвідомість, правову культуру, правові принципи, ідеї), правові регулювання та вплив. Тобто нормативно-правове забезпечення протидії злочинності являє, з одного боку, статичну – умови, а з іншого – процес, що виражається в правовому регулюванні та впливі.

Однією з умов є наявність нормативних актів. До їх дослідження звертався ряд науковців, проте постійні зміни в законодавстві та реформування правоохоронних органів вимагають їх періодичного переосмислення та оновлення. Тому метою статті є визначення основ законодавства України з протидії злочинності станом на сьогодні.

Доволі повну класифікацію нормативно-правових актів щодо протидії злочинності здійснила Я.О. Триньова, розподіливши їх за такими групами.

1. За видами протидії злочинності:

– загальне нормативне забезпечення (Міжнародні нормативно-правові акти, Конституція, Цивільний кодекс, Господарський кодекс, Кодекс України про адміністративні правопорушення; Цивільний процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс, Кримінальний процесуальний кодекс тощо);

– спеціальне нормативне забезпечення (Кримінальний кодекс, Кримінальний процесуальний кодекс; Кримінально-виконавчий кодекс, підзаконні нормативно-правові акти, галузеві накази Генерального прокурора України тощо).

2. За галузевою приналежністю:

– міжнародно-правове забезпечення (Загальна декларація прав людини (10.12.1948 р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (04.11.1950 р.) тощо);

– конституційно-правове забезпечення (Конституція України);

– цивільно-правове забезпечення (Цивільний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс, Кодекс законів про працю України, Сімейний кодекс, під-

законні нормативні акти (інструкції, накази, листи тощо));

– господарсько-правове забезпечення (Господарський кодекс, Господарський процесуальний кодекс, підзаконні нормативно-правові акти);

– адміністративно-правове забезпечення (Кодекс України про адміністративні правопорушення, підзаконні нормативно-правові акти).

3. За юридичною силою:

– міжнародно-правові угоди (Загальна декларація прав людини (10.12.1948 р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (04.11.1950 р.) тощо);

– Конституція України – Основний закон держави, який має найвищу юридичну силу, приймається в особливому порядку і в якому регламентуються найважливіші, з її точки зору, відносини у суспільстві у сфері організації і функціонування органів держави, державного устрою та правового статусу людини і громадянина. Всі інші нормативно-правові акти, які приймаються на території України, мають відповідати положенням Основного закону України;

– конституційні закони – закони, що вносять певні доповнення чи зміни до Конституції або скасовують її окремі норми (Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 01.02.2011 р.);

– кодекси – нормативно-правові акти, в яких об'єднано і систематизовано правові норми, що регламентують відповідну сферу відносин у суспільстві. Як правило, кодекси виступають основою певної галузі чи підгалузі законодавства (Цивільний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс, Господарський кодекс, Господарський процесуальний кодекс, Сімейний кодекс тощо);

– закони – це всі інші нормативно-правові акти, що регулюють різні відносини у суспільстві, в державі і приймаються на основі та на виконання Конституції парламентом у межах його компетенції (закони України: «Про попередження насильства в сім'ї» від 15.11.2001 р., «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 28.11.2002 р. тощо);

– підзаконні нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на те компетентними правотворчими державними органами на підставі та у виконання законів (Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» від 19.07.2005 р. тощо).

Залежно від юридичної сили підзаконні акти також можна поділити на:

– загальні – поширюються на всю територію та населення України (Концепція Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 р., схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2012 р. № 90-р);

– відомчі – поширюються на певну сферу відносин у суспільстві (Наказ Генерального прокурора України № 4/2 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» від 19.09.2005 р., Наказ Генерального прокурора України № 10 гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 21.06.2011 р. тощо);

– місцеві – мають чинність на території певної адміністративно-територіальної одиниці (Міська цільова комплексна програма профілактики та протидії злочинності в місті Києві «Безпечна столиця» на 2012-2015 рр. Додаток рішення Київради від 26.01.2012 р. № 16/7353);

– локальні – регламентують діяльність конкретних підприємств, установ, організацій і поширюються на їх працівників (Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затверджена Наказом Міністерства юстиції України 08.10.1998 р. № 53/5 (у редакції Наказу Міністерства юстиції України від 30.12.2004 р. № 144/5 тощо).

4. За дією закону у часі:

– чинні на час вчинення конкретного діяння – ч. 2 ст. 4 КК України;

– на момент вчинення конкретного діяння чинними не були, проте мають зворотню дію у часі – ст. 5 КК України.

5. За дією закону у просторі:

– національні нормативно-правові акти, які передбачають певний вид юридичної відповідальності для осіб (галузеві кодекси України, закони України);

– іноземні нормативно-правові акти, які передбачають певний вид юридичної відповідальності для осіб (галузеві кодекси іноземних держав, закони, підзаконні нормативно-правові акти тощо) [1, с. 405–407].

Наведене вище цитування потребує уточнення. До класифікації юридичних норм за галузевою приналежністю входять не лише

міжнародно-, конституційно-, господарсько-, адміністративно-правові види забезпечення протидії злочинності, а й інші, де одну з головних ролей відіграє кримінально-правове забезпечення. По-друге, значна частина нормативно-правових актів втратила чинність, у зв'язку з чим запропоноване групування потребує оновлення.

Доволі дослідженим також є питання міжнародних правових засобів протидії злочинності. Воно було предметом наукових робіт таких вчених, як: С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Я.М. Бельсона, П.Д. Біленчука, О.І. Виноградової, К.Ф. Гупенко, В.П. Зіміна, І.Н. Зубова, О.М. Ларіна, І.І. Лукашука, В.С. Овчинського, В.І. Попова, К.С. Родіонова, В.М. Савицького, Н.В. Сібільової, В.Ф. Цепелева, М.Є. Шумило та інших.

Перелік основних міжнародних договорів у кримінально-правовій сфері, укладених у рамках ООН, її спеціалізованих установ, МАГАТЕ і Ради Європи, як зазначають дослідники, охоплює такі документи.

1. Договори, укладені в рамках ООН, її спеціалізованих установ і МАГАТЕ:

а) у сфері боротьби з міжнародним тероризмом:

– Конвенція про злочини і деякі інші акти, що здійснюються на борту повітряних суден (1963 р.);

– Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден (1970 р.);

– Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації (1971 р.);

– Конвенція про запобігання і покарання за злочини проти осіб, що користуються міжнародним захистом, зокрема дипломатичних агентів (1973 р.);

– Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників (1979 р.);

– Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу (1980 р.);

– Протокол про боротьбу з незаконними актами насильства в аеропортах, які обслуговують міжнародну цивільну авіацію (1988 р.), що доповнює Конвенцію про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації;

– Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства (1988 р.);

– Протокол про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки стаціонарних платформ, розташованих на континентальному шельфі (1988 р.);

– Конвенція про маркування пластичних вибухових речовин з метою їх виявлення (1991 р.);

б) у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин і зловживанням ними:

- Єдина конвенція про наркотичні засоби (1961 р.);
- Конвенція про психотропні речовини (1971 р.);
- Протокол 1972 р. про поправки до Єдиної конвенції про наркотичні засоби (1961 р.);
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (1988 р.);
- в) у сфері боротьби з іншими злочинами, що становлять міжнародну небезпеку:
 - Міжнародна конвенція про припинення обігу порнографічних видань і торгівлі ними (1923 р.);
 - Міжнародна конвенція по боротьбі з підробленням грошових знаків (1929 р.);
 - Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами (1950 р.);
 - Конвенція про заходи, спрямовані на заборону й попередження незаконного ввезення, вивезення і передачі права власності на культурні цінності (1970 р.).

2. Договори, укладені в рамках Ради Європи:

- Європейська конвенція про видачу 1957 р. з додатковими протоколами 1975 і 1978 років;
- Європейська конвенція про взаємну правову допомогу в кримінальних справах 1959 р. із додатковим протоколом 1978 р.;
- Європейська конвенція про нагляд за умовно засудженими та умовно звільненими правопорушниками (1964 р.);
- Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (1969 р.);
- Європейська конвенція про міжнародну силу рішень по кримінальних справах (1970 р.);
- Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах (1972 р.);
- Європейська конвенція про контроль за придбанням і зберіганням вогнепальної зброї приватними особами (1978 р.);
- Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (1977 р.);
- Європейська конвенція про компенсацію жертвам насильницьких злочинів (1983 р.);
- Європейська конвенція про запобігання насильству і хуліганській поведінці глядачів під час спортивних заходів і, зокрема, футбольних матчів (1985 р.);
- Конвенція про відмивання, виявлення, вилучення і конфіскацію доходів від злочинної діяльності (1990 р.) [2, с. 30].

Аналізуючи конкретні двосторонні й багатосторонні угоди між Україною та іншими державами, О.С. Стеблинська сформулювала особливості правового регулювання в цій сфері. По-перше, викликає інтерес обсяг міжнародних зобов'язань, узятих на себе Україною як незалежною

державою. На сьогодні Україною укладено понад 100 міжнародних договорів у сфері боротьби зі злочинністю, зокрема ряд угод про правову допомогу в цивільних, сімейних і кримінальних справах (практично з усіма республіками колишнього СРСР, а також із багатьма країнами Європи, Азії, Африки та Америки), угоди про співпрацю в боротьбі з незаконним обігом наркотиків (наприклад, з Австрією та Італією). Крім того, є угоди правоохоронних органів України і країн СНД, що стосуються питань розслідування.

По-друге, регіональні контакти України у сфері боротьби з організованою злочинністю в повному обсязі охоплюються угодами з країнами-членами СНД. Серед них перше місце посідає Конвенція про правову допомогу і правові відносини в цивільних, сімейних і кримінальних справах (Мінськ, 22 січня 1993 р.). За ст. 4 Конвенції, установи юстиції договірних сторін надають правову допомогу в цивільних, сімейних і кримінальних справах відповідно до її положень. Договірні сторони надають одна одній правову допомогу шляхом виконання процесуальних та інших дій, передбачених законодавством запрошеної договірної сторони, зокрема складання і пересилання документів; проведення оглядів, обшуків; вилучення, передача речових доказів; проведення експертизи; допиту сторін, третіх осіб, підозрюваних, обвинувачених, потерпілих, свідків, експертів, розшуку осіб; здійснення кримінального переслідування, видачі осіб для притягнення їх до кримінальної відповідальності або виконання вироку, визнання й виконання судових рішень у цивільних справах, вироків у частині цивільного позову, виконавчих написів, а також шляхом вручення документів.

Загальні положення Конвенції були розкриті в аналогічних двосторонніх угодах між Україною і державами-членами СНД. Варто зазначити, що у вказаних документах передбачений уніфікований порядок надання правової допомоги в кримінальних провадженнях без урахування їх специфіки [3, с. 24–25].

Отже, правові засоби протидії злочинності в частині міжнародних нормативних актів являють собою сукупність багатосторонніх та двосторонніх договорів між Україною і країнами СНД, країнами Європи, Азії, Африки та Америки. Значною мірою такі угоди мають загальний характер, стосуються окремих напрямів, але конкретні заходи протидії злочинності визначені з учасниками СНД. Відзначимо також, що не з усіма державами світу Україна має домовленості в досліджуваній сфері, проте такий недолік поступово усувається у зв'язку з процесами глобалізації. Наприклад, Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Федеральною прокуратурою Королівства Бельгія

у боротьбі з кіберзлочинністю, організованою злочинністю, корупцією і тероризмом від 15.10.2015 р. [4] відкриває нові можливості в цих напрямках для правоохоронних органів обох країн.

Таким чином, основою законодавства України з протидії злочинності є:

1) Конституція України;

2) міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України:

а) багатосторонні – Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами від 02.12.1949 р., Міжнародна конвенція по боротьбі з підробленням грошових знаків від 20.04.1929 р., Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 17.12.1979 р., Європейська конвенція про взаємну правову допомогу в кримінальних справах від 20.04.1959 р., Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977 р. і тому подібні;

б) двосторонні – угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Словенія про співробітництво в боротьбі зі злочинністю, затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 10.10.2012 р. № 928, Меморандум про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Прокуратурою Республіки Гватемала в боротьбі з транснаціональною злочинністю від 24.03.2010 р., Меморандум про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Національною прокуратурою Королівства Нідерланди у боротьбі з кіберзлочинністю, організованою злочинністю та відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом від 09.09.2009 р., Меморандум про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Генеральною Прокуратурою Республіки Албанія в боротьбі з транснаціональною злочинністю й відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом від 18.10.2007 р. тощо;

3) кодифіковані нормативно-правові акти – Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо;

4) закони України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про державну службу», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про боротьбу з тероризмом», «Про протидію торгівлі людьми», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про запобігання корупції», «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.» тощо;

5) підзаконні акти – укази Президента України «Про систему заходів щодо усунення причин

та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 09.02.2004 р. № 175/2004 та «Про затвердження Комплексних заходів щодо профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, їх соціальної реабілітації в суспільстві» від 18.03.1998 р. № 200/98, Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні» від 06.05.2015 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 рр.» від 29 квітня 2015 р. № 265, «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» від 11 лютого 2016 р. № 65 та «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950, Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 23 червня 2010 р. № 1380/5, «Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень», затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 та інші.

Література

1. Триньова Я.О. Кримінально-правове забезпечення протидії злочинності / Я.О. Триньова // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2013. – № 1 (65) – С. 401–412.
2. Гурев М.С. Організована преступность : курс лекцій / М.С. Гурев. – СПб. : Питер, 2002. – 368 с.
3. Стеблинська О.С. Нормативно-правове забезпечення міжнародного співробітництва в боротьбі з організованою злочинністю / О.С. Стеблинська // Право і Безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 23–26.
4. Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Федеральною прокуратурою Королівства Бельгія у боротьбі з кіберзлочинністю, організованою злочинністю, корупцією і тероризмом від 15.10.2015 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/056_017.

Анотація

Бесчастний В. М. Основи законодавства України з протидії злочинності. – Стаття.

Визначено основи законодавства України з протидії злочинності. Проаналізовано класифікацію нормативно-правових актів щодо протидії злочинності. Дано оцінку правовим засобам протидії злочинності в частині міжнародних нормативних актів.

Ключові слова: законодавство, нормативно-правовий акт, правовий засіб, протидія злочинності.

Аннотация

Бесчастный В. М. Основы законодательства Украины по противодействию преступности. – Статья.

Определены основы законодательства Украины по противодействию преступности. Проанализировано классификацию нормативно-правовых актов по противодействию преступности. Дана оценка правовым средствам противодействия преступности в части международных нормативных актов.

Ключевые слова: законодательство, нормативно-правовой акт, правовое средство, противодействие преступности.

Summary

Bezchastny V. M. Legislative foundations of Ukraine in combating crime. – Article.

Legislative foundations of Ukraine in combating crime are determined. The classification of normative legal acts to combat crime is analysed. The estimate of the legal means of combating crime in terms of international regulations is done.

Key words: legislation, normative legal act, legal means, combating crime.

УДК 343.3+351.741

М. М. Комарницький
ад'юнкта кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ

ВПЛИВ ВИКОНАННЯ ОСОБОЮ СЛУЖБОВОГО ЧИ ГРОМАДСЬКОГО ОБОВ'ЯЗКУ НА ПРИЗНАЧЕННЯ ПОКАРАННЯ

Актуальність досліджуваного питання зумовлена тим, що саме виконання особою свого службового чи громадського обов'язку та наділення її у зв'язку із цим певними повноваженнями зумовлює особливий кримінально-правовий захист вказаної категорії осіб та їх близьких родичів як ймовірних потерпілих від злочинів, які вчиняються у зв'язку з виконанням особою свого службового чи громадського обов'язку.

Питання призначення покарання за злочини, які вчиняються у зв'язку з виконанням особою свого службового чи громадського обов'язку та встановлення зв'язку між посяганням на потерпілих у цих злочинах та розміром призначеного покарання окремо в юридичній літературі не досліджувалося. У контексті розгляду цих злочинів як окремої складової при характеристиці зв'язку між посяганням на потерпілих від різних злочинів, зокрема, проти життя та здоров'я особи, проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи об'єднань громадян, проти правосуддя у зв'язку з виконанням особою службового чи громадського обов'язку та особливостями призначення покарання частково здійснено у роботах М. Бажанова, В. Борисова, С. Бородіна, О. Донченко, М. Загороднікова, О. Мандро, І. Міщук, В. Навроцького, А. Наумова, В. Осадчого, В. Сташиса, С. Шапченко, С. Яценко та інших науковців. Проте, незважаючи на наявність численних наукових напрацювань, проблема встановлення зв'язку між посяганням на особу з приводу виконання такою особою чи її близьким родичем службового чи громадського обов'язку і призначенням покарання, залишається недослідженою, а в юридичній літературі вказані питання вдосталь не висвітлені.

Метою даної статті є встановлення особливостей зв'язку між посяганням на особу з приводу виконання такою особою чи її близьким родичем службового чи громадського обов'язку та призначенням справедливого покарання.

Окрім складів злочинів, в яких службова чи громадська діяльність потерпілого є елементом основного складу злочину, або кваліфікуючою ознакою складу злочинів, в яких законодавець передбачає зв'язок посягань із суспільно корисною діяльністю потерпілого, ним передбачена обставина, що обтяжує покарання. Таким чином, якщо вчиняються певні злочинні дії, що охоплюються

статтями КК, в яких не передбачено такої кваліфікуючої ознаки, а зв'язок посягання встановлений і виражається в меті перешкодження законній діяльності особи (службової або громадської) або помсти за таку діяльність, то застосуванню підлягає п. 4 ч. 1 ст. 67 Кримінального кодексу (далі – КК). Проте всі ці елементи мають різні функції, значення та сутність.

Обставини, що обтяжують покарання, є підставою для призначення більш суворого покарання в межах санкції статті і здебільшого служать індивідуалізації відповідальності у зазначених межах [1, с. 102]. Ті з них, які названі в законі, – типові, є обов'язковими і мають певний вплив на відповідальність [2, с. 141]. Нас цікавить обтяжуюча обставина (п. 4 ч. 1 ст. 67 КК), яка текстуально збігається із кваліфікуючою ознакою (п. 8 ч. 2 ст. 115 КК тощо). Подібність як названого, так й інших складів злочинів спричинила виникнення наукової суперечки про правову природу цих різновидів обставин. Одні автори вважають, що ці види обставин мають єдину правову природу [3, с. 81], а інша група дотримується позиції відмінності їхньої правової сутності [2, с. 141; 4, с. 33; 5, с. 36].

Ми погоджуємося з думкою авторів, які вважають правову природу цих обставин різною. Відмінність полягає у функціях таких обставин. У разі наявності кваліфікуючої ознаки законодавцем конструюється новий, окремий склад злочину, основною відмінністю якого є наявність необхідних у такому разі елементів суб'єктивної сторони складу злочину, тобто мети і мотиву. У разі ж вчинення злочину, який не передбачає кваліфікуючої ознаки, але вчинений із тими самими мотивом і метою, застосуванню підлягає п. 4 ч. 1 ст. 67 КК, але в такому разі склад злочину буде наявний і без мотиву та мети, тобто обтяжуючої покарання обставини в цілому. Тому обтяжуюча покарання обставина не є конструктивним елементом складу злочину, а служить лише підставою для посилення відповідальності, маючи значення для призначення покарання. Однак мета існування таких обтяжуючих покарання обставин у різних видах і формах, на нашу думку, одна – посилити розмір відповідальності винного за вчинення злочину за обставин, що визнаються законодавцем обтяжуючими покарання.

Переходячи до аналізу встановленого законодавцем механізму призначення покарання за

наявності розглянутої обставини, що обтяжує покарання (п. 4 ч. 1 ст. 67 КК), необхідно підкреслити, що зміст усіх зазначених у ній понять, а саме службовий обов'язок, громадський обов'язок, наявність певних мотиву і мети злочину, аналогічний з такими самими у кваліфікуючих ознаках.

Призначення справедливого покарання є основоположним принципом кримінального закону, однією з цілей правосуддя, а також свого роду гарантією досягнення таких цілей. У теорії кримінального права до дискусійних відноситься питання, чи є врахування обставин (як обтяжуючих, так і пом'якшуючих) обов'язком суду. Деякі автори вважають, що таке врахування є правом, а не обов'язком суду, наводячи аргументи, згідно з якими суди, залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки вчиненого злочину, можуть не брати до уваги пом'якшуючі обставини при призначенні покарання [6, с. 27–28]. Ми вважаємо, що питання про право або обов'язок врахувати розглянуті обставини має вирішуватися на користь визнання обов'язковості врахування судом усіх обставин, адже в іншому разі це призведе до порушення принципу рівності громадян перед законом і судом і результат залежатиме від особистих уподобань судді. Але законодавець, на нашу думку, прагне досягнення цілей кримінального покарання, зазначених у ч. 2 ст. 50 КК, тому суду дається право оцінки ступеня впливу тієї чи іншої обставини на розмір і вид покарання конкретної винної особи. І чинне законодавство, втім, як і попереднє, вказує, що такі обставини підлягають обов'язковому застосуванню, що неодноразово підкреслював Пленум Верховного Суду. Тому варто приєднатися до позиції авторів, які вважають врахування як обтяжуючих, так і пом'якшуючих покарання обставин обов'язком суду, а не його правом [5, с. 124–125; 2, с. 142–143]. Обтяжуючі покарання обставини підвищують ступінь суспільної небезпеки вчиненого злочину й особи злочинця, причому мають спрямованість на обтяження покарання й зумовлюють доцільність призначення більш суворого покарання в межах санкції кримінально-правової норми Особливої частини КК. Врахування таких обставин при призначенні покарання також є не правом, а обов'язком суду.

Незважаючи на обов'язкове врахування судом обтяжуючих обставин при призначенні покарання, законодавець не конкретизував ступінь впливу на відповідальність кожної з обставин, ним закріплена тільки спрямованість впливу. Однак чіткої регламентації впливу на визначення розміру та виду покарання кримінальне законодавство не містить. Суд має керуватися законодавчо визначеним механізмом обчислення виду і розміру покарання. За таких умов виникає питання: чому

винний при вчиненні злочину, передбаченого п. 8 ч. 2 ст. 115 КК, понесе відповідальність більшу, ніж передбачено ч. 1 тієї ж статті, а при вчиненні злочину, передбаченого ст. 121 КК за тих самих обставин, відповідальність настає лише з урахуванням обтяжуючої обставини – п. 4 ч. 1 ст. 67 КК? Тобто це не утворює кваліфікованого складу і, відповідно, не збільшує відповідальність, а лише зобов'язує суд врахувати розглянуту обтяжуючу обставину, не визначаючи межі такого врахування, що може спричинити призначення покарання менш суворого, але передбаченого санкцією даної статті. Навіть враховуючи, що перший вказаний злочин є тяжчим, залишається незрозумілим вибірковий характер законодавчого встановлення підвищеної відповідальності, адже суспільна небезпека дій винного зростає в обох випадках, а реальне підвищення відповідальності спостерігається тільки в першому.

Можна припустити, що законодавець виділив певні злочини, які, на його думку, з більшою ймовірністю вчиняються і (або) можуть заподіяти істотнішу шкоду суспільним відносинам, які охороняє закон про кримінальну відповідальність. У таких випадках ним сконструйовані кваліфіковані склади, а вибірковий підхід зумовлений ступенем тяжкості діяння. З таким положенням можна погодитися лише за умови часткової законодавчої регламентації призначення покарання, тобто при законодавчому визначенні меж відповідальності винного при вчиненні злочину при наявності обтяжуючих обставин (п. 4 ч. 1 ст. 67 КК), за прикладом ст. 69–1 КК, яка регламентує вплив на призначення покарання обставин, що пом'якшують покарання. В іншому разі (нинішня ситуація) одна і та сама обставина, яка, безперечно, підвищує суспільну небезпеку злочинного діяння, розглядається законодавцем залежно від ситуації, що, на нашу думку, є неприйнятним. Як справедливо зазначає К.Ф. Тихонов, було б виправданим відтворити безпосередньо в законі заборону призначення максимального покарання за наявності хоча б однієї пом'якшуючої обставини, – так само, як і мінімального покарання за наявності обтяжуючої обставини [7, с. 33]. Частина цієї пропозиції вже реалізована законодавцем – у частині пом'якшуючих покарання обставин (ст. 69–1 КК).

Зазначене питання є дискусійним у доктрині кримінального права. Різні автори пропонують різні підходи до його вирішення, які можна поділити на дві групи. Перша група авторів вважає, що вирішенню проблеми сприяло б вироблення наукових рекомендацій, що містять своєрідну шкалу з переліком типових для цього виду злочину критеріїв індивідуалізації покарання із зазначенням оцінки їх значимості в умовно прийнятій системі балів. Негативним у цьому підході, на наш погляд, є його рекомендаційний характер,

який дещо в іншій формі міститься в діючих постановках Пленуму Верховного Суду України.

Ми ж підтримуємо позицію авторів, що пропонують законодавчим шляхом визначити вплив тієї чи іншої обставини або певних груп таких обставин, або комплексу (обтяжуючих або пом'якшуючих) обставин на призначення покарання та визначення обсягу кримінальної відповідальності. А призначення покарання за наявності комплексу різних за спрямованістю обставин має відбуватись за принципом, викладеним ще М. Таганцевим: «У тих випадках, коли діяння становить звичайний, ніби нормальний тип даного роду злочинів, або де хоча й існують обставини, що обтяжують або послабляють винність, але в рівномірності, взаємно покриваючи один одного, повинна бути застосована і середня міра призначеного в законі покарання; наявність або перевага обставин, що обтяжують вину, буде наближати відповідальність до призначення за дане діяння вищої межі покарання; наявність або ж перевага обставин, що послаблюють вину, – до його нижньої межі» [8, с. 388]. У чинному кримінальному законодавстві вже існують приклади такого регулювання: до таких норм можна віднести ст. 69 КК (призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом) і ст. 69–1 КК (призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання). Автори, що досліджують інститут обставин, що обтяжують і пом'якшують покарання, вважають, що такі кроки є перспективними в реалізації ідеї конкретизації правового значення обставин. Однак зазначимо, що ми не закликаємо до розуміння індивідуалізації (призначення) покарання лише як додавання або віднімання цифр. Безумовно, необхідно залишити за судом право врахування ступеня впливу тієї чи іншої обставини на вид і розмір покарання, однак видається, що законодавцю варто продовжити регламентацію впливу обтяжуючих покарання обставин за прикладом ст. 69–1 КК. Враховуючи важливість та обсяг необхідних досліджень щодо внесення конкретних пропозицій стосовно ступеня впливу окремої обставини на розмір і вид покарання, вважаємо, що це можливо лише при проведенні самостійного дослідження сукупності всіх обтяжуючих обставин. Упевнено можна відзначити, що досліджувана обставина (п. 4 ч. 1 ст. 67 КК) завжди збільшує суспільну небезпеку діяння, свідчить про підвищену небезпеку особи винного і заподіює додаткову шкоду, яка має бути належним чином оцінена.

Наявність розглянутої обставини як обтяжуючої покарання (п. 4 ч. 1 ст. 67 КК) в кримінально-правовій літературі не викликає сумнівів. Науковці здебільшого аналізують зміст зазначених у ній понять. Як було підкреслено, ці поняття не мають відмінностей між кваліфікуючими ознаками й обтяжуючою обставиною.

Відповідно до положення, закріпленого ч. 4 ст. 67 КК, обтяжуюча обставина, передбачена відповідною статтею Особливої частини КК як ознака злочину, вже не може враховуватися при призначенні покарання. Така норма закону, на нашу думку, є цілком справедливою і виправданою. За тих умов, коли розглядувана обтяжуюча обставина міститься в основному складі статті КК або в якості кваліфікуючої ознаки, підвищена суспільна небезпека вже врахована законодавцем у санкції за такий склад злочину і, що важливіше, є обов'язковою ознакою складу злочину – вона врахована безпосередньо в диспозиції. Крім того, подібне врахування зроблено законодавцем у суворішій формі, тобто ним врахована суспільна небезпека і регламентована відповідальність, що полягає в суворішому покаранні. Тому застосування п. 4 ч. 1 ст. 67 КК у такому разі неможливе, оскільки призведе до повторного врахування обтяжуючої обставини, вже врахованої безпосередньо у складі злочину.

Таким чином, при вчиненні діянь, передбачених п. 8 ч. 2 ст. 115, ч. 2 ст. 163, ч. 2 ст. 180, ч. 3 ст. 296, ч. 2 ст. 405 КК, суд не має права повторно враховувати при призначенні покарання п. 4 ч. 1 ст. 67 КК, оскільки розглянута обставина утворює кваліфікований склад передбачених ними діянь. Що стосується норм КК, де розглянута обставина є елементом основного складу, то вчинення винним злочину, передбаченого в одній зі статей (ст. 112, 157, 171, 342, 343, 345, 346, 348, 349–1, 350, 376, 379, 397, 400, 404) КК, також виключає посилання суду на п. 4 ч. 1 ст. 67 КК, адже цю обтяжуючу покарання обставину вже враховано законодавцем в їх конструкції, причому в конкретизованому вигляді, що тягне більш диференційовану правову оцінку вчиненого.

Враховуючи суттєву різницю між однією й тією самою обставиною вчинення злочину, які мають неоднакове змістоє значення, видається можливим припустити, що, крім передбачених законом злочинів, зі значною ймовірністю, у зв'язку з виконанням таких самих обов'язків (службових чи громадських) можуть бути вчинені й інші злочинні діяння, в яких не передбачено цю кваліфікуючу ознаку. На наш погляд, такими можуть бути злочини, передбачені наступними статтями КК – 121 (умисне тяжке тілесне ушкодження), 122 (умисне тілесне ушкодження середньої тяжкості), 125 (умисне легке тілесне ушкодження), 126 (побої і мордування), 127 (катування), 129 (погроза вбивством), 146 (незаконне позбавлення волі або викрадення людини), 147 (захоплення заручника), 152 (згвалтування), 189 (вимагання), 194 (умисне знищення або пошкодження майна).

Аргументація вибору вказаних норм КК така: на нашу думку, діяння, виділені нами, зі знач-

ною ймовірністю, можуть бути обрані винними для здійснення злочинного впливу або помсти у зв'язку з правомірною службовою чи громадською діяльністю особи щодо його або його близьких. Недарма деякі із зазначених вище злочинів становлять об'єктивний бік спеціальних норм злочинів проти правосуддя чи авторитету органів державної влади (ст. 342, 343, 345, 346, 348, 349–1, 350, 376, 379, 397, 400 КК): це, наприклад, знищення або пошкодження майна (ст. 194 КК), погроза вбивством (ст. 129 КК) або заподіянням шкоди здоров'ю (ст. 121, 122, 125 КК) тощо. Потерпілими в такому разі можуть бути лише деякі категорії осіб, які виконують певні види діяльності. Тому включення розглянутої обставини в якості кваліфікуючої ознаки таких діянь, на нашу думку, було б обґрунтованим. Те ж саме відноситься і до злочинів, передбачених ст. 126 (побою і мордування), 127 (катування).

Щодо інших зазначених норм можна відзначити, що подібні злочини, на нашу думку, також можуть бути обрані як метод впливу на особу або її близьких із метою досягнення злочинного результату. До них можна віднести ст. 146 (незаконне позбавлення волі або викрадення людини), ст. 147 (захоплення заручника), ст. 152 (зґвалтування), ст. 189 (вимагання), ст. 194 (умисне знищення або пошкодження майна).

На нашу думку, перераховані злочини є найбільш імовірними, при вчиненні яких можлива наявність необхідної мотивації для використання судом розглянутої обтяжуючої обставини – п. 4 ч. 1 ст. 67 КК. Безумовно, застосування обтяжуючої обставини цим не обмежується, однак інші діяння можуть бути лише приватними випадками і носити одиничний характер. Об'єктивний бік виділених нами складів уявляється найбільш придатним, на нашу думку, для здійснення злочинного впливу на осіб, які правомірно виконують свій службовий або громадський обов'язок, а також їх близьких. Наприклад, винний, будучи підозрюваним або обвинуваченим, може вчинити викрадення однієї з близьких осіб слідчого або судді, які здійснюють досудове розслідування або судовий розгляд з метою впливу для досягнення потрібного йому результату (ст. 146 КК). Подібне може статися і з директором якого-небудь підприємства чи організації з метою зміни або припинення його правомірної діяльності, яка не подобається винному тощо.

Ґрунтуючись на результатах проведеного аналізу, можна сформулювати такі висновки й пропозиції. Кримінально-правовий захист осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку з виконанням ними свого службового або громадського обов'язку завдяки наявності розглянутої обтяжуючої обставини (п. 4 ч. 1 ст. 67 КК) створює сприятливий ґрунт для належної правової оцінки вчиненого

винним діяння, що спеціально не передбачене окремими нормами КК (основним чи кваліфікованим складом), й охоплює практично всі передбачені КК склади злочинів, що, на нашу думку, є позитивним фактором.

Однак у зв'язку з відсутністю чіткої законодавчої регламентації призначення винному покарання за наявності в його діях розглянутої обтяжуючої обставини, може бути не досягнута мета кримінального покарання і відповідальність не відповідатиме суспільній небезпеці діяння. На нашу думку, необхідно законодавчо регламентувати повноваження суду у призначенні покарання за обтяжуючих обставин в цілому і за розглянутих зокрема.

Враховуючи суттєві відмінності в обсязі кримінальної відповідальності за злочини, де розглянута обставина є конструктивним елементом складу злочину і враховується при призначенні покарання, пропонуємо доповнити норми кваліфікуючою ознакою – вчинення таких дій щодо особи чи її близького родича у зв'язку з виконанням цією особою службового або громадського обов'язку, що допоможе більш об'єктивно (точно) оцінити суспільну небезпеку таких злочинних діянь.

Література

1. Кісілюк Е. Кваліфікуючі ознаки чи обтяжуючі обставини складу злочину / Е. Кісілюк // Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи : матеріали Х Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28.11.2014 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 101–103.
2. Кругликов Л. Дифференциация ответственности в уголовном праве / Л. Кругликов, А. Васильевский. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 300 с.
3. Козлов А. Проблема унификации отягчающих обстоятельств, предусмотренных Общей и Особенной частями уголовного закона / А. Козлов // Вестник Московского университета. – Право. – 1977. – № 3. – С. 80–85.
4. Кісілюк Е. М. Відмінність між кваліфікуючими ознаками складу злочину та обставинами, що пом'якшують та обтяжують покарання / Е. Кісілюк // Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів : зб. наук праць за матеріалами наук.-практ. конф. (Київ, 29.03.2012 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – С. 32–34.
5. Мясников О. Смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства в теории, законодательстве и судебной практике / О. Мясников. – М. : Юрлитинформ, 2002. – 240 с.
6. Кригер Г. Наказание и его применение : научное издание / Г. Кригер. – М. : Госюриздат, 1962. – 70 с.
7. Тихонов К. Об основном критерии определения меры ответственности за преступление / К. Тихонов // Личность преступника и уголовная ответственность. – Вып. 3. – Саратов, 1987. – С. 32–37.
8. Таганцев Н. Русское уголовное право : в 2-х т. / Н. Таганцев. – Тула : Автограф, 2001. – Т. 2 : Часть общая. – 688 с.

Анотація

Комарницький М. М. Вплив виконання особою службового чи громадського обов'язку на призначення покарання. – Стаття.

У статті проведено аналіз та окреслено особливості встановлення зв'язку між посяганням на особу з приводу виконанням такою особою чи її близьким родичем службового чи громадського обов'язку та призначенням покарання за такий злочин, розглянуто особливості його встановлення та запропоновані зміни і доповнення до чинного Кримінального кодексу України.

Ключові слова: зв'язок, посягання, потерпілий, службовий обов'язок, громадський обов'язок, виконання обов'язків, призначення покарання.

Аннотация

Комарницький Н. М. Влияние выполнения личностью служебного или гражданского долга на назначение наказания. – Статья.

В статье проведен анализ и подчеркнуты особенности установления связи между посягательством на личность по причине выполнения такой личностью или ее

близким родственником служебного или гражданского долга и назначением наказания за преступление, рассмотрены особенности его установления и предложены изменения и дополнения к действующему Криминальному кодексу Украины.

Ключевые слова: связь, посягательство, потерпевший, служебный долг, гражданский долг, выполнение обязанностей, назначение наказания.

Summary

Komarnicky N. M. The impact of implementation by the person an official or public duty for the sentencing for a crime. – Article.

In the article we do the analysis and give characteristics of the communication between infringement of the personality regarding execution by such person or its close relative, official or public duty, and sentencing for such crime, the peculiarities of its installation and the proposed changes and additions to the current Criminal code of Ukraine.

Key words: communication, assault victim, official duty, public duty, performance of duty, punishment.

УДК 343.1

А. О. Конончук
провідний фахівець відділу комп'ютерного
та програмного забезпечення
Національної академії внутрішніх справ

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА СТВОРЕННЯ НЕ ПЕРЕДБАЧЕНИХ ЗАКОНОМ ВОЄНІЗОВАНИХ АБО ЗБРОЙНИХ ФОРМУВАНЬ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Сучасне кримінальне законодавство зарубіжних країн передбачає кримінальну відповідальність за організацію об'єднань, зокрема збройних та воєнізованих, а також різні форми участі в них, якщо їх діяльність суперечить правовим нормам або має на меті вчинення суспільно небезпечних діянь. Відповідні правові норми мають на меті забезпечити кримінально-правову охорону суспільних відносин від створення та функціонування таких об'єднань. Не є виключенням і Кримінальний кодекс (далі – КК) України, у ст. 260 якого передбачено кримінальну відповідальність за створення не передбаченого законом воєнізованого або збройного формування.

Останнім часом протидія цим злочинам залишається пріоритетною в діяльності державних органів, насамперед правоохоронних, з огляду на криміногенну ситуацію в державі. Якщо у 2013 р. не виявлено жодного такого злочину, то у 2014 р. – 457. Водночас ефективність цього процесу певною мірою залежить від якості кримінально-правової норми, передбаченої ст. 260 КК України.

Окремі проблемні питання кримінально-правової характеристики створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань за кримінальним законодавством України розглянуто у працях М.А. Акімова, Ю.В. Бауліна, А.А. Вознюка, М.Й. Коржанського, В.О. Навроцького, В.А. Робака, В.П. Тихого, З.А. Тростюк, М.І. Хавронюка, Р.Л. Чорного, П.В. Хряпінського, І.С. Шапкіна та інших авторів. Водночас із-поміж зарубіжних вчених цією проблемою займалися В.А. Абдухамітов, А.Д. Аджиев, Д.А. Бадужева, Б.Ш. Бейбулатов, А.В. Дмитренко, Т.М.-С. Магомедов, А.В. Павлінова, Д.В. Подліпський, І.О. Смірнов, А.Ч. Сигинбаєва, Ф.А. Узбеков та інші дослідники. Незважаючи на значні досягнення вчених у розробці зазначеної проблематики, чимало проблем залишилися невирішеними. Це впливає на ефективність застосування кримінально-правової норми, передбаченої ст. 260 КК України, та зумовлює необхідність формулювання пропозицій щодо її удосконалення. Важливу роль у цьому відіграє вивчення кримінального законодавства зарубіжних країн.

Відтак **метою статті** є порівняльне дослідження кримінально-правових ознак не передбачених

законом воєнізованих або збройних формувань за кримінальним законодавством України та інших країн.

Юридичні підстави кримінальної відповідальності за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, передбачені ст. 260 КК України, подібні за своїм змістом до аналогічних та суміжних норм таких зарубіжних країн, як Республіка Австрія [1], Аргентинська Республіка [3], Королівство Данія [4], Королівство Норвегія [5], Держава Ізраїль [6], Королівство Іспанія [7], Французька Республіка [8], Федеративна Республіка Німеччина [9], Королівство Швеція [10], Республіка Азербайджан [11], Республіка Білорусь [12], Республіка Вірменія [13], Грузія [14], Республіка Казахстан [15], Киргизька Республіка [16], Республіка Молдова [17], Республіка Таджикистан [18], Республіка Туркменістан [19], Російська Федерація [20].

Вагому роль у дослідженні юридичних підстав кримінальної відповідальності за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань відіграє об'єкт злочину.

У законодавстві більшості зарубіжних країн (зокрема, у республіках Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Киргизія, Таджикистан, Російській Федерації), як і в КК України, суспільно небезпечні діяння, пов'язані зі створенням та функціонуванням не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, відносять до злочинів проти громадської безпеки. У КК Грузії, Республіці Казахстан, Республіці Молдова, Республіці Туркменістан вони входять до списку злочинів проти громадської безпеки та громадського порядку.

Водночас у КК Республіки Австрія та Французької Республіки ці злочини відносять до злочинних діянь проти громадського спокою, у КК Аргентинської Республіки та Федеративної Республіки Німеччина – до злочинів проти громадського порядку, у КК Королівства Данія – до злочинів проти конституції і вищих органів держави, у КК Королівства Швеція – до злочинів, пов'язаних з образом монарха, у КК Швейцарської Конфедерації – до злочинів проти держави й оборони країни, у КК Королівства Іспанія – до злочинів, що посягають на основні права і публічні свободи, гарантовані конституцією, у КК Королівства Нор-

вегія – до злочинів проти конституційного устрою Норвегії і голови держави.

Таким чином, родовий об'єкт цих злочинів у кримінальному законодавстві зарубіжних країн визначається по-різному. Частково це зумовлено особливостями побудови структури кримінального законодавства

країн. У кожній країні закон про кримінальну відповідальність характеризується оригінальною системою розділів, підрозділів, глав та інших структурних частин. Відтак, у деяких країнах навіть немає розділу, що має назву «Злочини проти громадської безпеки».

Незважаючи на це, серед вивченого досвіду зарубіжних країн домінує позиція про віднесення досліджуваних суспільно небезпечних діянь до злочинів проти громадської безпеки. Переважно це держави – члени СНД чи колишнього СРСР. У зв'язку з чим можна зробити висновок: розміщення статті, що передбачає кримінальну відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань за КК України саме серед злочинів проти громадської безпеки відповідає тенденції розвитку кримінального законодавства тих зарубіжних країн, які мають з Україною спільне історичне минуле та подібну систему кримінально-правових правових норм.

Досліджуючи **об'єктивний бік** цих злочинів, варто відзначити, що у ст. 260 КК України міститься кілька альтернативних діянь, які стосуються не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, зокрема їх створення, участь у їх діяльності, керівництво зазначеними формуваннями, їх фінансування, постачання їм зброї, боєприпасів, вибухових речовин чи військової техніки, а також участь у складі зазначених формувань у нападі на підприємства, установи, організації чи на громадян. У ч. 5 ст. 260 КК України встановлено кримінальну відповідальність за злочин із матеріальним складом – діяння, передбачене ч. 4 цієї статті, що призвело до загибелі людей чи інших тяжких наслідків.

З діянь об'єктивного боку аналогічних злочинів у кримінальному законодавстві зарубіжних країн здебільшого передбачено такі: 1) створення зазначених об'єднань; 2) керівництво ними; 3) участь у них. В окремих випадках у законодавстві інших країн криміналізовані: фінансування цих формувань (у КК Грузії та Російської Федерації); участь на території іноземної держави в збройному формуванні, не передбаченому законодавством, з метою, що суперечить інтересам держави (в КК Російської Федерації); постачання їм зброї, боєприпасів, вибухових речовин, військової техніки або військового спорядження, участь у нападах у складі цих формувань, зокрема й тих, що спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки (у КК Республіки Азербайджан); озброєн-

ня вже існуючого формування, керування таким формуванням, вербування членів для такого формування, їх набір, або навчання військовій справі, або підготовка до збройних дій в інший спосіб, або надання такому формуванню засобів озброєння, транспортних засобів або передавальних пристроїв, або підтримання діяльності такого формування фінансовими коштами чи іншим суттєвим чином (у КК Республіки Австрія); надання значної економічної або іншої істотної підтримки військовому корпусу, групі або асоціації, які мають намір із застосуванням сили впливати на державні справи або порушувати громадський порядок (у КК Королівства Данія); підтримання або відтворення об'єднання (у КК Французької Республіки); сприяння створенню об'єднання (у КК Аргентинської Республіки); приєднання до такої групи, постачання їй зброї або грошей, або підтримування її в інший спосіб (у КК Федеративної Республіки Німеччина); дії зі зброєю, боєприпасами або подібним спорядженням, надання будівлі або ділянки для діяльності угруповання, або підтримання його грошима чи в інший спосіб (у КК Королівства Швеція); набір членів чи підтримка такої організації (у КК Королівства Норвегія).

Вартим уваги є той факт, що зміст окремих діянь об'єктивного боку цих злочинів закріплений у кримінальному законодавстві окремих зарубіжних країн. Наприклад, у ч. 3 ст. 223 КК Грузії фінансування незаконного формування визначено як збір і надання фінансових коштів або іншого майна з умислом, що воно буде використане або може бути використане для діяльності незаконного формування [14]. Це дає змогу покращити процес тлумачення та застосування кримінально-правової норми.

Заслужовує на увагу й диференціація кримінальної відповідальності за ці діяння, що має місце в кримінальному законодавстві окремих зарубіжних країн (наприклад, у КК Французької Республіки, Королівства Іспанія, Грузії, Республіки Азербайджан, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки, Республіки Вірменія, Республіки Туркменістан та Російської Федерації). Варто погодитись із тим, що створення і керівництво цими формуваннями в окремих випадках вважають більш небезпечними діяннями, ніж участь у них. Водночас найбільш небезпечними визнають участь у нападах вчинених не передбаченими законодавством озброєними формуваннями, що спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки, як це має місце у ст. 279.3 КК Республіки Азербайджан (за це діяння передбачене, зокрема, й довічне ув'язнення).

Розглядаючи **суб'єктивний бік** злочинів, слід відзначити, що зазначені об'єднання здебільшого не мають мети як обов'язкової ознаки складу злочину. У певних випадках встановлюють-

ся навіть вказівки про відсутність мети нападу. Наприклад, у диспозиції ст. 287 КК Республіки Білорусь зазначається про створення незаконного збройного формування за відсутності ознак ст. 286 цього Кодексу [12], тобто за відсутності ознак бандитизму, оскільки у ст. 286 КК Республіки Білорусь встановлено кримінальну відповідальність за бандитизм (створення банди, тобто озброєної організованої групи з метою нападу на підприємства, установи, організації чи на громадян, або керівництво бандою, або участь у банді або у вчинених нею нападах). Очевидно, під відсутністю ознак бандитизму білоруський законодавець розуміє відсутність саме мети нападу на підприємства, установи, організації чи на громадян. Аналогічне положення міститься у кримінальному законодавстві Республіки Вірменія. Воно дає змогу частково вирішити проблему відмежування створення незаконного збройного формування від бандитизму. Зазначене положення може бути використане під час удосконалення юридичних підстав кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 260 КК України.

Крім того, на підставі вивчення зарубіжного досвіду пропонуємо виключити зі ст. 260 КК України ч. 4, в якій встановлено відповідальність за участь у складі передбачених ч. 1 або ч. 2 цієї статті формувань у нападі на підприємства, установи, організації чи на громадян, оскільки це діяння збігається з участю у нападах у складі банди, оскільки таке діяння з-поміж кримінально-правових норм зарубіжних країн практично не зустрічається.

У певних випадках все таки має місце вказівка на мету досліджуваних злочинних об'єднань. Певним чином мету такого об'єднання розкрито у ч. 1 ст. 4 КК Королівства Швеція, де встановлено відповідальність особи, котра організовує або бере участь у діяльності спільноти, яка повинна розглядатися як така, що представляє або, з огляду на її характер і цілі, для яких вона була організована, легко може розвинути в інструмент насильства (такий, як військовий загін або поліцейські сили), і яка без належного дозволу не сприяє оборонним установам або поліції, або яка від імені такої спільноти має справу зі зброєю, боєприпасами або подібним спорядженням, надає будівлю або ділянку для діяльності спільноти, або підтримує її грошима чи в інший спосіб [10]. У § 114 КК Королівства Данія зазначено про намір військового корпусу, групи або асоціації із застосуванням сили впливати на державні справи або порушувати громадський порядок.

Однак визначення мети створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань у зарубіжних країнах здебільшого не зустрічається. Аналогічна ситуація і в КК України, в ст. 260 якого про мету згадується лише у разі участі в складі зазначених злочинних об'єднань у напа-

дах. Однак такі дії у певних випадках нагадують розбій або бандитизм, що породжує проблеми відмежування злочину, передбаченого ст. 260 КК України, від інших діянь.

Як і в кримінальному законодавстві України, у більшості вивчених зарубіжних країн (Російська Федерація, республіки Азербайджан, Білорусь, Молдова, Вірменія, Казахстан, Киргизія, Таджикистан, Туркменістан) кримінальну відповідальність за досліджувані злочини встановлено з 16 років. Водночас, відповідно до кримінального законодавства Королівства Норвегія та Королівства Швеція, кримінальна відповідальність за це діяння настає з 15 років. Відтак, можна зробити висновок про доцільність встановлення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 260 КК України, для осіб, які досягли 16 років.

У кримінальному законодавстві Республіки Вірменія та Республіки Таджикистан у кваліфікованому складі злочину передбачено спеціального суб'єкта – службову особу. Водночас в українському законі про кримінальну відповідальність не передбачено такого суб'єкта. З чим варто погодитись, оскільки за таких обставин участь службової особи у створенні не передбаченого законом воєнізованого формування чи його діяльності буде кваліфікуватись за сукупністю злочинів. Така позиція вітчизняного законодавця повністю відповідає принципам кримінального права та кваліфікації злочинів.

З-поміж кримінально-правових заохочень, що можуть бути застосовані до учасників незаконних збройних (воєнізованих) формувань домінують спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності. Вони передбачені у КК республік Білорусь, Казахстан, Киргизія, Молдова, Таджикистан, Туркменістан, а також Грузії та Російської Федерації.

Здебільшого у кримінальному законодавстві зарубіжних країн, як і в КК України не встановлено обмежень щодо суспільно небезпечних діянь, за вчинення яких особа може бути звільнена від кримінальної відповідальності. Лише у КК Російської Федерації міститься обмеження щодо вчинення таких злочинів вперше. Тобто, якщо такий злочин вчинено вдруге, учасник незаконного збройного формування не може бути звільнений від кримінальної відповідальності.

Крім того, за кримінальним законодавством Грузії, Російської Федерації, республік Казахстан, Киргизія, Молдова, Таджикистан і Туркменістан особа не може бути позбавлена кримінальної відповідальності, якщо в її діях міститься склад іншого злочину. У ст. 260 КК України така умова відсутня, що, на наш погляд, заохочує учасників не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань до вчинення позитивних післезлочинних дій.

З умов звільнення від кримінальної відповідальності у кримінальному законодавстві зарубіжних країн передбачено лише дві: 1) добровільне припинення участі в незаконному формуванні; 2) добровільна здача зброї (військового спорядження). Однак умови звільнення від кримінальної відповідальності учасників не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань за КК України дещо інші – це добровільний вихід із такого формування і повідомлення про його існування органам державної влади чи місцевого самоврядування. З огляду на зарубіжний досвід, вважаємо за доцільне розширити умови спеціального виду звільнення від кримінальної відповідальності, передбаченого ч. 6 ст. 260 КК України, додавши до них добровільну здачу зброї (звісно, за наявності її в учасника формування).

У кримінальному законодавстві окремих зарубіжних країн за позитивну післязлочинну поведінку учасник не передбаченого законом воєнізованого або збройного формування може бути лише звільнений від покарання. Наприклад, у ч. 2 ст. 279 КК Республіки Австрія зазначено, що, відповідно до абз. 1, не підлягає покаранню той, хто добровільно, перш ніж відповідні органи (§ 151, абз. 3) дізнаються про його злочинну діяльність, сповіщає ці органи про все те, що йому відомо про таке формування та його плани, в тому разі, якщо ці факти поки що зберігаються в таємниці [1]. На наш погляд, дійсно в окремих випадках для учасників цих об'єднань доцільніше застосовувати звільнення від покарання, а не від кримінальної відповідальності.

Нині умови спеціальних видів звільнення від кримінальної відповідальності учасників не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, закріплені у кримінальному законодавстві України та зарубіжних країн, є занадто лояльними. Поступки, на які йде держава, іноді є набагато більшими, ніж позитивні післязлочинні дії учасників цих об'єднань.

Вивчаючи покарання за цей злочин, варто зазначити, що, на відміну від ст. 260 КК України, де передбачено лише два види покарання – позбавлення волі на певний строк та конфіскацію майна, – у кримінальному законодавстві зарубіжних країн таких покарань набагато більше. Санкції схожих та аналогічних норм у кримінальному законодавстві зарубіжних країн також містять обмеження волі, штраф, арешт, виправні роботи, довічне позбавлення волі.

У разі вчинення цього злочину службовою особою санкція включає покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, як, зокрема, у санкції ч. 3 ст. 224 КК Республіки Вірменія.

На підставі зазначеного вважаємо за доцільне розширити санкції ст. 260 КК України, додавши до них інші види покарань.

Вивчення зарубіжного досвіду кримінальної відповідальності за ці злочини дає змогу зробити кілька важливих висновків і пропозицій для удосконалення кримінально-правової норми, передбаченої ст. 260 КК України.

1. Юридичні підстави кримінальної відповідальності за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, передбачені ст. 260 КК України, схожі за своїм змістом з аналогічними та суміжними нормами зарубіжних країн, насамперед, країн СНД.

2. У кримінальному законодавстві більшості зарубіжних країн ці злочини розміщені в розділі «Злочини проти громадської безпеки». Однак в окремих зарубіжних країнах вони передбачені в інших розділах, зокрема, серед злочинів проти громадського спокою, громадського порядку, Конституції, конституційного устрою, держави, голови держави, вищих органів державної влади, оборони країни тощо. Водночас найбільш доцільним вважаємо розміщення статті, що передбачає кримінальну відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань за КК України, саме серед злочинів проти громадської безпеки.

3. У кримінальному законодавстві України, з огляду на позитивний досвід зарубіжних країн, варто диференціювати кримінальну відповідальність за злочини, передбачені ст. 260 КК України, а також розширити санкції кримінально-правової норми, передбаченої цією статтею, вказівкою на інші покарання.

4. Необхідно також диференціювати заходи кримінально-правового заохочення у вигляді звільнення від кримінальної відповідальності та від покарання учасників не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань з огляду на суспільну небезпеку вчинених ними діянь та подальшу позитивну післязлочинну поведінку.

Література

1. Уголовный кодекс Австрии. – Пер. с нем. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. – 144 с.
2. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики от 14 марта 1997 г. / [под ред. А.И. Коробеева, пер. с кит. Д.В. Вичикова]. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 303 с.
3. Уголовный кодекс Аргентины / Науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, проф. Ю.В. Голика; пер. с исп. Л.Д. Ройзенгурта. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 240 с.
4. Уголовный кодекс Дании / Науч. ред. и пред. С.С. Беляева, канд. юрид. наук (МГУ им. М.В. Ломоносова); пер. с дат. и англ. канд. юрид. наук С.С. Беляева, А.Н. Рычевой. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 230 с.
5. Уголовное законодательство Норвегии / Науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, проф. Ю.В. Голика; пер. с норвеж. А.В. Жмени. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 375 с.

6. Закон об уголовном праве Израиля / Предисл., пер. с иврита: магистр права (LLM) М. Дорфман; науч. ред. канд. юрид. наук Н.И. Мацнев. – СПб. : Изд-во Р. Асламова «Юридический центр Пресс», 2005. – 412 с.

7. Уголовный кодекс Испании. / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Н.Ф. Кузнецовой и докт. юрид. наук, проф. Ф.М. Решетникова. – М. : Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1998. – 218 с.

8. Уголовный кодекс Франции / Науч. ред. канд. юрид. наук, доц. Л.В. Головки, канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой; пер. с фр. канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 650 с.

9. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / Науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, проф. Д.А. Шестакова; пер. с нем. Н.С. Рачковой. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 524 с.

10. Уголовный кодекс Швеции / Под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой и канд. юрид. наук С.С. Беляева; пер. С. С. Беляева. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 320 с.

11. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики от 30 декабря 1999 г. по состоянию на 31 января 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.unodc.org/tldb/pdf/Azerbaijan_Criminal_Code_in_Russian_Full_text.pdf.

12. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З по состоянию на 19 июля 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900275#load_text_none_1_.

13. Уголовный кодекс Республики Армения от 29 апреля 2003 г. ЗР-528 по состоянию на 30 декабря 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus#3>.

14. Уголовный кодекс Грузии от 22 июля 1999 г. № 2287-вс по состоянию на 31 октября 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/16426/143/ru/pdf>.

15. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V по состоянию на 22 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252#pos=1;307.

16. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 г. № 68 по состоянию на 24 ноября 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://online.adviser.kg/Document/?link_id=1000871485.

17. Уголовный кодекс Республики Молдова от 18 апреля 2002 г. № 985-XV по состоянию на 11 октября 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/331268/>.

18. Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. № 575 по состоянию на 23 июля 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397325#pos=1;263.

19. Смирнов А.В. Комментарий к Уголовному кодексу Туркменистана. Постатейный / Смирнов А.В.,

Калиновский К.Б.; под общ. ред. проф. А.В. Смирнова. Центр ОБСЕ в Ашхабаде. – Ашхабад, 2013. – 663 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/ru/ashgabat/117369?download=true>.

20. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ по состоянию на 19 декабря 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/.

Анотація

Конончук А. О. Кримінальна відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань за кримінальним законодавством України та зарубіжних країн. – Стаття.

У статті здійснено порівняльно-правове дослідження об'єктивних та суб'єктивних ознак створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань та участі в них, покарання за зазначений злочин, а також кримінально-правового заохочення учасників цих об'єднань за кримінальним законодавством України та інших країн.

Ключові слова: не передбачене законом воєнізоване формування, не передбачене законом збройне формування, злочинне об'єднання, незаконне об'єднання, зарубіжне кримінальне законодавство, співучасть.

Аннотация

Конончук А. О. Уголовная ответственность за создание не предусмотренных законом военизированных или вооруженных формирований по уголовному законодательству Украины и других стран. – Статья.

В статье осуществлено сравнительно-правовое исследование объективных и субъективных признаков создания не предусмотренных законом военизированных или вооруженных формирований и участия в них, наказания за это преступление, а также уголовно-правового поощрения участников этих объединений по уголовному законодательству Украины и других стран.

Ключевые слова: не предусмотренное законом военизированное формирование, не предусмотренное законом вооруженное формирование, преступное объединение, незаконное объединение, зарубежное уголовное законодательство, соучастие.

Summary

Kononchuk S. A. Criminal liability for the creation of extralegal paramilitary or armed formations under the criminal legislation of Ukraine and other countries. – Article.

The article presents a comparative legal study of objective and subjective signs of the creation of extralegal paramilitary or armed formations and participation in them, the punishment for this crime, as well as criminal law for the encouragement of members of these associations under the criminal law of Ukraine and other countries.

Key words: extralegal paramilitary, extralegal armed formation, criminal association, illegal association, foreign criminal law, complicity.

УДК 343.1

К. В. Муравйов*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансового та банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України як демократичної і правової держави та становлення її головних інститутів громадянського суспільства особливої актуальності набувають завдання вироблення концептуальних основ розвитку чинного законодавства у сфері протидії злочинності, підвищення ефективності функціонування всього правоохоронного механізму і створення необхідних умов для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави від загроз кримінального характеру. В цьому контексті особливого значення набуває здійснення державної політики у сфері виконання покарань. Зауважимо, що ефективна реалізація державної політики у будь-якій сфері суспільних відносин, зокрема й у сфері виконання кримінальних покарань, неможлива без відповідних державних суб'єктів.

Стан дослідження. Дослідженням окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань займалися у своїх наукових працях такі вчені: І. Оксенчук, І. Яковець, І. Беззуб, О. Богатирьова, Л. Смирнов, П. Фріс, М. Бучко, О. Перминов, В. Романов, Г. Атаманчук, В. Холопов та ін. Однак єдиного комплексного дослідження визначеної проблематики так і не здійснено.

Саме тому метою статті є визначення особливостей системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань.

Виклад основного матеріалу. Розпочати виклад основного матеріалу вважаємо за доцільне із Верховної Ради України, тобто парламенту, який відповідно до Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в нашій країні. До основних повноважень парламенту належать такі: прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; усунення Президента України з поста в порядку особли-

вої процедури (імпічменту), встановленої статтею 111 цієї Конституції; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади; здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом, та ін. [1].

У своїй діяльності парламент реалізує надані йому повноваження як безпосередньо, так і через його органи і посадових осіб. Зокрема, у контексті нашого дослідження ми хотіли б відзначити такі структурні ланки ВРУ як Комітети ВРУ, а саме Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, а також Уповноваженого ВРУ з прав людини.

До предмету відання Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності належать такі елементи: кримінальне законодавство; кримінально-процесуальне законодавство; законодавство про адміністративні правопорушення; виконання кримінальних покарань та організація і діяльність органів та установ виконання покарань; організація та діяльність органів прокуратури, органів внутрішніх справ, подат-

кової міліції (у частині оперативно-розшукової діяльності), інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; боротьба з організованою злочинністю; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадського порядку та громадської безпеки; охоронна і детективна діяльність; державний захист учасників кримінального судочинства та державний захист суддів, працівників правоохоронних органів [2]. У межах предмету свого відання Комітет здійснює організаційну, законопроектну та контрольну функції [3].

Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР від 23.12.1997 р. Уповноважений ВРУ з прав людини на постійній основі здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Метою контролю, який ця посадова особа здійснює, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Безпосередньо для виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений ВРУ з прав людини: 1) здійснює регулярні відвідування місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості; 2) проводить опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, з метою отримання інформації стосовно поведження з цими особами й умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію; 3) вносить органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі зазначеним у пункті 8 статті 13 цього Закону (місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового

тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчі ізолятори, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподільники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти органів Національної поліції, спеціалізовані автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоєм), приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах, заклади примусового лікування та ін.), пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання; 4) залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, зокрема іноземних; 5) реалізує інші повноваження, передбачені цим Законом [4].

Значний вплив на розвиток кримінально-виконавчої політики здійснює Президент України, який відповідно до статті 102 Конституції України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. Окрім іншого, глава держави має такі повноваження: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на поса-

ду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; очолює Раду національної безпеки і оборони України; здійснює помилування; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Окремо слід наголосити на значенні нормотворчої функції Президента у питанні здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, оскільки на сьогодні саме главою держави прийняті два концептуальні документи, в яких сформульовано основні політико-правові засади подальшого розвитку цієї сфери. Зокрема, йдеться про Укази Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» № 311/2008 від 08.04.2008 р. та «Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» № 631/2012 від 08.11.2012 р.

Не менш важливими у розрізі досліджуваної проблеми є організаційно-установчі повноваження Президента. Так, наприклад, Указом Президента України був створений Державний департамент України з питань виконання покарань, а в подальшому – Державна пенітенціарна служба України.

Отже, з викладеного можна зробити висновок, що для парламенту та Президента України реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань не є основним напрямком їхнього функціонального призначення. Тим не менш, через свої нормотворчі й організаційно-установчі повноваження вони визначають організаційно-правові засади здійснення зазначеної політики, а завдяки наявним у них контрольним повноваженням вони мають змогу спостерігати за станом виконання іншими суб'єктами вимог, що містяться у цих засадах.

Суттєвий вклад у розробку політики у галузі виконання покарань вносить Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення

сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності, здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [5].

Безпосередньо у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної правової політики; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції; здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню; здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги; забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів; організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції [5].

Окремо слід відзначити, що саме уряд як суб'єкт реалізації політики у сфері виконання покарань розробляє цільові програми щодо практичної реалізації положень відповідних концепцій та (або) стратегій. Так, у 2013 р. уряд розробив та затвердив Державну цільову програму реформування державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 р. Метою цієї програми було проголошено реформування Державної кримінально-виконавчої служби, вдосконалення її діяльності щодо дотримання прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань, приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність з європейськими стандартами, створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти і набуття професії [6]. Однак постановою Кабінету Міністрів України № 71 від 05.03.2014 р. [7] дію цієї програми було припинено достроково.

Основним суб'єктом реалізації єдиної політики у сфері виконання кримінальних покарань до недавнього часу була державна кримінально-виконавча служба України в особі її органу – Державного департаменту України з питань виконання покарань, а з квітня 2011 р. (у зв'язку з реорганізацією останнього в Державну пенітенціарну службу) ним є також і Міністерство юстиції України. Міністерство юстиції України (надалі – Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до положення про нього Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі – виконання рішень), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [8].

Особливості правового становища центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних по-

карань, регламентуються Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» № 2713-IV від 23.06.2005 р. [9]. Зокрема, у ньому закріплено, що Державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [9]. Кожна з цих ланок виконує свої завдання у зазначеній сфері, так, наприклад, кримінально-виконавча інспекція – це орган, який виконує покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт та здійснює контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років [9]. Специфіка організації функціонування окремих структурних ланок зазначеної служби, окрім Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», визначається також спеціальними відомчими нормативно-правовими актами.

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження, можемо зробити висновок про те, що сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів, які здійснюють політику у сфері виконання кримінальних покарань. У цій системі вищі органи державної влади в країні виконують функції, так би мовити, ідейного центру. Вони виробляють основні політико-правові засади, на яких ґрунтується діяльність усього національного кримінально-виконавчого механізму, саме ці органи влади визначають ключові пріоритети та напрямки функціонування і розвитку останнього. Водночас безпосереднім практичним втіленням досліджуваної політики опікується відповідна спеціальна ланка виконавчої гілки влади, що складається із центрального апарату та територіальних підрозділів.

Література

1. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://komzakonpr.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72591.html.

3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України № 116/95-ВР від 04.04.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України № 776/97-ВР від 23.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

6. Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України № 345 від 29.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/345-2013-%D0%BF>.

7. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>.

8. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 02.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.

9. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України № 2713-IV від 23.06.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.

Анотація

Муравйов К. В. Особливості системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань. – Стаття.

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України досліджено особливості системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань. Наголошено, що сьогодні в Україні діє багаторівнева система суб'єктів, які здійснюють політику у сфері виконання кримінальних покарань. У цій системі вищі органи державної влади в країні виконують

функції, так би мовити, ідейного центру, тобто вони виробляють основні політико-правові засади, на яких ґрунтується діяльність усього національного кримінально-виконавчого механізму.

Ключові слова: система, суб'єкт, державна політика, виконання кримінальних покарань, нормативно-правовий акт.

Аннотация

Муравьев К. В. Особенности системы субъектов реализации государственной политики в сфере исполнения наказаний. – Статья.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины исследованы особенности системы субъектов реализации государственной политики в сфере исполнения наказаний. Отмечено, что сегодня в Украине действует многоуровневая система субъектов, которые осуществляют политику в сфере исполнения уголовных наказаний. В этой системе высшие органы государственной власти в стране выполняют функции идейного центра, то есть они производят основные политико-правовые принципы, на которых основывается деятельность всего национального уголовно-исполнительного механизма.

Ключевые слова: система, субъект, государственная политика, исполнение уголовных наказаний, нормативно-правовой акт.

Summary

Myravjov K. V. Features of the entities system of implementation of the state policy in the sphere of sentences execution. – Article.

In the article the features of the system of implementation of the state policy in the SPD based on the analysis of the current legislation of Ukraine are investigated. Emphasized that today Ukraine has a multilevel system of carrying out a policy in the execution of sentences. In this system the supreme bodies of state power in the country serve, so-called, ideological center, meaning they produce a major political and legal basis on which the activities of all national penal mechanism are based.

Key words: system, entity, public policy, execution of sentences, legal act.

УДК 321.9

*М. В. Самарчук**ад'юнкта кафедри кримінального права та кримінології
Львівського державного університету внутрішніх справ***КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ СУКУПНОСТІ ЗЛОЧИНІВ**

Актуальність теми. Більшість труднощів, з якими зіштовхуються правоохоронні органи та суди під час кримінально-правової кваліфікації, зокрема й кваліфікації сукупності злочинів, пов'язані з неясністю і суперечністю чинного законодавства. Скажімо, між нормами, які визначають поняття «повторність злочинів», «сукупність злочинів» та «рецидив злочинів», виникли певні колізії. Як наслідок, ні в науці кримінального права, ані у правозастосовній практиці немає однозначних відповідей щодо кримінально-правової оцінки вчинення особою декількох посягань.

Водночас у кримінальному законі не визначено як здійснювати кваліфікацію сукупності злочинів, якими правилами при цьому керуватись. Різні підходи до кваліфікації таких злочинів запропоновано у постановках Пленуму Верховного Суду України та в юридичній літературі. Це, у свою чергу, призводить до помилок у кваліфікації злочинів, порушення прав і свобод громадян на стадіях судового провадження, а також під час призначення покарання.

Виклад основного матеріалу. Питання про види сукупності злочинів у теорії кримінального права є остаточно не вирішеним. Встановлення видів сукупності злочинів означає з'ясування обсягу цього кримінально-правового явища, оскільки класифікація – це не що інше, як визначена конкретизація поняття, виокремлення можливих видових відмінностей у межах ситуації, що розглядається. Так, предметом поняття «сукупність злочинів» є саме злочини, кожний з яких визначений у ч. 1 ст. 11 КК України як передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія чи бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Саме з цих міркувань виходив український законодавець, коли у ч. 1 ст. 33 КК України визначив сукупністю злочинів «вчинення особою двох або більше злочинів».

Наукова класифікація будь-якого поняття є системою підпорядкованих йому понять відповідної галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між ними або класами об'єктів, тобто класифікація повинна фіксувати закономірні зв'язки між групами об'єктів з метою визначення місця об'єкта в системі [1, с. 9–10]. Але головне, щоб класифікація здійснювалась за однією істотною ознакою, яка і може бути визнана окремим критерієм (або підставою) її проведення [2, с. 3]. Основна умова, яка визначає рівень досконалості класифікації будь-яких предметів або явищ, полягає, по-перше, в її обґрунтованості, а,

по-друге, у виборі критерію (підстави) класифікації [3, с. 137; 4, с. 74–78].

В юридичній літературі виокремлення видів сукупності злочинів відбувалось як за певними наперед визначеними ознаками, так і без дотримання цього важливого правила. Так, позиції українських учених щодо виокремлення видів цієї форми множинності злочинів можна поділити на дві групи. Перша група вчених займає позицію, що у теорії кримінального права та у судовій практиці необхідно розрізняти два види сукупності злочинів: а) ідеальну сукупність; б) реальну сукупність [5, с. 363–368; 6, с. 231–232; 7, с. 189–191; 8, с. 340].

М.І. Бажанов зазначає, що у науці кримінального права традиційно сукупність злочинів поділяється на два види: сукупність ідеальну і сукупність реальну, та констатує, що такого розподілу дотримується і судова практика [9, с. 235–236]. С.Д. Шапченко, дещо уточнюючи цю позицію, зазначає, що, крім ідеальної та реальної сукупності злочинів, слід розрізняти ще й реально-ідеальну сукупність [10, с. 290–292; 11, с. 63]. Проте у цьому поділі, на нашу думку, така єдина підстава (критерій визначення) відсутня. Тому наведену класифікацію сукупності злочинів на окремі види слід, очевидно, звести до її остаточної перевірки, пов'язаної, зокрема, з тим, що внаслідок визначення зв'язків між окремими відмінними ознаками сукупності необхідно виокремити ту одну (єдину), яка і є «класифікаційним» критерієм (підставою) класифікації.

З огляду на поширені логічні помилки в окремих позиціях щодо класифікації видів сукупності злочинів необхідно наголосити на важливості врахування положень науки логіки під час побудови певної концепції, проведення тієї чи іншої класифікації. Варто враховувати, що під час класифікації поділ відбувається не за будь-якою ознакою (спільною чи відмінною), а за найістотношою, такою, що визначає характер усіх інших ознак предметів, які класифікуються, і дає можливість установити для кожного виду (класу) чітко визначене, постійне місце серед інших видів (класів) [15, с. 59; 2, с. 104]. Тому першим питанням, яке має бути вирішене під час здійснення класифікації, є визначення відмінної ознаки у множині, що досліджується. Водночас серед наведених ознак можна виокремити головну (визначальну), а саме: наявність того, що сукупність злочинів передбачає вчинення особою декількох (двох чи більше) злочинів як одним, так і кількома діяннями. Про зміст цієї ознаки йшлося

раніше. Єдине, що слід додати у світлі розгляду цієї ознаки як критерію (підстави) проведення класифікації видів сукупності злочинів, це те, що існують так звані природна і допоміжні класифікації.

Отриману в процесі дослідження систему видів сукупності злочинів є всі підстави вважати природною класифікацією цього правового явища. Звичайно, види сукупності злочинів можна виокремити і за іншими ознаками (у даному випадку відмінними). Але це будуть або допоміжні класифікації, або ж класифікації за допоміжними (неістотними) відмінними ознаками. Наприклад, за кількістю злочинів, за які на час вчинення останнього з них особа не була засуджена, сукупність злочинів може виникнути: а) у випадку вчинення однією особою усього двох злочинів; б) у випадку вчинення однією особою більше двох злочинів. В іншому випадку – за формою вини може бути: а) сукупність умисних злочинів; б) сукупність необережних злочинів; в) сукупність умисних і необережних злочинів.

Сукупність злочинів можна поділити на види також за критерієм завершеності вчинення злочину (злочини, які утворюють сукупність є або закінченими, або замахом на злочин, або готуванням до злочину, або ж поєднанням цих стадій) та за роллю особи у вчиненні злочину спільно з іншими особами (злочини, вчинені виконавцем, співучасть у злочині в якості підбурювача, пособника чи організатора).

Підсумовуючи, можна зробити кілька **висновків**:

1) виокремлення видів сукупності злочинів безпосередньо залежить від встановлення змісту цього поняття;

2) будь-яка класифікація повинна здійснюватися за певними логічними правилами і на підставі обраної – бажано істотної ознаки (або кількох істотних необхідних ознак). Тільки за цих умов класифікація відповідатиме теоретичним вимогам та потребам практики. Такою істотною ознакою сукупності злочинів, на нашу думку, може бути вчинення особою двох або більше злочинів одним або кількома діями. За цим критерієм можна розрізнити: а) ідеальну сукупність злочинів; б) реальну сукупність злочинів; в) реально-ідеальну сукупність злочинів;

3) види сукупності злочинів можна визначити і за іншими спільними чи відмінними ознаками, однак такі класифікації набувають допоміжного статусу і не можуть підміняти класифікацію основну, природну.

Наведена вище основна (природна) класифікація видів сукупності злочинів є лише вираженням концептуального підходу у вирішенні досліджуваної проблеми. Водночас не викликає сумнівів необхідність більш докладного розгляду видів сукупності злочинів як кримінально-правового явища з огляду на те, що у межах множини кожного з видів можна виокремити підмножини, іншими словами – підвиди сукупності злочинів. Крім того, необхідно вирішити спірні питання, які можуть виникнути під час

кваліфікації злочинів за сукупністю, та, відповідно, значення кожного з видів сукупності злочинів для їх (злочинів) кваліфікації.

Першим виокремленим видом сукупності злочинів, існування якого визнається всіма без винятку вченими-криміналістами, є ідеальна сукупність.

У літературі неодноразово зверталась увага на те, що сам термін «ідеальна» для характеристики цього виду сукупності злочинів є не зовсім вдалим [16, с. 109; 5, с. 36; 10, с. 290]. М.І. Бажанов зазначає, що на це неодноразово звертали увагу багато вчених, що термін, безперечно, не цілком відображає те явище, яке покликаний визначати. Буквальне його розуміння, на думку М.І. Бажанова, певно, і призвело до того, що іноді стверджували, ніби ідеальна сукупність (тобто сукупність, що існує в уяві) є за своєю сутністю єдиним злочином, хоча і таким, що містить ознаки кількох злочинів [9, с. 236]. М.Д. Сергієвський зазначав, що ідеальна сукупність є уявним розчленуванням єдиного злочину та має розглядатись як єдиний злочин [7, с. 236]. Пізніше Н.Ф. Яшинова також відстоювала цю позицію, хоча й вважала, що в таких випадках слід застосовувати всі статті КК України, ознаки яких вбачаються у скоєному. Проти поняття ідеальної сукупності злочинів виступав і М.С. Таганцев, вважаючи, що воно є «продуктом шкільної премудрості» [13, с. 1687], та відносив ці випадки до єдиного злочину. Автор статті погоджується із С.Д. Шапченком, що, справді, слово «ідеальна» створює враження чогось «нереального», такого, що існує лише як уявна юридична конструкція. Між тим, це не зовсім так. Цей вид сукупності відображає реально існуючі особливості вчинення кількох злочинів, у цьому розумінні він такий же «реальний» вид сукупності, як і інші. Однак з урахуванням того, що термін «ідеальна сукупність» став загальноприйнятим у теорії кримінального права, він традиційно зберігається і в навчальній літературі [10, с. 290]. Ідеальна сукупність не є умовною штучною юридичною конструкцією, вона відображає юридичну ситуацію, коли одним діянням вчинюється два або більше злочини.

І хоча ми продовжуємо використовувати зазначений термін «ідеальна сукупність злочинів», його застосування повинне мати місце у повній відповідності з визначеною ним об'єктивною дійсністю, тобто вчиненням двох або більше самостійних злочинів [5, с. 36; 7, с. 236–237]. Тому слід мати на увазі, що «окремим проявом ідеальної сукупності злочинів» [10, с. 290], на думку окремих учених, можна також визнати вчинення одного закінченого злочину, яке водночас є готуванням до іншого злочину чи замахом на інший злочин, наприклад, придбання вогнепальної зброї для вчинення вбивства, умисне вбивство потерпілого з метою заволодіння його автомобілем [10, с. 290].

Враховуючи наведене, можна зробити висновок, що ідеальна сукупність злочинів має місце тоді,

коли одним діянням (дією або бездіяльністю) особа (суб'єкт злочинів) вчиняє два або більше злочини. Отже, ідеальну сукупність злочинів «утворює» одне діяння однієї і тієї самої особи (суб'єкта злочину), яке з позиції кількох норм Особливої частини КК України містить ознаки двох або більше самостійних складів злочинів, що передбачені різними статтями або різними частинами однієї статті Особливої частини КК України.

За традиційним підходом, реальна сукупність злочинів, будучи іншим видом їх сукупності, має місце тоді, коли суб'єкт злочинів різними самостійними діяннями (дією або бездіяльністю) у різний час вчиняє два або більше злочини, причому кожне діяння є елементом окремого злочину. Як відзначає С.Д. Шапченко, реальною сукупністю злочинів буде, наприклад, вчинення особою спочатку злісного хуліганства, а потім (під час затримання) опору працівнику міліції під час виконання ним обов'язків з охорони громадського порядку. Як реальну сукупність злочинів треба розглядати і вчинення у різний час двох окремих крадіжок, які відповідають різним складам злочину [10, с. 291].

Схожої думки дотримувався М.І. Бажанов. Так, в одному випадку органами досудового слідства Ю. був обвинувачений у тому, що під час спільного розпивання спиртних напоїв, сварки, яка виникла на ґрунті ревнощів зі своєю співмешканкою М., будучи у стані алкогольного сп'яніння, умисно наніс М. численні удари руками і ногами в ділянку обличчя, голови, тулубу, кінцівок останньої, заподіявши, за висновком судово-медичної експертизи, закриту черепно-мозкову травму у формі струсу головного мозку, закритий перелом кісток носу без порушення носового дихання, подряпини обличчя, голови, крововилив у білкову оболонку лівого ока, що відносяться до легких тілесних ушкоджень. Цими діями Ю. вчинив злочин, передбачений ч. 1 ст. 106 КК України. Дещо пізніше Ю., перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння, продовжив свої умисні дії, ініціювавши сварку з чоловіком своєї співмешканки (О.) на ґрунті ревнощів. Під час цієї сварки Ю. наніс останньому удар кухонним ножом, що мав при собі, в ділянку грудей, спричинивши, за висновком судово-медичної експертизи, проникаючу колото-різану рану передньої поверхні грудної клітини з ушкодженням великих судин правої підключичної зони та верхньої долі правої частини легенів, яке ускладнилось гострою кровотратою, повним перерізуванням підключичної артерії і вени; сліпим ушкодженням верхньої долі правої легені, збиранням крові в правій плевральній області, крововиливом під ендокардом лівого шлуночку, маловираженим недокрів'ям окремих внутрішніх органів, які мають ознаки тяжких, внаслідок чого настала смерть потерпілого.

Після цього Ю. зник із місця події, прихопивши та сховавши зазначене знаряддя злочину. Цими умисними діями Ю. вчинив злочин, передбачений ст. 94 КК України [5, с. 34]. За таких умов у діях Ю. має місце реальна сукупність злочинів, передбачених ч. 1 ст. 106 та ст. 94 КК України 1960 р.

В юридичній літературі були запропоновані різні підходи щодо подальшої класифікації окремих проявів реальної сукупності злочинів. Так, О.М. Яковлев розрізняв: а) реальну сукупність злочинів, певним чином пов'язаних один з одним (наприклад, підпалення будинку з метою приховання вбивства), та б) реальну сукупність, де злочини пов'язані лише тим, що вчинені вони однією і тією самою особою (наприклад, підробка документів та вбивство із помсти). А.С. Нікіфоров також класифікував прояви реальної сукупності, виходячи із змісту зв'язку між вчиненими злочинами, які обумовлені негативними властивостями особи винного [14, с. 15]. Розвиваючи та конкретизуючи ці положення, В.П. Малков визначав такі різновиди реальної сукупності: а) одне злочинне діяння є умовою або створює умови для вчинення іншого злочину (наприклад, виготовлення вогнепальної зброї та вчинення з її застосуванням вбивства); б) один злочин є способом чи засобом вчинення іншого (наприклад, вчинення підроблення документів та викрадення з його допомогою чужого майна); в) один злочин є засобом або способом приховування іншого злочину (наприклад, викрадення та підроблення документів, вчинене з метою приховання іншого вчиненого злочину); г) злочини характеризуються своєрідною єдністю місця та часу (наприклад, зґвалтування, а потім викрадення цінностей у потерпілої від цього злочину); д) злочини характеризуються однорідністю їх мотиву (наприклад, вчинення крадіжки, а потім розбійного нападу) [15, с. 210–212].

На нашу думку, всі зазначені класифікаційні підходи, маючи відносно умовний характер, все ж допомагають правильно розпізнати сукупність злочинів, а, отже, правильно кваліфікувати вчинене. Наприклад, відомо, наскільки суперечлива в судовій практиці кваліфікація розкрадань, вчинених шляхом використання підроблених документів, пов'язаних і не пов'язаних із їх підробленням [5, с. 35]. Так, в одних випадках дії особи можна кваліфікувати як один одиничний злочин, а в інших – за їх (злочинів) сукупністю. Якщо виходити з того, що у таких випадках підроблення може виступати умовою викрадення чужого майна, то не викликає сумнівів необхідність застосування двох різних статей Особливої частини КК України під час кваліфікації вчинених діянь, які відповідають двом різним юридичним складам. Проміжок часу, який минає між вчиненням злочинів, для визнання їх реальною сукупністю, у принципі, значення не має. Це можуть бути, з одного боку, хвилини і

навіть секунди, а з іншого – місяці і навіть роки. Єдине обмеження, на яке зверталась увага, – це те, що після вчинення попереднього злочину до моменту вчинення наступного не повинні спливати строки давності притягнення особи до кримінальної відповідальності за попередній злочин [5, с. 35].

Відмежовуючи реальну сукупність злочинів від сукупності ідеальної, слід звернути увагу на таке. По-перше, для реальної сукупності характерне вчинення особою двох або більше діянь (дій та/або бездіяльності), кожне з яких – у поєднанні з іншими обставинами – відповідає певному юридичному складу. Отже, на відміну від ідеальної сукупності, де одним діянням вчинюється два або більше злочини, в реальній сукупності вчинені діяння визнаються двома або більше самостійними (окремими) злочинами. По-друге, якщо в ідеальній сукупності злочини, які її «утворюють», вчинюються одночасно, то в реальній сукупності між такими злочинами обов'язково має бути певний розрив у часі. Один злочин тут завжди має бути відокремлений від іншого, вчинюватись в інший час. Так, «класичним» тут є наступний приклад: «Якщо особа або група осіб з метою вбивства потерпілого підпалюють будівлю, у якій той перебував, перед нами ідеальна сукупність злочинів – однією дією вчинено два злочини – знищення чужого майна шляхом підпалу та вбивство. Але достатньо змінити ситуацію та уявити собі, що потерпілий був спочатку вбитий, а вже потім будівля з метою приховання вбивства була знищена (підпалена), то матиме місце реальна сукупність злочинів, оскільки кожне із вчинених діянь утворює самостійний злочин» [5, с. 37]. Між тим, прикладів, які «не тільки яскраво демонструють різницю між двома видами сукупності, а й є доказами тому, що суперечки про те, яка з них має більшу суспільну небезпеку, є схоластичними» [5, с. 37], у сучасній судовій практиці вистачає.

Реально-ідеальна сукупність злочинів як окремий різновид їх сукупності практично не визначається в юридичній літературі. Між тим, за слушним твердженням С.Д. Шапченка, очевидно, що ідеальна та реальна сукупності злочинів не вичерпують усіх можливих варіантів вчинення кількох злочинів у межах даної форми множинності. Реально-ідеальна сукупність злочинів, на його думку, «представляє» саме такі варіанти [10, с. 291]. Вона є своєрідним поєднанням двох згаданих вище різновидів сукупності злочинів (ідеальної і реальної) і наявна тоді, коли два або більше злочини особа вчиняє окремими діяннями, але принаймні одне з цих діянь одночасно охоплюється різними юридичними складами [16, с. 63; 10, с. 291], є елементом двох окремих злочинів.

Висновки. Отже, якщо в ідеальній сукупності злочинів одне й те саме діяння «входить» до юридичних складів кількох (двох або більше) злочинів, що передбачені двома або більше різни-

ми статтями або різними частинами однієї статті Особливої частини КК України, в реальній сукупності злочинів різні (два або більше) діяння «входять» до юридичних складів кількох (двох або більше) злочинів, причому кожний із них є елементом окремого злочину, то в реально-ідеальній сукупності відбувається своєрідне поєднання попередніх варіантів – різні діяння «входять» до різних юридичних складів кількох (двох або більше) злочинів, і водночас серед них є принаймні одне діяння, яке є елементом двох окремих злочинів.

Література

1. Марцев А.И. Диалектика и вопросы теории уголовного права. / А.И. Марцев. – Красноярск : Изд-во Красноярск. ун-та, 1990. – 128 с.
2. Марін О.К. Кваліфікація злочинів при конкуренції кримінально-правових норм [монографія] / О.К. Марін. – К. : Атіка, 2003. – 224 с.
3. Тоболкин П.С. Социальная обусловленность уголовно-правовых норм / П.С. Тоболкин. – Свердловск: Среднеуральское книжн. изд-во, 1983. – 176 с.
4. Рогозова С.С. Научная классификация и ее виды / С.С. Рогозова // Вопросы философии. – 1984. – № 8. – С. 74–78.
5. Бажанов М.И. Множественность преступлений по уголовному праву Украины / М.И. Бажанов. – Харьков : Право, 2000. – 128 с.
6. Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна : [курс лекцій] / за ред. М.Й. Коржанського. – К. : Атіка, 2001. – 432 с.
7. Пинаев А.А. Курс лекций по Общей части уголовного права. Книга первая: «О преступлениях» / А.А. Пинаев. – Харьков : Юрид. Харьков, 2001. – 664 с.
8. Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина : [підруч. для студ. юрид. вузів і фактів] / П.С. Матишевський. – К. : А.С.К., 2001. – 352 с.
9. Кримінальне право України. Загальна частина : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін. ; за ред. проф. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К. – Харків : Юрінком Інтер – Право, 2001. – 416 с.
10. Кримінальне право України. Загальна частина : [підруч. для студ. юрид. вузів і фактів] / Г.В. Андрусів, П.П. Андрушко, В.О. Беньківський та ін. ; за ред. проф. П.С. Матишевського, доц. П.П. Андрушка, С.Д. Шапченка. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – 512 с.
11. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / За ред. С.С. Яценка. – К. : А.С.К., 2002. – 968 с.
12. Бажанов М.И. Уголовное право Украины. Общая часть / М.И. Бажанов. – Днепропетровск : Пороги, 1992. – 167 с.
13. Таганцев Н.С. Лекции по уголовному праву. Часть общая / Н.С. Таганцев. – Вып. III. – СПб., 1890. – 1740 с.
14. Никифоров А.С. Совокупность преступлений / А.С. Никифоров. – М., 1965. – 196 с.
15. Малков В.П. Совокупность преступлений (вопросы квалификации и назначения наказания) / В.П. Малков. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1974. – 298 с.
16. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / За ред. С.С. Яценка. – К. : А.С.К., 2002. – 968 с.

Анотація

Самарчук М. В. Критерії класифікації сукупності злочинів. – Стаття.

У статті розглянуто питання поняття сукупності як форми множинності злочинів у теорії кримінального права та Кримінальному кодексі України. Визначено як здійснювати кваліфікацію сукупності злочинів, якими правилами при цьому керуватись, запропоновано різні підходи.

Ключові слова: множинність злочинів, форми множинності злочинів, сукупність злочинів, види сукупності злочинів.

Аннотация

Самарчук М. В. Критерии классификации совокупности преступлений. – Статья.

В статье рассмотрены вопросы совокупности как формы множественности преступлений в теории уголовного права и Уголовном кодексе Украины. Опреде-

лено как осуществлять квалификацию совокупности преступлений, какими правилами при этом руководствоваться, предложено несколько подходов.

Ключевые слова: множественность преступлений, формы множественности преступлений, совокупность преступлений, виды совокупности преступлений.

Summary

Samarchuk M. V. The criteria for classification of multiple offenses. – Article.

Most of the difficulties faced by law enforcement agencies and courts in the criminal legal qualifications, including training of multiple offenses caused confusion and contradiction applicable law. For example, between the rules that define the concept of “repetition of crimes”, “set of crimes” and “recidivism”, there were some conflicts.

Key words: multiple offenses, forms of multiple crimes, series of crimes, types of multiple crimes.

УДК 343.1

І. І. Сливич

кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
та міжнародного кримінального права
Ужгородського національного університету

ПРО ФОРМУВАННЯ КРИМІНОЛОГІЧНО ЗНАЧУЩИХ ЯКОСТЕЙ У ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (У КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ ЩОЙНО УХВАЛЕНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ»)

Постановка проблеми. Подальший успішний поступ України шляхом розбудови демократичної правової держави потребує докорінного реформування правоохоронної системи на основі європейських стандартів, активізації протидії злочинності та корупції, які порушують права і свободи громадян, виступають перешкодою ефективних соціально-економічних перетворень. Особливої гостроти ці проблеми набули останнім часом, коли внаслідок анексії Криму Росією та подіями на Сході країни кримінальна ситуація значно погіршилася. Спроби перетворення правоохоронних органів розпочалися відразу після набуття Україною незалежності і тривали понад двох десятиліть, але в силу низки чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру не були доведені до логічного кінця.

Великі сподівання громадянським суспільством покладаються на ухвалений у цьому році Закон України «Про Національну поліцію», який дав старт великій роботі по створенню в нашій країні поліції, організованої за європейськими стандартами. Час покаже міру ефективності цього закону, виявить його достоїнств та недоліки (це вже стає предметом обговорення серед спеціалістів). Але зараз хотілося б звернути увагу на одну особливість закону: на відміну від переважної більшості його норм, ті, що стосуються поліцейських підрозділів патрульної поліції в м. Києві, набули чинності вже з дня його опублікування, а стосовно таких же підрозділів в Одесі та Львові – з 20 серпня 2015 р. Це означає, що підготовка патрульних поліцейських розпочалася заздалегідь і ми вже маємо можливість оцінювати її перші результати.

Чому це видається важливим? Щоб відповісти на це питання, слід звернутися до методологічних засад реформування. Ми цілком погоджуємося з О.Н. Ярмишем, який зазначає: «Успішне реформування органів внутрішніх справ можна здійснювати лише на базі системної методології. Це означає, що органи внутрішніх справ потрібно реформувати не як самостійний об'єкт, а як складову інституційної системи. До цієї системи, поряд із самими правоохоронними органами, входять кадровий, матеріально-технічний, правовий та

ідеологічний компоненти. <...> І все ж таки наразі найважливіше – кадровий компонент! Фундамент системи – це людина, її свідомість, особиста культура і світогляд, мотиви вчинків та реальні соціальні дії» [1].

На нашу думку, в тій масштабній поліцейській реформі, яка розгортається на наших очах, багато що буде залежати від спроможності забезпечити поліцію персоналом з особистими кримінологічно значущими якостями та професійною (кримінологічною) компетентністю. Це досягається цілеспрямованим кримінологічним вихованням.

Стан дослідження. Кримінологічне виховання є, з одного боку, складовою правового виховання, а з іншого, – елементом системи попередження злочинів. Різні аспекти цих питань досліджували в своїх працях вітчизняні та зарубіжні науковці А.І. Алексеев, Ю.М. Антонян, О.М. Бандурка, І.П. Васильківська, Л.М. Герасіна, Є.О. Гіда, В.В. Голіна, О.Г. Данильян, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.І. Долгова, А.П. Закалюк, Я.Ю. Кондратьєв, В.М. Кудрявцев, С.І. Максимов, О.К. Симоненко, І.К. Туркевич, Д.А. Шестаков, О.Н. Ярмиш та ін. Проте проблема формування кримінологічно значущих якостей у правоохоронців у контексті положень Закону України «Про Національну поліцію» ще не розглядалася.

Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. установив, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству, шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Зміст закону в цілому дає можливість скласти уявлення про ті вимоги, які пред'являються до поліцейського в контексті теми, що розглядається. Передусім це статті 6-12 закону. В них встановлюється, що поліція у своїй діяльності керується принципами верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності.

Слід відзначити, що ціла низка основних повноважень поліції, які сформульовані у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію»,

очевидно наповнені кримінологічним змістом, передусім наступні: «Поліція відповідно до покладених на неї завдань: 1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; 2) виявляє причини та умови, що сприяють кримінальним та адміністративним правопорушенням, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення <...> 18) вживає заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї» [2]. З цього випливає, що в системі підготовки та підвищення кваліфікації поліцейських України кримінологічне виховання має посісти помітну роль.

На відміну від кримінологічного виховання населення, яке нерозривно пов'язане з відповідною кримінологічною просвітою (це тема окремого дослідження), у спеціалізованих закладах, де здійснюється підготовка правоохоронців, кримінологічне виховання має особливі риси, нерозривно переплітаючись з професійною підготовкою. Метою цього процесу є формування особливого кримінологічного мислення. Основу такого мислення складають знання щодо закономірностей розвитку злочинності в суспільстві, всього комплексу її детермінантів, якостей та характеристик особи злочинця, системи попередження злочинів. Без цього неможливе професійне сприйняття жодної з практичних сторін правоохоронної діяльності.

У науці вже ставиться питання про доцільність, задля більш успішного формування у правоохоронця кримінологічного мислення та кримінологічної свідомості, створення відповідної системи кримінологічно-психологічного відбору кандидатів на службу до органів внутрішніх справ [3, с. 232]. На жаль, у вищезгаданому Законі України «Про Національну поліцію» ця проблема залишилася поза увагою законодавця. Взагалі, слід констатувати наявність в Україні досить парадоксальної ситуації щодо професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ. З одного боку, не викликає сумнівів низький рівень цієї підготовки у практичних працівників, передусім низового рівня. Власне, невідповідність багатьох працівників міліції тим високим вимогам, які містять в собі європейські стандарти, вкрай низький рівень довіри населення до правоохоронців і стали однією з причин проведення поліцейської реформи в нашій країні.

З іншого боку, не можна не відзначити серйозних здобутків вітчизняних науковців у розробці проблем удосконалення правового виховання правоохоронців, їх професійної підготовки. Цьому сприяло створення у незалежній Україні власної потужної системи вищої освіти та науки, передусім у Міністерстві внутрішніх справ.

Результатом напруженої роботи творчих колективів став всебічний аналіз особливостей вико-

нання службових функцій працівниками органів внутрішніх справ, перш за все міліції. Переконливо доведено, що програми виховання та професійної підготовки мають будуватися з урахуванням того, що працівники міліції виконують складні і відповідальні завдання в умовах постійного впливу психогенних чинників: небезпеки, поєданої з ризиком для життя, необхідності безупинного аналізу швидкоплинних ситуацій, що вимагає від них мобілізації всіх інтелектуальних, психічних і фізичних можливостей.

Практична діяльність працівників міліції висуває до них безліч різних вимог, серед яких найважливішою є наявність розвинених професійно значущих якостей особистості. Певна річ, формування і розвиток цих якостей – тривалий і напружений процес, але він є необхідною умовою професійного становлення працівника органів внутрішніх справ. Наслідком відсутності або недостатнього розвитку у працівника професійно значущих якостей стають неможливість нормального здійснення ним своїх функціональних обов'язків, помилки в його роботі, процеси професійної дезадаптації і професійної деформації особистості. З огляду на те, що психологічно напружені умови службової діяльності справляють суттєвий деструктивний вплив, науковці вважають за необхідне звернути особливу увагу на розвиток професійно значущих якостей, які сприяють професійній адаптації працівників, а також формуванню їх психологічній стійкості і готовності до ефективного вирішення службових завдань. Усі ці напрацювання вчених вищих навчальних закладів МВС України мають бути використані в процесі професійної підготовки поліцейських [4].

Вагомими є здобутки вітчизняних фахівців (М.І. Ануфрієва, В.Д. Бабкіна, О.Ф. Гіди, С.Д. Гусарева, С.С. Сливки, О.Д. Тихомирова та ін.) у дослідженні форм та методів правового виховання працівників міліції. Під правовим вихованням працівників міліції розуміється цілеспрямована, організована, послідовна та системна діяльність суб'єктів право-виховного процесу з метою формування у працівника міліції належного рівня правової свідомості та правової культури, а також прагнення до соціально-активної правової поведінки [5, с. 23-24]. Якщо вести мову про загальну структуру право-виховного процесу, варто підтримати Р.А. Сербіна, який до його елементів відносить:

– організаційну систему правового виховання (суб'єкти, об'єкти та сама правовиховна діяльність);

– форми правового виховання – способи зовнішнього виразу правоохоронної діяльності (індивідуальна, групова, масова і серед них – правове навчання, правова пропаганда, контрольована соціально-правова практика);

– методи правового виховання – сукупність певних засобів, прийомів впливу на правосвідомість і поведінку об'єктів;

– засоби правового виховання, тобто всі матеріальні та духовні засоби, які використовуються у процесі правового виховання [6, с. 44-45].

Метою правового виховання працівників міліції Є.О. Гіда справедливо вважає:

– формування необхідного рівня правової свідомості та правової професійної культури. Головним в правовій професійній культурі є усвідомлення верховенства права у правовому полі держави;

– виховання поваги до норм права, службової дисципліни та соціально-активної правомірної поведінки працівників міліції;

– прищеплення любові та поваги до Батьківщини, обраної професії, бажання та готовність вірно служити народу;

– формування всебічно і гармонійно розвинутої особистості;

– профілактика причин і наслідків правового нігілізму серед працівників міліції [5, с. 24].

Отже, найкращий вітчизняний досвід професійної підготовки, правового виховання правоохоронців має бути врахований при підготовці поліцейських України. Так само як і мають бути відкинуті недоліки, які довгий час не давали можливості назавжди позбутися рис старої, радянської моделі.

Водночас величезне значення має творче використання досвіду розвинутих країн (Франції, Великої Британії, США, Італії, Канади, Німеччини, Японії), поліцейські системи яких мають довготривалу історію, великий досвід протидії злочинності й охорони громадського порядку [7, с. 34-41].

Отже, перебудова системи підготовки кадрів для новоствореної української поліції, має будуватися на європейських стандартах з урахуванням позитивного вітчизняного досвіду. При цьому слід приділити підвищену увагу формуванню у правоохоронців кримінологічно значущих якостей.

Література

1. Ярмиш О. Кадри дійсно вирішують усе / О. Ярмиш // Іменем Закону. – 2014. – № 27–28.

2. Закон України «Про Національну поліцію» // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

3. Симоненко А.В. Кримінологические проблемы воспитания и роль в предупреждении преступлений: дис. ... докт. юр. наук / А.В. Симоненко; Московский ун-т МВД России. – М., 2005. – 330 с.

4. Психологічне забезпечення оперативно-службової діяльності працівників міліції: [навчально-метод. посібник]. – Ч. 1–3. – К., 2003–2015.

5. Гіда Є.О. Форми та методи правового виховання працівників міліції України / Є.О. Гіда // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – №3. – С. 23–28.

6. Сербин Р.А. Правова культура-важливий фактор розбудови правової держави: дис. ... канд. юр. наук /

Р.А. Сербин; Ін-т держави і права НАН України. – К., 2003. – 185 с.

7. Лошицький М.В. Використання зарубіжного досвіду як умови вдосконалення адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки працівників міліції (поліції) / М.В. Лошицький // Юридична наука. – 2015. – № 2. – С. 34–41.

Анотація

Сливич І. І. Про формування кримінологічно значущих якостей у працівників правоохоронних органів (у контексті положень щойно ухваленого Закону України «Про Національну поліцію»). – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню процесу формування кримінологічно значущих якостей у працівників правоохоронних органів у світлі положень щойно ухваленого Закону України «Про Національну поліцію». Автор зазначає, що з ухваленням закону, який дає старт масштабній поліцейській реформі в Україні, проблема ще більше актуалізується. У статті розкривається мета кримінологічного виховання правоохоронців – формування особливого кримінологічного мислення. Стаття містить пропозиції щодо творчого використання зарубіжного досвіду.

Ключові слова: правове виховання, кримінологічно значущі якості, кримінологічне виховання, кримінологічне мислення, поліцейська реформа, зарубіжний досвід.

Аннотация

Сливич И. И. Формирование криминалогически значимых качеств у работников правоохранительных органов (в контексте положений только что принятого Закона Украины «О Национальной полиции»). – Статья.

Статья направлена на исследование процесса формирования криминалогически значимых качеств у работников правоохранительных органов в свете положений только что принятого Закона Украины «О Национальной полиции». Автор указывает, что с принятием закона, который дал старт масштабной полицейской реформе в Украине, проблема стала более актуальной. В статье раскрывается цель криминалогического воспитания правоохранителей – формирование особенного криминалогического мышления. Статья содержит предложения касательно творческого использования зарубежного опыта.

Ключевые слова: правовое воспитание, криминалогически значимые качества, криминалогическое воспитание, криминалогическое мышление, полицейская реформа, зарубежный опыт.

Summary

Slyvich I. I. The formation of the criminological valued features of the law enforcement officers (in the context of the provisions of the recently adopted Law of Ukraine “About National Police”). – Article.

The article is devoted to the examination of the formation process of the criminological valued features of the law enforcement officers in the context of the provisions of the recently adopted law of Ukraine “About National Police”. The author states that by the adopting of law, that gives a start to the global police reform in Ukraine, the problem becomes more pressing. The goal of the criminological attitude development of the law enforcement officers – the formation of the specific criminological mentality has been discovered at the thesis. The article contains the proposals as to the creative use of the foreign experience.

Key words: legal education, criminological valued features, criminological attitude development, criminological mentality, police reform, foreign experience.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.982

І. О. Ієрусалімов
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри досудового розслідування
Національної академії внутрішніх справ

Ю. П. Приходько
старший викладач кафедри криміналістичних експертиз
Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ЗАВДАННЯ ТЕХНІКО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ

Одне з основних завдань криміналістики як науки розслідування злочинів полягає в тому, щоб вчасно розробити та якісно застосувати засоби, прийоми і методи щодо виявлення та усунення обставин, які сприяють вчиненню злочинів. Важливим також є питання розробки засобів, прийомів і методів, спрямованих на попередження, припинення злочинів, що готуються, перешкоджають скоєнню та полегшують виявлення винних у розслідуванні скоєних злочинів. Вирішенню зазначених завдань сприяє техніко-криміналістичне забезпечення попередження та розслідування злочинів.

Незважаючи на те, що проблематика техніко-криміналістичного забезпечення була відображена в роботах багатьох вітчизняних та закордонних вчених-криміналістів, наприклад, як Р. Белкіна, В. Бірюкова, А. Волобуєва, В. Волинського, О. М. Васильєва, В. Галагана, В. Гончаренка, І. Гори, Г. Грамовича, Г. Грановського, А. Іщенка, Н. Клименко, І. Когутича, В. Колесника, В. Коновалової, В. Лисиченка, Є. Лук'яничкова, М. Салтевського, М. Сегая, П. Скорченка, О. Таран, В. Г. Хахановського, П. Цимбала, Ю. Черноус, В. Шепітька тощо, все таки погляди науковців з її вивчення та розроблення залишаються неоднозначними. Тому, на наш погляд, зазначена проблематика потребує подальшого дослідження з метою надання відповідних пропозицій, які відповідали б сучасним потребам криміналістики і темі нашого дослідження.

Метою та завданням статті є розкриття поняття та виокремлення завдань техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів.

Вивчивши та проаналізувавши погляди науковців-криміналістів, можна сказати, що їхні дослідження мають важливе як теоретичне, так і практичне значення. Але водночас питання щодо

поняття та проблем техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів у науковців криміналістів дещо різняться.

Так, Р. Белкін у системі криміналістичного забезпечення діяльності органів досудового розслідування виділяє криміналістичні знання, криміналістичну освіту, криміналістичну техніку [1, с. 64]. В. Сокіл у зміст криміналістичного забезпечення розслідування злочинів включає: криміналістичні знання, насамперед, криміналістичні методи, прийоми і засоби боротьби зі злочинністю; криміналістичні навички й уміння; криміналістичну техніку; криміналістичну освіту і самоосвіту; організацію криміналістичних установ, зокрема, служб криміналістичного сервісу; правове регулювання криміналістичного забезпечення розслідування злочинів [2].

Результатом пізнання закономірностей, які складають предмет криміналістики та матеріалізації цього результату у вигляді запропонованих слідчій практиці засобів, методів та рекомендацій з розслідування злочинів, є криміналістичні знання. Криміналістичні знання, які складають зміст криміналістичної науки, існують у двох формах – фундаментальних та прикладних знань.

Фундаментальні криміналістичні знання складають зміст загальної теорії криміналістики й окремих криміналістичних теорій та вчень.

Прикладні криміналістичні знання виступають у формі наукових методичних рекомендацій практиці, криміналістичних прийомів, тактичних комбінацій, техніко-криміналістичних операцій та процедур, криміналістичних методик розслідування злочинів, техніко-криміналістичних засобів та технологій. Структура прикладних криміналістичних знань містить: їх характеристику та цілі використання; вказівки та типові ситуації їх застосування; алгоритм (програму) дій

стосовно мети та ситуації; приблизний розрахунок сил, засобів та часу; характеристику типових помилок, яких припускаються при їх використанні; очікуваний ефект реалізації.

Криміналістичні знання стають доступними для сприйняття у процесі набуття ними визначеної інформаційної форми: монографій, дисертацій, статей, доповідей, практичних посібників, настанов, інструкцій, методичних рекомендацій, підручників, інформаційно-довідкових систем тощо. Сукупність наукової, науково-практичної та навчальної криміналістичної літератури у поєднанні з системою та комплексом техніко-криміналістичних засобів складає матеріалізований банк наукових знань, який криміналістична наука надає слідчим органам для використання в різних сферах їх практичної діяльності для боротьби зі злочинністю.

Криміналістичні знання, як результат розвитку науки криміналістики здобуваються завдяки розкриттю закономірностей її предмета, а також власні та розроблені нею на основі даних інших наук криміналістичні методи, прийоми і засоби боротьби зі злочинністю. Як відзначається в криміналістичній літературі, практичні працівники найчастіше схильні підходити до криміналістичних знань із прагматичних позицій, нерідко негативно ставлячись до теоретичних знань, які дають змогу глибше зрозуміти сутність практичних рекомендацій [3, с. 10–11]. Будь-який оригінальний прийом, рекомендований теорією, на практиці може стати «штампом». Необхідні знання закономірностей розвитку явищ, на основі яких можливий подальший перехід від цих закономірностей до аналізу окремих випадків, що дає змогу побачити зв'язки одного прийому з багатьма іншими в конкретних ситуаціях [3, с. 10–11].

Від ступеня оволодіння знаннями в галузі криміналістики суттєво залежить рівень професійної кваліфікації майбутніх оперативних співробітників, слідчих, інспекторів криміналістів та експертів. Зазначені знання становлять вагомий частину їх професійних знань, як на виконавському рівні, так і на рівні керівників підрозділів, тому криміналістична підготовка правоохоронців є невід'ємною частиною їх професійної підготовки загалом. У цьому аспекті актуальними залишаються старовинні висловлення Г. Гроса про те, що на перше місце у підготовці слідчих повинна ставитися криміналістика в її сучасному стані, яка, користуючись плодами наукових дисциплін найрізноманітнішого характеру, об'єднала би їх у закінчене систематичне ціле. Причина невдалого результату багатьох розслідуваних справ, що зберігаються в архівах, полягає зовсім не в тому, що слідчий не давав собі відповіді на питання про склад замахів на злочини, або співучасті в ньому, або в дійсних властивостях злочинної необережності. Причиною

таких невдач здебільшого було: незнання слідчим важливих прийомів, які застосовували злочинці; невміння працювати з виявленими слідами, розібрати шифрований лист; спілкуватися з експертами; неухважне ставлення до дрібних доказів, незнання кримінальної антропології [4, с. 12–13].

У літературі криміналістичні знання розглядаються в широкому і вузькому розумінні. Так, Н. Клименко вважає, що в широкому розумінні до криміналістичних знань можна віднести знання кримінально-правового або кримінального циклу, які необхідні для кримінально-процесуальної діяльності (кримінальне право, кримінальний процес, кримінологія, криміналістика, судова статистика, судова медицина, судова психологія тощо). Вони становлять одну групу наук, оскільки мають один загальний об'єкт – злочинність або злочин. У вузькому розумінні до криміналістичних знань відносяться знання, що є змістом науки криміналістики, предметом її дослідження [5, с. 7].

На думку інших авторів, таке подвійне тлумачення терміну «криміналістичні знання» некоректне. Воно вносить певну неясність, не дає розмежувати поняття «професійні знання слідчого» і «криміналістичні знання», а тому, групу, яка позначена Н. Клименко в плані широкого розуміння криміналістичних знань, було б правильніше назвати «знаннями кримінального циклу», які й становлять основу професійних знань слідчого. Термін же «криміналістичні знання» варто застосовувати для позначення системи відомостей (інформації), що становлять зміст науки «Криміналістики», що є основою відповідного навчального курсу [6, с. 61].

Особливість криміналістичних знань полягає в тому, що їх значна частина реалізується на практиці тільки з використанням конкретних технічних засобів. Сукупність технічних засобів криміналістики (прилади, апаратура, устаткування, інструменти, пристосування, приналежності, матеріали), які використовуються для виявлення, фіксації, вилучення і дослідження криміналістично-значимої інформації з метою встановлення істини в кримінальному провадженні розуміється як криміналістична техніка. Криміналістична техніка є обов'язковим компонентом криміналістичного забезпечення розслідування злочинів. Крім того, без активного впровадження техніко-криміналістичних засобів неможливе підвищення ефективності розслідування злочинів.

У зазначеному контексті ми розглядаємо криміналістичну техніку не як категорію криміналістичної науки і не як розділ навчальної дисципліни «Криміналістика», а як сукупність технічних засобів, необхідних для реалізації криміналістичних знань та отриманих у процесі криміналістичної освіти вмінь та навичок із виявлення, фіксації, вилучення, дослідження та використання

доказової інформації для розслідування злочинів. За таких обставин стає правомірним включати в цю сукупність не тільки специфічні техніко-криміналістичні засоби, пошукові й дослідницькі прилади, їх мобільні та стаціонарні комплекси, матеріали, технології роботи з ними, але і фотографічну, звуко- та відеозаписуючу апаратуру, засоби зв'язку, комп'ютерну техніку – тобто всі засоби техніки, які можуть бути використані слідчими, оперативними працівниками, інспекторами-криміналістами, експертами та іншими співробітниками органів національної поліції.

Таким чином, система криміналістичного забезпечення розслідування злочинів характеризується наявністю криміналістичних знань та криміналістичної техніки, які мають певну автономність, і водночас взаємозалежні та взаємопов'язані з іншими компонентами.

Криміналістична техніка як один із засобів одержання розшукової і доказової інформації є «науково-технічним фундаментом», на якому ґрунтується кримінально-процесуальна й оперативно-розшукова діяльність. Вважається, оскільки криміналістика «обслуговує» кримінально-процесуальну діяльність, зі сфери її проблем виключаються процесуально не визнані засоби одержання розшукової (орієнтуючої) інформації (одорологія, поліграф, гіпноз тощо) або применшується їх значення в розслідуванні злочинів. На нашу думку, з методологічної точки зору, техніко-криміналістичні методи і засоби за своєю сутністю і змістом незалежно від сфери і форм їх застосування є неподільними. Крім того, на думку деяких вчених-криміналістів, на непроцесуальну, оперативно-розшукову сферу діяльності при розслідуванні злочинів поширюються й категорії криміналістичної тактики.

Так, В. Комісаров зауважує, що тактичний прийом як найбільш оптимальний спосіб дій у конкретній ситуації покликаний створити найкращі умови і забезпечити ефективність виявлення, збирання, оцінки, перевірки, фіксації і використання доказової і оперативної інформації [7, с. 15].

З цих позицій більш конкретно і повно можна уявити всю систему техніко-криміналістичних завдань, а, відповідно, методів і засобів їх вирішення з урахуванням особливостей техніко-криміналістичної ситуації.

Розглядаючи техніко-криміналістичне забезпечення розслідування злочинів як його завдання, правильніше було б розглядати не самі слідчі (розшукові) дії або оперативно-розшукові заходи, а їх техніко-криміналістичне забезпечення з метою одержання максимально можливої розшукової та доказової інформації.

Варто зазначити, що вчинення злочину, як правило, супроводжується певними змінами у навколишньому середовищі. Такі зміни обумов-

люються комплексом факторів і подаються в криміналістиці поняттями «сліди злочину», або «слідова картина».

Процес виникнення, існування, зникнення слідів злочину має ситуативний характер. Від специфіки протікання цього процесу залежить вибір криміналістичних методів, засобів, прийомів збирання слідів злочину – носіїв криміналістично-значимої інформації. Її обсяг та якість у кожній конкретній ситуації обумовлюється властивостями і станом слідоутворюючого і слідоприймаючого об'єктів, механізмом утворення слідів, середовищем їх знаходження та іншими факторами. Ситуативність таких явищ визначає необхідність вибору методів, засобів, прийомів виявлення, фіксації, вилучення слідів злочину, тому ситуативні техніко-криміналістичні завдання та техніко-криміналістичні ситуації розглядаються в криміналістиці як сукупність факторів, що впливають на діяльність з розшуку, виявлення, фіксації та збереження, попереднього вивчення та упакування об'єктів зі слідами злочину [8, с. 23–28].

Таким чином, у кожному конкретному випадку техніко-криміналістичної роботи, яка, по суті, визначає зміст другої частини техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів, вирішуються окремі (ситуативні) техніко-криміналістичні завдання.

Теоретичне і практичне значення системного аналізу техніко-криміналістичного забезпечення полягає у тому, що:

- дозволяє поставити його на наукову основу й об'єктивно оцінювати актуальність, пріоритетність розробок нових і модернізацію наявних техніко-криміналістичних методів і засобів. З огляду на різноманітність ситуативних техніко-криміналістичних завдань, на практиці вони мають різну частоту повторюваності, різне значення для кінцевого результату роботи з розслідування злочинів. Без урахування цих факторів планування розробок буде суб'єктивним, що неминуче породжує неактуальну, часом дублюючу тематику, а відповідно, невиправдане використання потенціалу наукових установ. В остаточному підсумку це шкодить розробкам головних, ключових завдань техніко-криміналістичного забезпечення слідчої діяльності;

- надає можливість більш чітко усвідомити зміст спеціальних знань, які застосовуються у різних організаційних і процесуальних формах (як безпосередньо слідчими, так і за допомогою експертів, спеціалістів) з метою розслідування злочинів. На цій основі з'являється можливість більш змістовно уявити в цілому техніко-криміналістичну роботу, проблеми її організаційного, правового, науково-методичного забезпечення;

- наявність науково-обґрунтованих відомостей про зміст, обсяг і складність техніко-криміна-

лістичних завдань є однією з основних умов прогнозування експертно-криміналістичної служби органів внутрішніх справ та її діяльності. У цей час вирішення цієї проблеми здійснюється здебільшого на рівні уявлень, з використанням формальних відомостей про кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень, про середнє навантаження на співробітників даної служби в частині проведених ними експертиз, досліджень і виїздів на місця подій. Проте зміст техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів в її конкретному вираженні через систему відповідних завдань не враховується;

– результати аналізу техніко-криміналістичних завдань і їх систематизації можуть бути покладені в основу удосконалення тематичних планів, навчальних програм, організації і методики техніко-криміналістичної підготовки фахівців для експертних підрозділів. Цільове формування у них умінь та навичок у застосуванні техніко-криміналістичних методів і засобів без орієнтації на конкретні завдання, на наш погляд, неможливо. Насамперед, з цієї причини техніко-криміналістична підготовка фахівців (особливо це стосується так званих «цивільних» вищих навчальних закладів), не відрізняється необхідною практичною спрямованістю, практицизмом і конкретністю, а криміналістична техніка «освоюється» теоретично, скоріше «віртуально», ніж реально;

– аналіз і систематизація техніко-криміналістичних завдань є необхідним етапом освоєння можливостей сучасних інформаційних технологій у техніко-криміналістичному забезпеченні слідчої діяльності, створення і забезпечення функціонування автоматизованих пошукових систем та автоматизованих робочих місць техніко-криміналістичного призначення. Такий підхід, визначений ідеями кібернетики, відповідає ідеології науково-технічної революції і являється єдино правильним, оскільки дозволяє з позицій сучасної науки осмислити діяльність слідчого і експерта, виділити закономірності, яким вона підкоряється, управляти її якістю, використовувати такі потужні засоби підвищення ефективності, як програмування, автоматизація і стандартизація. Це оптимізує процес доказування, полегшує комунікацію її учасникам, допоможе прийняттю погоджених і правильних рішень [9, с. 3–7].

Аналіз ситуативних техніко-криміналістичних завдань свідчить не тільки про тісний взаємозв'язок криміналістичної техніки і тактики, але й про їх рівну значимість у досягненні кінцевого результату розслідування злочинів. Криміналістична техніка і тактика представляються «не як співвідношення супідрядних елементів цілого, а як інтеграція положень криміналістики» [10, с. 50–51].

Водночас нерідко у криміналістичній літературі техніко-криміналістичним методам і засобам віддається допоміжна, другорядна роль, яка залежить від тактики розслідування злочинів, тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій, тактики пошуку речових джерел доказової інформації [11, с. 124]. Недооцінка ролі криміналістичної техніки в розслідуванні злочинів або її розрив з тактикою [10, с. 50–51] на практиці неминуче призводить до ігнорування науково-технічних можливостей збирання слідів злочинців та їх дослідження. Справа тут у принциповому вирішенні питання про більш професійне і цілеспрямоване використання сучасних досягнень науки і техніки з метою одержання розшукової і доказової інформації, оскільки, щоб свідомо шукати докази, треба знати, що, де і як шукати, а все це нині важко уявити без криміналістичної техніки, без осмислення завдань, що вирішуються за її допомогою.

Отже, техніко-криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, на наше переконання правомірно розглядати в аспекті методологічної основи діяльності з удосконалення, як власне методів і засобів криміналістичної техніки, так і підвищення ефективності їх використання у процесі розслідування злочинів. У цій системі проявляються і реалізуються закономірні взаємозумовленості, взаємозв'язки у вирішенні організаційних, правових, науково-технічних, методичних проблем криміналістичної техніки.

Література

1. Аверьянова Т., Белкин Р. Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования / Т. Аверьянова, Р. Белкин. – М.: Новый Юрист, 1997. – 400 с.
2. Сокол В. Тактико-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / В. Сокол. – М.: РГБ, 2003. – 20 с.
3. Кирсанов З. Система общей теории криминалистики. Научно-методическое пособие / З. Кирсанов. – М., 1992. – 32 с.
4. Гросс Г. Руководство для судебных следователей как система криминалистики / Г. Гросс. – СПб., 1908. – 1088 с.
5. Клименко Н. Криминалистические знания: природа, структура, оптимизация использования : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / Н. Клименко ; Киевский ун-т им. Т.Г. Шевченко. – К 1993. – 30 с.
6. Попова К. Криминалистическое содержание профессиональной подготовки следователей органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / К. Попова ; С.-Петербург. гос. ун-т. – СПб., 2002. – 20 с.
7. Комиссаров В. Актуальные проблемы следственной тактики : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оператив-

но-розыскная деятельность» / В. Комиссаров. – М., 1989. – 28 с.

8. Снетков В. Техничко-криміналістическа ситуація роботи с мікрооб'єктами на месте их нахождения / В. Снетков // Экспертная практика. – 1983. – № 20 – С. 23–28.

9. Грановский Г. Понятия и основные положения общей теории решения криминалистических задач / Г. Грановский // Труды ВНИИСЗ. – М., 1987. – С. 3–7.

10. Ищенко Е. О влиянии криминалистической техники на развитие методики расследования преступлений / Е.П. Ищенко // Вопросы методики расследования преступлений. – 1976. – Вып. 50. – С. 50–51.

11. Шиканов В. Актуальные вопросы уголовного судопроизводства и криминалистики в условиях современного научно-технического прогресса / В. Шиканов. – Иркутск, 1978. – 220 с.

Анотація

Іерусалімов І. О., Приходько Ю. П. Поняття та завдання техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів. – Стаття.

Розглянуто структуру прикладних криміналістичних знань, їх характеристику та цілі використання, вказівки та типові ситуації їх застосування. Також, зроблено ситуаційний аналіз завдань техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів. Розглянута в статті проблематика спонукає до удосконалення як методів і засобів криміналістичної техніки, так і підвищення ефективності їх використання в процесі розслідування злочинів. Стаття може бути корисною як для практичних працівників так і для науковців.

Ключові слова: криміналістичні знання, криміналістичні прийоми, криміналістичні методи, технічні засоби, спеціальні технічні засоби, криміналістична техніка.

Аннотация

Иерусалимов И. А., Приходько Ю. П. Понятие и задачи технико-криминалистического обеспечения расследования преступлений. – Статья.

Рассмотрена структура прикладных криминалистических знаний, их характеристика и цели использования, указания и типовые ситуации их применения. Также в статье проведен ситуативный анализ задач технико-криминалистического обеспечения расследования преступлений. Рассмотренная в статье проблематика побуждает к совершенствованию как методов и средств криминалистической техники, так и эффективности их использования в процессе расследования преступлений. Статья может быть полезна как практикующим работникам, так и ученым.

Ключевые слова: криминалистические знания, криминалистические приемы, криминалистические методы, технические средства, специальные технические средства, криминалистическая техника.

Summary

Ierusalimov I. A., Prikhodko Y. P. The concept and objectives of technical and forensic software investigate crimes. – Article.

The article describes the structure of the application of forensic knowledge of their characteristics and intended use, indications and typical situations of their application. The article also carried out a situational analysis of the problems of technical and forensic software investigate crimes. Considered in the article causes problems to improve as the techniques and tools of forensic technology and the effectiveness of their use in the investigation of crimes. The article can be useful to both practitioners and researchers.

Key words: forensic expertise, forensic techniques, forensic methods, technical means and special technical equipment, forensic equipment.

УДК 343.9

В. М. Кіцелюк*здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ПОРУШЕНЬ ВИМОГ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Якісне, повне та вчасне проведення огляду місця події є запорукою подальшого успішного розкриття та розслідування будь-якого злочину, а особливого значення огляд набуває під час розслідування порушень вимог пожежної безпеки. Це вкрай важливе джерело інформації про подію, що сталася, до того ж, інформації об'єктивної, на відміну від свідчень очевидців, актів відомчих розслідувань тощо. Неякісно та непрофесійно проведений огляд часто робить марними всі наступні зусилля з розслідування пожежі. Крім того, місце пожежі зазвичай неможливо законсервувати та зберегти для повторних досліджень. Тому заповнити прогалини в інформації про пожежу в подальшому не зможуть навіть кращі експерти. Саме цим колом проблем і зумовлюється актуальність статті.

Вивченню проблемних питань, що виникають у процесі проведення огляду місця пожежі, були присвячені роботи А.Г. Аюпова, О.Ю. Антонова, В. Д. Безвесільного, О.С. Григор'яна, М.С. Жука, С.І. Зернова, М.І. Ісраїлова, Г.М. Казакова, О.Я. Качанова, Б.В. Мегорського, С.П. Митричева, О.М. Оркіна, І.А. Попова, К.П. Смирнова, Г.М. Степанової, І.І. Старокожева, А.І. Федотова, Л.Н. Ульянова, В.Ф. Ханіна; М.Л. Цимбала, І.Д. Чешка та інших учених.

Метою статті є визначення основних завдань огляду місця пожежі, висвітлення організаційних аспектів слідчої дії, розкриття тактичних прийомів та способів проведення огляду на різних його стадіях, а також формулювання особливостей огляду місця події при розслідуванні порушень вимог пожежної безпеки.

Необхідно зазначити, що початковий етап розслідування порушень правил пожежної безпеки починається з огляду місця пожежі в умовах інформаційного дефіциту розслідування. Основною метою огляду місця події є вивчення обстановки пожежі та залучення до матеріалів провадження носіїв доказової інформації.

На нашу думку, безсумнівною є точка зору І.А. Попова, який визначає такі тактичні завдання огляду місця події для слідчого при розслідуванні злочинів, пов'язаних із пожежами:

1) пошук осередкового конусу за слідами, залишеними вогнем на вертикальних та горизонтальних поверхнях;

2) співставлення ознак осередку з особливостями конструкції та роботи устаткування, якостями

речовин та матеріалів, що застосовуються в технологічному процесі;

3) перевірка стану засобів автоматичного виявлення та тушіння пожежі;

4) застосування всіх наявних можливостей щодо виявлення й вилучення предметів та інших носіїв доказової інформації: електропроводка зі слідами пошкодження ізоляції, короткого замикання; електронагрівальні прилади, зразки дерев'яних конструкцій із найбільшим ступенем термічного впливу, пожежного сміття, ґрунту в районі розміщення передбачуваного осередку пожежі, ємності з рештками легкозаймистих речовин, засоби підпалу тощо [1].

Огляд місця події, як і будь-яка інша слідча дія, вимагає ретельної організації. Адже, як зазначає В.І. Гончаренко, правильна організація слідчої дії дає змогу провести ретельну її підготовку, запросити для участі необхідних осіб, передбачити застосування науково-технічних засобів, забезпечити у разі необхідності охорону тощо [2, с. 42].

В.Д. Безвесільний та О.Ф. Дьяченко процес організації огляду місця пожежі розглядають як такий, що складається з трьох основних блоків:

1) етап ознайомлення з обстановкою на місці події:

– можливе з'ясування обставин, які мали місце до виникнення пожежі;

– визначення тактики огляду й заходів з його реалізації;

– обхід згарища у певній послідовності;

– визначення найголовніших ділянок та елементів, що підлягають огляду.

2) етап проведення безпосереднього огляду місця події:

– визначення осередку пожежі, особливостей пожежного навантаження та джерела запалювання;

– встановлення напрямків розповсюдження вогню;

– порівняння побаченого із закономірностями виникнення та розвитку пожежі;

– виявлення негативних ймовірних обставин на місці події.

3) заключний етап огляду місця події:

– вилучення речових доказів;

– фіксація результатів огляду місця події [3, с. 6].

Цілком погоджуючись із думкою вчених щодо необхідності проведення зазначених дій безпо-

середньо на місці події, ми вважаємо, що до організаційних заходів повинні входити й ті, що виконуються до виїзду. Так, В.П. Колмаков диференціював підготовчі дії на дві групи: дії до виїзду на місце події і ті, що здійснюються безпосередньо на місці події. Аналіз цих заходів свідчить, що вони тісно переплітаються з організаційними аспектами проведення огляду. Наприклад, перед оглядом рекомендується встановити, хто і звідки повідомив про злочин, одержати інформацію про характер події, дати розпорядження про охорону місця події, негайно повідомити про подію прокурора, начальника чи чергового органу міліції, підготувати необхідні науково-технічні засоби, запросити фахівців, оперативних працівників [4, с. 138–141].

Вважаємо за необхідне акцентувати і на психологічній підготовці слідчого до виїзду на місце пожежі, адже досить часто такі огляди супроводжуються важкими для сприйняття людини подіями та картинами. Тому на шляху до місця події слідчому варто психологічно підготуватися до проведення огляду: не драматизувати складну ситуацію; згадати позитивний досвід проведення оглядів; уникати зайвих розмов; продумати перелік питань, які мають значення у подальших дослідженнях, відповідно до нього спланувати свої дії [3, с. 5, 6].

Особливістю підготовки до огляду місця пожежі є, здебільшого, відсутність в органі розслідування достовірної інформації щодо причини пожежі. Загальними версіями є підпал, порушення правил пожежної безпеки, необережне поводження з вогнем, а також займання під впливом природних факторів. Тому на підготовчому етапі слідчому варто передбачити якомога більше ймовірних варіантів подій. За таких умов саме для цієї категорії проваджень важливими є професіоналізм слідчого і постійне накопичення досвіду.

Проте ефективно проведення огляду місця пожежі іноді вимагає знань, якими слідчий може й не володіти. Відтак, при організації первісних та подальших дій щодо огляду вкрай важливе значення має вирішення питання про коло його учасників. Крім звичайних учасників слідчої дії, під час проведення оглядів цієї категорії необхідно залучати представників адміністрації установи, де сталася пожежа, пожежно-технічного спеціаліста, судового медика, судово-ветеринарного фахівця (при загибелі тварин), інспектора-кінолога. На розсуд слідчого, залежно від конкретних обставин, можуть бути залучені до огляду фахівці з інших галузей знань: електротехнік (для надання допомоги в огляді електрообладнання, електричних мереж), геодезист (для масштабної зйомки об'єкта великого обсягу), товарознавець (для огляду промислових чи продовольчих товарів, пошкоджених вогнем), будівельник (для визначен-

ня конструктивних дефектів приміщень у зв'язку з виникненням та поширенням пожежі), хімік (для виявлення слідів легкозаймистих речовин та матеріалів) та інші особи, які володіють спеціальними знаннями.

Участь фахівців в огляді, безумовно, позитивно впливає на його результати. Крім того, без них слідчому іноді важко розібратися у складних обставинах місця події, застосувати повною мірою необхідні науково-технічні засоби. Загалом застосування різноманітних науково-технічних приладів та засобів є особливою ознакою огляду місця пожежі. Крім звичайних технічних засобів, які використовуються для виявлення, вилучення, фіксації й збереження матеріального оточення місця події, під час проведення огляду місця пожежі варто використовувати спеціальні технічні засоби, такі як газоаналізатори, комплекти спеціального інструменту для роботи зі слідами вибуху, переносні рентгено-телевізійні установки та стаціонарні рентгенівські установки тощо.

Часто слідчий прибуває на місце огляду ще до завершення пожежі. У такому разі, за справедливим зауваженням О.А. Леві, після прибуття слідчому необхідно виявити та відтворити у протоколі огляду такі обставини:

1. стан погоди, напрям та силу вітру;
2. розміщення будови, що горить, щодо сторін світу;
3. зона дії вогню (звідки йде дим і виривається полум'я);
4. колір диму та полум'я;
5. які засоби пожежотушіння і в якій частині будівлі застосовувались пожежними на момент прибуття слідчого на місце події [5, с. 11].

На нашу думку, внесення до протоколу огляду місця події відомостей про засоби тушіння пожежі дасть змогу відтворити можливі зміни хімічних та фізичних якостей предметів, вилучених на місці події. В подальшому під час проведення пожежно-технічної експертизи зазначені у матеріалах провадження засоби тушіння вогню дадуть змогу скорегувати експертні висновки, що буде слугувати досягненню об'єктивності розслідування.

Загалом видається доцільним на початковому етапі розслідування порушень правил пожежної безпеки, коли слідча ситуація, що склалася, ще не повною мірою усвідомлюється слідчим, рекомендувати особливу увагу приділяти максимальному збереженню та збору матеріалів, які будуть направлені на подальше експертне дослідження. Адже однією з особливостей розслідування порушень правил пожежної безпеки є призначення та проведення великої кількості судових експертиз.

Безпосередньо на місці проведення огляду, перш за все, забезпечують організацію його охорони (території, предметів, об'єктів, слідів), надання допомоги потерпілим, планування огляду, прове-

дення невідкладних заходів щодо ліквідації небезпечних наслідків події. Сторонні особи усуваються за межі ділянки, що досліджується. За необхідності встановлюється огорожа і знаки безпеки, налаштовується тимчасове освітлення [3, с. 6].

Слідчий, який є керівником групи, але не має спеціальних знань, повинен вжити заходів до того, щоб особи, які входять до групи, були проінструктовані про правила техніки безпеки під час розбирання конструкцій та пожежного сміття. Так, огляду місця пожежі часто передують розбирання обгорілих перекриттів. Тому учасники огляду повинні використовувати спецодяг пожежників та інші відповідні способи захисту [6, с. 51].

До початку здійснення безпосереднього огляду слідчому доцільно провести усну бесіду з керівником тушіння пожежі та його учасниками для визначення ймовірного осередку займання. Таким чином, до початку огляду слідчий повинен володіти попередньою інформацією про пожежу: найбільш ймовірний осередок займання, час його початку, особи, які виявили чи повідомили про займання, час прибуття перших пожежних, засоби гасіння, місця виявлення трупів людей та інші важливі для розслідування обставини.

Такі початкові відомості, отримані непроцесуальним шляхом, слугуватимуть органу розслідування основою для побудови версій щодо події, що відбулася.

Аналіз опублікованих робіт дає змогу стверджувати, що головним завданням огляду місця події є визначення джерела запалювання, тобто місця початкового виникнення горіння. Однак варто зауважити, що місце події та місце пожежі – не тотожні поняття. Місце пожежі – це лише частина простору об'єкта захисту (будівлі, споруди, частини місцевості), на якому, всупереч усім вжитим заходам, виникло неконтрольоване людиною горіння. Місце події – це будівля, споруда, частина місцевості, де в результаті пожежі залишилися сліди впливу вогню на об'єкти та людей. Таким чином, місце події буде включати в себе не лише місце пожежі, а й прилеглий до нього простір у межах об'єкта охорони чи кількох об'єктів зі слідами впливу пожежі [7, с. 115].

Встановлення осередку пожежі дасть змогу визначити межі локалізації найбільш інформативних слідів пожежі. Саме в осередку пожежі знаходяться сліди, які свідчать про причину загоряння. Власне, вилучення таких слідів та направлення їх для проведення судової пожежно-технічної експертизи і є індикатором успішного проведення огляду.

Варто зауважити, що осередок пожежі часто пов'язують із місцем найбільшого вигорання та руйнування, оскільки значне вигорання зумовлене більш тривалою дією високої температури. Однак, як стверджують В.Д. Безвесільний та

О.Ф. Дьяченко, такий підхід може призвести до помилкового висновку, зокрема, коли осередок пожежі знаходився в місці найменшої кількості горючих матеріалів і зона горіння поширювалася в напрямку, де існували найбільш сприятливі умови, наприклад, зосередження горючого навантаження із більшим за значенням тепловим потенціалом [3, с. 8].

Кількість виявлених осередків пожежі також має вагоме значення. Як стверджують практики, наявність кількох джерел вогню по всій площі об'єкта є свідченням підпалу як способу ініціації горіння. Та, навпаки, лише один осередок із локалізацією біля опалювальних приладів, розподільних щитів електропроводки свідчить про велику ймовірність порушень вимог пожежної безпеки.

Метою застосування тактичних прийомів огляду місця пожежі є виявлення характерних слідів зони горіння, теплового впливу і задимлення, визначення за ними меж та форм розвитку пожежі, пошук ознак осередку її виникнення та шляхів поширення, виявлення слідів та інших речових доказів [6, с. 97].

І.Д. Чешко пропонує здійснювати огляд місця події при пожежі у два етапи: статичний (загальний) та динамічний огляд. Під час проведення статичного огляду рештки конструкцій, меблів, приладів та устаткування вивчаються візуально та описуються в протоколі у тому стані, в якому вони перебувають на момент огляду. Водночас динамічний етап, який проводиться після статичного, полягає у послідовному, шар за шаром, розбиранні так званого «пожежного сміття» з вилученням фрагментів обгорілих конструкцій та предметів, а також тих об'єктів, які мають значення з точки зору розслідування пожежі – встановлення його осередку виникнення, причин та інших обставин [8, с. 24].

У криміналістичних джерелах існує поділ стадій огляду місця пожежі на загальний та детальний [3, с. 7, 8]. Так, на стадії загального огляду вирішуються питання фіксації всього побаченого та розташованого на місці події в післяпожежному стані. Його метою є загальне ознайомлення з місцем події, оцінка обстановки після пожежі та визначення тактики. Детальний огляд вирішує завдання обстеження зон розвитку пожежі за наслідками їх впливу на конструктивні матеріали, окремі предмети, тіла людей та тварин. Такі заходи супроводжуються розбиранням конструкцій, розкопками, ліквідацією завалів тощо.

На нашу думку, принципової різниці між змістом та завданнями стадій проведення огляду місця пожежі вище згадані автори не виявляють. Інші вчені-криміналісти виділяли також стадію фіксації результатів та заключну стадію [6, с. 95–96]. Однак стадії огляду, за своєю суттю, не виконують функцій тактичних прийомів, оскільки визнача-

ють лише розподіл дій слідчого в часі та містять підготовчі, організаційні і технічні дії.

Розходяться думки вчених і щодо методів (способів) проведення огляду місця пожежі. Так, В.Д. Безвесільний та О.Ф. Дьяченко пропонують застосовувати на обох стадіях огляду місця пожежі огляду метод предметного обстеження конкретного об'єкта або частини обладнання, пристрою і т. ін. Він складається з обстежень загального та детального характеру. Загальне предметне обстеження виконується з метою фіксації місця розташування, розмірів об'єкта та його складових елементів, зовнішнього вигляду й розміру пошкоджень тощо. Детальне обстеження проводиться за участі фахівця і полягає у встановленні родової належності об'єктів, сутності процесу горіння, фізико-хімічних даних горючого середовища та пожежного навантаження в місці пожежі на момент її виникнення, а також в оцінюванні негативних обставин, якщо такі мали місце [3, с. 9].

Ю.О. Бондаренко вважає за доцільне застосовувати ексцентричний спосіб проведення огляду місця пожежі за умови, що джерело запалення однозначно визначене і загальна площа пожежі невелика. Такий спосіб полягає у дослідженні слідової картини місця пожежі за напрямком від осередку до периферії. Такий підхід, на думку вченого, дає змогу описати сліди, що вказують на умови розповсюдження та розвитку пожежі, а також напрямку впливу його небезпечних факторів [7, с. 117–118].

У свою чергу, П.Г. Великородний зазначає, що огляд місця пожежі здійснюється від території, що прилягає до місця події, для попередження можливої втрати слідів та предметів злочину. Огляд самого місця події проводиться за секторами, а у межах кожного сектора – зигзагоподібно, через нелінійне розміщення виробничого обладнання. Такий спосіб огляду використовується, якщо осередок виникнення вогню є неочевидним [9].

Із зазначеного випливає, що застосування того чи іншого тактичного прийому при огляді місця події під час розслідування злочинів, пов'язаних із порушеннями вимог пожежної безпеки залежить від технічних та функціональних характеристик об'єкта пожежі. Зокрема, від однозначності визначення осередку виникнення вогню. У будь-якому разі, вибір способу проведення огляду залишається за слідчим, однак його корегування можливе після консультації з фахівцем, який володіє пожежно-технічними знаннями.

На нашу думку, огляд об'єкта пожежі варто проводити після огляду місця пожежі, як центрального та найбільш інформативного з точки зору доказової інформації, елемента місця події. Тільки лише після сприйняття пожежі та її обстановки у органу розслідування з'являються різні версії відносно події, що відбулася, які можуть

бути підтвержені або спростовані під час огляду території, яка конструктивно чи технологічно є об'єктом пожежі. У випадку, коли пожежа розповсюдилась на весь об'єкт, огляду підлягає прилегла до даного об'єкта територія.

Як свідчить практика розслідування порушень означеної категорії, для ефективного огляду об'єкта пожежі, органу розслідування рекомендовано дотримуватись таких правил:

1) спочатку необхідно дослідити об'єкт пожежі, визначивши його кінцеві точки – виходи чи тупики. Дію треба планувати, вивчивши технічну документацію на об'єкт, провівши бесіду з особами, знайомими з розташуванням приміщень об'єкта, та з дозволу керівника тушіння пожежі;

2) здійснити огляд тупикових кінцевих точок об'єкта пожежі для встановлення наявності трупів людей від пожежі чи з інших причин;

3) у випадках, коли на об'єкті пожежі є зачищені виходи з приміщень, необхідно ретельно оглянути двері та вікна біля них. Такий огляд дає змогу встановити дії осіб під час пожежі: сліди зламів замків дверей та решіток на вікнах, вибивання дверей та розбиття вікон тощо;

4) обов'язковим є огляд стану пожежних щитів та іншого аварійного пожежно-рятувального обладнання. Слідами використання такого обладнання можуть бути пісок, рештки води, піни та інших спеціальних сумішей на підлозі приміщень, які ведуть у бік місця пожежі;

5) огляд підлоги дасть змогу виявити сліди присутності людей у певному місці під час пожежі та перевірити версію про підпал;

6) огляд виходів системи повітряної вентиляції та стель приміщень дозволить встановити інтенсивність заповнення димом від пожежі приміщень об'єкта [7, с. 132].

Таким чином, огляд місця пожежі під час розслідування порушень вимог пожежної безпеки – одна з ключових слідчих дій, від якості та ефективності проведення якої залежить подальше розслідування. Крім загальних засад огляду місця події, проведення огляду під час розслідування порушень вимог пожежної безпеки характеризується наступними особливостями:

– підготовка до огляду місця пожежі відбувається, здебільшого, за відсутності в органу розслідування достовірної інформації щодо причини пожежі, а отже, огляд на початковому етапі відбувається в умовах інформаційного дефіциту, що ускладнює оптимальний добір системи тактичних прийомів його проведення;

– потреба в широкому спектрі спеціальних знань зумовлює залучення до проведення оглядів під час розслідування означеної категорії правопорушень значного кола учасників, зокрема: пожежно-технічного спеціаліста, судового медика, судово-ветеринарного фахівця (при загибелі тварин), ін-

спектора-кінолога, відповідальних представників адміністрації, електротехніка, геодезиста, товарознавця, будівельника, хіміка та інших осіб, які володіють спеціальними знаннями;

– застосування під час огляду різноманітних спеціальних науково-технічних приладів та засобів;

– особливу увагу слідчий має приділяти максимальному збереженню та збору матеріалів, які будуть направлені на подальше експертне дослідження, адже розслідування порушень правил пожежної безпеки характеризується призначенням та проведенням великої кількості судових експертиз;

– добір системи тактичних прийомів проведення огляду місця події під час розслідування порушень означеної категорії залежить від можливості точного визначення осередку виникнення вогню.

Література

1. Попов И.А. Расследование преступлений, связанных с пожарами / И.А. Попов. – М., 2001. – С. 122–123.
2. Гончаренко В.И. Научно-технические средства в следственной практике / В.И. Гончаренко. – К. : Вища шк., 1984. – 150 с.
3. Безвесільний В.Д. Розслідування та судові експертизи пожеж : [довід.-метод. посібн.] / В.Д. Безвесільний, О.Ф. Дьяченко. – Х. : ТОВ «Компанія СМІТ», 2007. – 360 с.
4. Колмаков В.П. Следственный осмотр / В.П. Колмаков. – М. : Юрид. лит., 1969. – 196 с.
5. Леви А.А. Организация осмотра места происшествия / А.А. Леви. – М., 1970. – 95 с.
6. Цимбал М.Л. Розслідування пожеж (огляд місця події та проблеми застосування спеціальних знань : [монограф., за ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Ю. Шепітька] / М.Л. Цимбал. – Х. : Гриф, 2004. – 192 с.
7. Бондаренко Ю.А. Методика расследования нарушений правил пожарной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Ю.А. Бондаренко ; Кубанский гос. ун-т. – Ростов-на-Дону, 2015. – 203 с.
8. Чешко И.Д. Осмотр места пожара : [метод. пособие] / И.Д. Чешко. – М., 2004. – 45 с.

9. Великородный П.Г. Тактические особенности многодневного осмотра места происшествия / П.Г. Великородный // Вестник криминалистики. – М., 2012. – № 2(38). – С. 91–101.

Анотація

Кицелюк В. М. Особливості проведення огляду місця події під час розслідування порушень вимог пожежної безпеки. – Стаття.

У статті досліджені завдання, організаційні аспекти, тактичні прийоми та способи проведення огляду місця події під час розслідування порушень вимог пожежної безпеки, а також сформульовані характерні особливості зазначеної слідчої дії.

Ключові слова: огляд, організація, місце події, місце пожежі, тактичні прийоми, осередок виникнення вогню, джерело запалювання, особливості.

Аннотация

Кицелюк В. М. Особенности проведения осмотра места происшествия во время расследования нарушений требований пожарной безопасности. – Статья.

В статье исследованы задачи, организационные аспекты, тактические приемы и способы проведения осмотра места происшествия во время расследования нарушений требований пожарной безопасности, а также сформулированы характерные особенности обозначенного следственного действия.

Ключевые слова: обзор, организация, место происшествия, место пожара, тактические приемы, очаг возгорания, источник запайки, особенности.

Summary

Kiceluk V. M. Features of inspection of the crime scene during the investigation of violations of fire safety requirements. – Article.

The article analyzes the problem, organizational aspects, tactics and methods of inspection of the crime scene in the investigation of violations of fire safety requirements and formulated the characteristics of investigative actions.

Key words: review, organization, scene, fire place, tactics, center of origin of the fire, source of sealing, features.

УДК 342.12

М. А. Макаров
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ПРОВЕДЕННЯМ У НЕВІДКЛАДНИХ ВИПАДКАХ ОБШУКУ ЖИТЛА ЧИ ІНШОГО ВОЛОДІННЯ ОСОБИ

Згідно з п. 18 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні належить до повноважень слідчого судді.

Слідчий суддя приймає рішення про застосування заходів забезпечення кримінального провадження (глави 10–18 КПК), надає дозвіл на проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій (глави 20–21 КПК), вирішує питання про здійснення спеціального досудового розслідування (глава 24–1 КПК); розглядає скарги зацікавлених осіб на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора (глава 26 КПК) та має інші повноваження (ст. 81, п.п. 2–4 ч. 6, ч. 7 ст. 100, ст.ст. 114, 117, 206, 225, 244, ч. 10 ст. 290, ч. 4 ст. 499, ч. 2 ст. 509, ст.ст. 583–585, ч. 3 ст. 588, ст. 591 КПК).

Ті чи інші повноваження слідчого судді у кримінальному провадженні досліджували О. Білоус, Д. Валігура, І. Гловюк, С. Єськов, С. Завада, Т. Ільєва, О. Коріняк, Л. Лобойко, Д. Савицький, В. Попелюшко, С. Пшенічко, В. Рожнова, Р. Тракало, Л. Удалова, О. Шило, О. Яновська та інші науковці.

Метою цієї статті є розгляд питання про порядок здійснення слідчим суддею контролю за проведенням у невідкладних випадках обшуку житла чи іншого володіння особи слідчим чи прокурором.

У ст. 30 Конституції України зазначено, що не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них обшуку.

Це положення конкретизовано у ч. 3 ст. 233 КПК. Слідчий, прокурор має право до постановлення ухвали слідчого судді увійти до житла чи іншого володіння особи лише у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину. У такому випадку прокурор, слідчий, за погодженням із прокурором,

зобов'язаний невідкладно після вчинення таких дій звернутися з клопотанням про проведення обшуку до слідчого судді. Слідчий суддя розглядає таке клопотання згідно з вимогами ст. 234 цього Кодексу, перевіряючи, зокрема, чи дійсно були наявні підстави для проникнення до житла чи іншого володіння особи без ухвали слідчого судді. Якщо прокурор відмовиться погодити клопотання слідчого про обшук або слідчий суддя відмовить у задоволенні цього клопотання, встановлені внаслідок такого обшуку докази визнаються недопустимими, а отримана інформація підлягає знищенню в порядку, передбаченому ст. 255 КПК.

Перш ніж приступити до аналізу цієї норми, варто зазначити, що під час дії КПК 1960 р. суддя не здійснював контроль за законністю проведення слідчим без судового рішення обшуку житла чи іншого володіння особи у невідкладних випадках. Окремі науковці висловлювались за необхідність надання судді такого повноваження.

Так, наприклад, Т. Борець відзначала: «У разі проведення обшуку житла чи іншого володіння особи без постанови судді, слідчому було б доцільно протягом доби з моменту проведення цієї слідчої дії, з метою перевірки законності прийнятого рішення, направляти копію протоколу обшуку судді, а не прокурору. Тоді як суддя, вивчивши підстави, які дозволили провести невідкладний обшук, повинен винести вмотивовану ухвалу про законність чи незаконність слідчої дії» [1, с. 9].

І. Літвінова зазначала, що слідчий протягом 24 годин від моменту початку провадження обшуку має повідомляти про це суддю та направляти йому копію протоколу слідчої дії [2, с. 193]. Суддя, отримавши копію протоколу, протягом 24 годин (не більше) зобов'язаний перевірити законність проведеної слідчої дії та винести відповідну постанову. У разі визнання слідчої дії незаконною усі докази, отримані при її проведенні, повинні визнаватися недопустимими [3, с. 11].

Е. Манівець обґрунтовувала необхідність доповнення КПК положенням, що протягом доби з моменту проведення у невідкладному режимі обшуку житла чи іншого володіння особи законність цієї слідчої дії та отримання доказів має бути перевірена судом [4, с. 5].

О. Струць писала, що судді необхідно направляти копію постанови про проведення у невідклад-

них випадках обшуку житла чи іншого володіння особи та протокол цієї слідчої дії: «Це надасть змогу перевірити не лише законність та обґрунтованість рішення про проведення слідчої дії, а й сам перебіг та отримані результати, а також оцінити невідкладність обставин, що викликали необхідність її проведення без постанови судді» [5, с. 11]. Також науковець пропонувала визначити процедуру перевірки судом законності та обґрунтованості слідчої дії у такому разі [5, с. 11].

Т. Садова вважала доцільним доповнити ст. 177 КПК 1960 р. положенням, що у невідкладних випадках обшук може бути проведений без постанови судді, але з подальшим повідомленням судового органу про проведений обшук та представленням йому усіх матеріалів упродовж доби [6, с. 176].

Пропонували й інший варіант здійснення судом контролю за проведенням у невідкладних випадках без його дозволу обшуку житла чи іншого володіння особи. Так, наприклад, А. Аббакумов та В. Трофименко відзначали, що правильніше було б закріпити у КПК процедуру оскарження у суді проведення слідчих дій у невідкладних випадках. У такому разі метою судової перевірки буде встановлення законності прийняття такого рішення [7, с. 71].

Привертає увагу та обставина, що у ч. 3 ст. 233 КПК не йдеться про юридичну підставу проведення обшуку до постановлення ухвали слідчим суддею. Ми поділяємо твердження В. Колесник, що, визнавши випадок невідкладним і пов'язаним із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, слідчий, прокурор зобов'язані, відповідно до ч. 3 ст. 110 КПК, винести «вмотивовану постанову про прийняття рішення здійснити обшук житла чи іншого володіння особи і приступити до його виконання» [8, с. 330].

Клопотання про проведення обшуку, яке, відповідно до ч. 3 ст. 233, КПК має скласти слідчий, прокурор, повинно відповідати вимогам ч. 3 ст. 234 цього Кодексу, а саме: містити відомості про: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; короткий виклад обставин цього правопорушення, у зв'язку з розслідуванням якого подається клопотання; його правову кваліфікацію із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; підстави для обшуку; житло / інше володіння особи або частину житла / іншого володіння особи, де проведений обшук; особу, якій належить житло чи інше володіння, та особу, у фактичному володінні якої воно знаходиться; речі, документи або осіб, які відшукані.

До клопотання мають бути додані оригінали або копії документів та інших матеріалів, якими прокурор, слідчий обґрунтовує доводи клопотан-

ня, а також витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо кримінального провадження, в рамках якого воно подається. Обов'язково до нього додається протокол обшуку, а також відшукані при проведенні цієї слідчої (розшукової) дії речі і документи.

Розгляд клопотання проводиться у порядку, передбаченому ст. 234 КПК. Як зазначає О. Капліна, у такому разі слідчим суддею здійснюється наступний судовий контроль. Слідчий суддя розглядає клопотання, протокол обшуку та надані слідчим документи, інші матеріали, якими обґрунтовується необхідність обшуку, у день їх надходження до суду в закритому судовому засіданні за участю слідчого або прокурора [9, с. 591].

Слідчий суддя повинен перевірити, чи дійсно були фактичні підстави для негайного проведення обшуку без судового рішення. Такими є достатні дані про те, що у житлі чи іншому володінні особи знаходяться знаряддя кримінального правопорушення, майно, здобуте в результаті його вчинення, а також розшукувані особи. Ці дані можуть бути отримані шляхом проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій. Тому слідчому судді потрібно надати для ознайомлення ті матеріали кримінального провадження, в яких такі дані містяться.

Підставою для відмови у задоволенні клопотання про обшук, крім тих, що визначені ч. 5 ст. 234 КПК, є ще й «недоведення слідчим, прокурором перед слідчим суддею наявності достатніх підстав вважати, що проникнення до житла чи іншого володіння особи було невідкладним, тобто пов'язаним із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину». «Не має значення, – як відзначає Л. Лобойко, – чи були слідчим, прокурором досягнуті цілі обшуку, тобто чи були віднайдені ними речі, документи, особи, а також чи мають вони ознаку належності до кримінального провадження» [10, с. 464].

Постановлення слідчим суддею ухвали про відмову у задоволенні клопотання про проведення обшуку зобов'язує прокурора знищити протокол цієї слідчої (розшукової) дії у порядку, передбаченому ст. 255 КПК. На нашу думку, це рішення має прийматися тільки тоді, коли у діях слідчого не будуть встановлені підстави для притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне проникнення до житла чи іншого володіння особи, незаконне проведення в них обшуку. У випадку притягнення його до такої відповідальності за ч. 2 ст. 162 КК України, протокол обшуку повинен бути приєднаний до матеріалів кримінального провадження як доказ вчинення цих дій.

Як вже зазначалось, якщо прокурор відмовиться погодити клопотання слідчого про обшук

або слідчий суддя відмовить у задоволенні цього клопотання, встановлені внаслідок такого обшуку докази визнаються недопустимими, а отримана інформація підлягає знищенню в порядку, передбаченому ст. 255 КПК.

Регулювання зазначеного питання має бути іншим. По-перше, слідчому варто надати право самостійно звернутися з клопотанням про обшук до слідчого судді, якщо прокурор відмовиться його погодити. Слідчий суддя має розглянути його та переконатися у тому, чи були фактичні підстави для проведення обшуку житла чи іншого володіння особи. По-друге, прокурору необхідно надати право на оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову в задоволенні клопотання про обшук, якщо він вважає обґрунтованим рішення слідчого про проведення цієї слідчої (розшукової) дії без судового дозволу. Докази мають визнаватися недопустимими, а отримана інформація знищуватись в порядку, передбаченому ст. 255 КПК, якщо суд апеляційної інстанції залишить вказану ухвалу слідчого судді без змін.

Практика свідчить, що слідчі судді здебільшого задовольняють клопотання про дозвіл на обшук за правилами невідкладних випадків (постфактум), з урахуванням, зокрема, таких підстав: обшук та вилучення речей до постановлення ухвали слідчого судді були необхідні з метою запобігання їх знищенню; слідчий мав підстави для проникнення до іншого володіння особи без ухвали слідчого судді, оскільки це було зумовлено потребою врятування майна, а виявлені в ході обшуку речі мають значення для досудового розслідування, і відомості, які містяться у них, можуть бути доказами під час судового розгляду [11].

В юридичній літературі відзначається, що така практика викликає певні дискусії: «Якщо під законодавчо виписаний невідкладний випадок «переслідування осіб» підходять випадки проникнення до житла, зумовлені необхідністю виявлення та затримання особи або осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, то «врятуванням майна» складно назвати будь-які випадки обшуків на випередження ймовірного знищення речей, що мають значення для встановлення предмету доказування. Навряд чи підпадають під «загрозу втрати майна» обшуки з метою вилучення документів, знарядь виготовлення підроблених документів, наркотичних засобів чи знарядь їх виготовлення, навіть вогнепальної чи іншої зброї. Так, ці та подібні ситуації пов'язані з ризиком втрати доказів, але не загрожують знищенням майна в загальному і цивільно-правовому сенсі, тому навряд чи вони буквально відповідають Конституції України і ч. 3 ст. 233 КПК України. Отож, поширювальне тлумачення підстав невідкладних випадків для проведення обшуку не відповідає закону» [12, с. 87–88].

У результаті неправильного тлумачення ч. 3 ст. 233 КПК виникає ризик порушення конституційного права особи на недоторканність житла чи іншого володіння, визнання недопустимими доказами речей та документів, отриманих під час обшуку. Тому необхідно чітко визначити невідкладні випадки, коли слідчий, прокурор має право до постановлення ухвали слідчого судді увійти до житла чи іншого володіння особи для проведення цієї слідчої (розшукової) дії. До внесення таких змін відповідні роз'яснення має надати Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Досліджуючи ст. 233 КПК, Р. Тракало відзначає, що до неї необхідно внести доповнення, які б чітко забезпечували дію засади змагальності й захисту прав учасників кримінального провадження. Науковець пропонує доповнити статтю ч. 4 такого змісту: «У разі розгляду клопотання про проведення слідчої (розшукової) дії в житлі чи іншому володінні особи після здійснення таких дій на судовому засіданні запрошується підозрюваний та його захисник. Неявка зазначених осіб не перешкоджає розгляду клопотання слідчим суддею» [13, с. 16].

Ця пропозиція викликає заперечення. Під час судового розгляду досліджується питання про те, чи були підстави для проникнення до житла чи іншого володіння особи без ухвали слідчого судді. Тобто, у судовому засіданні мають вивчатися матеріали кримінального провадження, які підтверджують наявність таких підстав, слідчий повинен на вимогу слідчого судді надати відповідні пояснення, а прокурор – висловити свою думку. Отже, якщо підозрюваний та його захисник будуть присутніми на судовому засіданні, це призведе до розголошення таємниці досудового розслідування.

Нам уявляється регламентація процедури здійснення слідчим суддею контролю за проведенням слідчим, прокурором обшуку без судового рішення дещо іншою, ніж та, що наведена у ч. 3 ст. 233 КПК. З огляду на це, заслуговує на увагу правовий досвід деяких країн.

Наприклад, у ч. 4 ст. 125 КПК Республіки Молдова зазначено, що у випадку явного злочину обшук може бути проведений на підставі мотивованої постанови без санкції судді з кримінального переслідування, з подальшим наданням йому не пізніше 24 годин з моменту закінчення обшуку отриманих у результаті його проведення матеріалів із зазначенням мотивів [14].

У ч. 3 ст. 233 чинного КПК доцільно вказати, що протягом 24 годин із моменту проведення обшуку слідчий, прокурор зобов'язаний надати слідчому судді протокол цієї слідчої (розшукової) дії та необхідні матеріали кримінального провадження. Слідчий суддя має перевірити наявність підстав для обшуку та постановити ухвалу про за-

конність чи незаконність його проведення. У разі, якщо слідчий суддя приймає останнє рішення, отримані докази визнаються недопустимими.

Література

1. Борець Т. Провадження слідчих дій в житлі чи іншому володінні особи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Т. Борець ; Київ. нац. ун-т внутр. Справ. – К., 2009. – 16 с.

2. Літвінова І. Забезпечення недоторканності житла чи іншого володіння особи в кримінальному процесі: [монографія] / І. Літвінова. – К.: ФОП О. Ліпкан, 2012. – 230 с.

3. Літвінова І. Гарантії недоторканності житла чи іншого володіння особи у кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І. Літвінова ; Акад. упр. М-ва внутр. Справ. – К., 2010. – 20 с.

4. Манівець Е. Реалізація конституційних прав і свобод громадян при проведенні невідкладних слідчих дій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Е. Манівець. – Харків, 2005. – 18 с.

5. Струць О. Законність та обґрунтованість проведення слідчих дій як гарантія прав і свобод учасників кримінального судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / О. Струць. – Київ : Б.в., 2009. – 18 с.

6. Садова Т. Деякі аспекти захисту права на свободу і особисту (тілесну) недоторканність у кримінальному судочинстві / Т. Садова // Актуальні проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності та професійної підготовки працівників правоохоронних органів (м. Івано-Франківськ, 15-16 квітня 2011 р.). Частина І. – Івано-Франківськ: «Типовіт», 2011. – С. 176–178.

7. Аббакумов А. Особливості контролю за додержанням прав і свобод людини / А. Аббакумов, В. Трофименко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – №8. – С. 71.

8. Кримінальне процесуальне право України [навч. посіб.] / За ред. проф. В. Гончаренка та В. Колесника. – К. : Юстініан, 2014. – 573 с.

9. Кримінальний процесуальний кодекс. Науково-практичний коментар: у 2 т. / О. Бандурка, Є. Блажівський, Є. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В. Тація, В. Пшонки, А. Портнова. – Х.: Право, 2012. – Т.1. – 768 с.

10. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р. / За ред. О. Банчука, Р. Куйбіди, М. Хавронюка. – Х.: Фактор, 2013. – 1072 с.

11. Чванкін С. Обшук за правилами. З яких підстав прокурорам і слідчим може бути відмовлено в доступі до житлових приміщень / С. Чванкін // Закон і Бізнес. – 2015. – № 16.

12. Калужна О. Тактика збирання речей і документів як доказів у кримінальному провадженні / О. Калужна // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 83–90.

13. Тракало Р. Судовий контроль за дотриманням права на повагу до приватного життя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Р. Тракало. – Київ : Б. в., 2014. – 20 с.

14. Уголовно-процесуальный кодекс Республики Молдова. – Кишинев, 2011. – 210 с.

Анотація

Макаров М. А. Судовий контроль за проведенням у невідкладних випадках обшуку житла чи іншого володіння особи. – Стаття.

У статті аналізуються особливості здійснення слідчим суддею судового контролю за проведенням слідчим, прокурором обшуку житла чи іншого володіння особи у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину. Висвітлюються наслідки відмови прокурора погодити клопотання слідчого про проведення обшуку та прийняття слідчим суддею рішення про відмову в його задоволенні. Сформульовані пропозиції щодо зміни цієї процедури судового контролю.

Ключові слова: клопотання, обшук, житло чи інше володіння особи, невідкладні випадки, слідчий суддя.

Аннотация

Макаров М. А. Судебный контроль проведения обыска жилища или иного владения лица в неотложных случаях. – Статья.

В статье анализируются особенности осуществления следственным судьей судебного контроля проведения следователем, прокурором обыска жилища или иного владения лица в неотложных случаях, связанных со спасением жизни людей и имущества или с непосредственным преследованием лиц, которые подозреваются в совершении преступления. Освещаются последствия отказа прокурора согласовать ходатайство следователя о проведении обыска и принятия следственным судьей решения об отказе в его удовлетворении. Сформулированы предложения по изменению процедуры этого судебного контроля.

Ключевые слова: ходатайство, обыск, жилище или иное владение лица, неотложные случаи, следственный судья.

Summary

Makarov M. A. Judicial review of the search of the home or any other possession of a person in an emergency. – Article.

The article analyzes the characteristics of the investigating judge of the judicial control over the investigator, prosecutor searched the home of a person in possession of urgent cases related to the preservation of human life and property or to the direct pursuit of persons suspected of committing a crime. Highlights the consequences of failure to agree on the Attorney investigator request for search and adoption of the investigating judge of the decision to refuse him the satisfaction. Proposals to amend this judicial review.

Key words: petition, search, dwelling or other property of a person, urgent cases, investigating judge.

УДК 343.9

*С. П. Мельниченко**здобувач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***СЛІДОВА КАРТИНА НЕЗАКОННОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ**

Постановка проблеми. Одним із важливих елементів криміналістичної характеристики окремих видів злочинів, вивчення якого може сприяти висуненню версій, виявленню злочинця, встановленню об'єктивних даних під час розслідування незаконного переміщення вогнепальної зброї, є слідова картина.

Про сучасний стан незаконного переміщення вогнепальної зброї яскраво можуть свідчити основні результати оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України. Так, протягом 2003–2014 рр. під час незаконного переміщення через кордон виявлено та вилучено 9 949 одиниць зброї, серед них: 2 788 од. холодної, 2 760 од. пневматичної, 1 790 од. електрошокової, 1 075 од. газової, 1 027 од. мисливської, 515 од. вогнепальної зброї. Зброя вилучалась на кордоні з Росією (45% від загальної кількості вилученої зброї), Білоруссю (19%), Польщею (15%), Молдовою (8%), Словаччиною (4%), Угорщиною (3%), Румунією (2%), на морській (4%) та повітряній (1%) ділянках.

У 2014 р. зброя вилучалась на кордоні з Польщею (38% від загальної кількості вилученої зброї), Білоруссю (28%), Росією (18%), Молдовою (10%), Румунією (4%), Словацькою Республікою (0,8%), на морській ділянці (0,7%), у пунктах пропуску для повітряного сполучення (0,4%), на кордоні з Угорщиною (0,2%). При цьому кількість осіб, яких затримано за незаконне переміщення зброї, зменшилась на 18% (2013 р. – 863 особи, 2014 р. – 708 осіб). Вказані обставини визначають необхідність і своєчасність досліджень у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи для вивчення слідової картини злочину як елементу криміналістичної характеристики були закладені у роботах таких учених: Р.С. Белкіна, П.Д. Біленчука, В.К. Весельського, Д.В. Гребельського, А.В. Іщенко, О.М. Колесніченка, В.О. Коновалової, В.С. Кузьмічова, М.В. Салтєвського, В.Ю. Шепітька та ін. Сучасний етап розвитку науки криміналістики у цій сфері спонукає до вивчення проблематики слідової картини окремих категорій злочинів, зокрема незаконного переміщення вогнепальної зброї, яка на сьогодні залишилась поза увагою науковців.

Метою цієї статті є визначення змісту слідової картини незаконного переміщення вогнепальної зброї.

Виклад основного матеріалу. Криміналістикою доведено, що неможливо скоїти злочин,

не залишивши при цьому тих або інших слідів [1, с. 59]. Незалежно від рівня досвідченості злочинця, він не може повністю знищити сліди кримінального діяння [2, с. 7]. Як зазначає С.В. Головкін, щоб вилучити зі слідів криміналістично значиму інформацію, треба знати їх характеристику, механізм утворення, встановити локалізацію, форму існування у часі та просторі [3]. Завдяки сліду здійснюється встановлення того факту, що в минулому причетним до взаємодії з іншими об'єктами був той самий об'єкт, що досліджується зараз [4, с. 240]. Це визначає їх безумовне найвагоміше значення у пошуку винного та встановленні об'єктивних даних щодо злочинної події.

Розглядаючи зазначений елемент у складі криміналістичної характеристики злочину, вчені пропонують широке та вузьке розуміння слідів. Так, І.С. Андреев, Г.І. Грамович, М.І. Порубов, М.В. Салтєвський зазначили, що названа категорія охоплює опис матеріальних й ідеальних слідів-відображень на момент вчинення злочину [5, с. 420; 6, с. 45]. У вузькому розумінні під слідами розуміють так звані залишкові явища, які є матеріально фіксованими відображеннями зовнішніх ознак одного об'єкта на іншому.

До слідів злочину в широкому розумінні О.Н. Колесніченко включав зміни у речовій обстановці місця події; сліди-відображення; предмети – речові докази; документи – письмові докази; осіб, що можуть бути допитані в якості свідків [7, с. 39–40]. На думку В.О. Коновалової, «слідова картина» злочину є новим елементом криміналістичної характеристики, комплексом слідів, що відображає картину події злочину [8, с. 25]. А.Ф. Волобуєв сліди у складі криміналістичної характеристики злочинів окремого виду окреслює як різноманітні зміни, що вносяться ними в навколишню обстановку [9, с. 374]. Продовження цих поглядів можна знайти й у інших авторів, зокрема, А.П. Шеремет зазначає, що в криміналістичній характеристиці слідова картина охоплює зміни в речовій обстановці місця події злочину. Ці зміни, відображаючи дії злочинця, потерпілого та інших осіб, дії знарядь, засобів і механізмів, полягають у порушенні початкового стану, місцезнаходження, структури різних об'єктів, що складають речове середовище, в якому вчинено злочин; сліди відображення (сліди рук, ніг, інструментів тощо); предмети – речові докази, зокрема документи, речі і мікрочастини [10, с. 344].

Р.С. Белкін пропонував інформацію, носієм якої є слід, поділяти на особистісну (інформацію про людину як об'єкт чи суб'єкт процесу слідоутворення), речову (інформацію щодо відображуваного та такого, що відображує, предметів) й операційну (інформація про операцію, що призвела до утворення сліду, тобто про механізм слідоутворення) [11, с. 63].

Виявлення і фіксація слідів – це одна з основоположних операцій слідчої діяльності, яка значною мірою визначає позитивний чи негативний результат розслідування. Для утворення і виявлення слідів характерними є певні закономірності, врахування і використання яких дозволяє вести цілеспрямований збір доказової інформації. Найважливіша роль серед них належить закономірностям, які виявляються в утворенні слідів взаємодії і взаємовідображення об'єктів, що пов'язані з подією злочину. Керуючись ними, слідчий шукає і використовує сліди перебування особи на місці події, сліди застосування певних знарядь, сліди дій конкретним способом тощо [12, с. 5].

Аналізуючи закономірні зв'язки між окремими елементами криміналістичної характеристики, І.М. Лузгін зазначав, що вони встановлюються завдяки вивченню слідів злочину, в яких відображаються дії правопорушника, ознаки його самого чи потерпілого, ознаки знарядь, використаних винним [13, с. 301].

Окремі науковці, досліджуючи питання криміналістичної характеристики злочинів, наголошують на необхідності вживання замість терміну «слідова картина» терміну «слідова обстановка», аргументуючи це тим, що останній об'єднує в собі час, місце, обставини, обстановку вчинення злочину [14, с. 249–250]. Г.М. Буканов зазначає, що для кожного виду злочину можна вирізнити групи характерних (типових) слідів як системи змін, що настають у результаті подій відповідного роду, виду. «Типові сліди» – це збірна категорія, що охоплює будь-які сліди, що можуть мати місце під час вчинення певного виду злочину. У кожному ж конкретному випадку обстановка місця події може містити лише деякі сліди з такого переліку типових. Водночас злочинець може утворити сліди, які не є типовими, що мають незвичайний вид. Вказані розходження дозволяють простежити таке співвідношення: частковий збіг понять «типові сліди події» («слідова картина») й «обстановка місця події» (зокрема, її зміни, викликані подією, що відбулась) [15, с. 128].

Ми вважаємо, що такий підхід є необґрунтованим і не відповідає потребам практики, оскільки під час досудового розслідування слідчого цікавить не термінологічне значення досліджуваних об'єктів, а їх змістове наповнення, котре повинно мати сукупність слідів (матеріальних та ідеальних), що були залишені під час вчинення злочи-

ну. Більш прийнятним у цьому випадку, на нашу думку, є термін «слідова картина».

Досліджуючи слідову картину незаконного обігу вогнепальної зброї, П.Д. Біленчук, О.П. Дубовий, М.В. Салтевський, П.Ю. Тимошенко зазначили, що сліди зброї різноманітні і залежать від багатьох факторів: моделі зброї; боєприпасів, що використовувались; умов учинення злочину; дій, які виконує суб'єкт для приховування слідів злочину. Сліди зброї – це, насамперед, сліди-предмети: зброя, боєприпаси, різні речі (шомпол, протирка, кобура, пакувальний матеріал, в якому зберігалась зброя (тканина, папір, дерево)). Сліди-предмети – це патрони з осічкою, гільзи, дріб, пижі, прокладки, незгорілі порошинки, сліди кіпті. Крім того, сліди зброї – це сліди взаємодії зброї, боєприпасів із предметами середовища (оточення): пробоїни, вм'ятини, зруйновані предмети (скляні, керамічні), зрештою, це сліди на тілі людини, розриви, кіпоть на тканинах (поясок обтирання), укорінені порошинки, опіки тощо. Сліди кіпті можуть залишатись на об'єктах, які були в зоні дії порохових газів, а саме на тілі та одязі особи, яка стріляла, і осіб, які були присутні при цьому [16, с. 292–293].

І.С. Марків зазначає, що всі види злочинної поведінки з вогнепальною зброєю можна умовно віднести до так званих «мирних», не насильницьких видів незаконного обігу зброї, які істотно відрізняються від насильницьких злочинів. Тому місце вчинення злочину є ще однією важливою складовою слідової картини [17].

Слід зазначити, що під час незаконного переміщення вогнепальної зброї через пропускні пункти злочинці можуть вдаватись до насильницьких дій у разі викриття місця приховування (схованок, безпосередньо при собі в предметах одягу, в супутніх предметах або зберігання і переміщення в транспортних засобах) вогнепальної зброї. При цьому злочинець, як правило, затрачає певні зусилля на вивчення передбачуваного маршруту руху, що припускає попереднє спостереження за характером дій і пересуванням відповідних правоохоронців. Як показує судово-слідча практика, активні дії злочинців, як правило, досягаються шляхом висловленням погрози застосування насильства, що супроводжується демонстрацією серйозності намірів здійснити свою погрозу (наприклад, приведенням наявної вогнепальної зброї в бойовий стан, застосуванням насильства, небезпечного для життя й здоров'я, нанесенням тілесних ушкоджень, які позбавляють жертву можливості подальшого опору, ударами по голові, інших життєво важливих органах). Це, у свою чергу, відображається у свідомості очевидців або в матеріальній обстановці місця нападу. Тому під час розслідування зазначених фактів на місці події можуть залишатись сліди, що є типовими і для

інших категорій злочинів: недопалки, сліди рук, ніг, інструментів, транспортних засобів та моторного чи трансмісійного мастила, біологічні виділення тощо.

Висновки. Слідова картина незаконного переміщення вогнепальної зброї характеризується наявністю ідеальних та матеріальних слідів злочину. Джерелом ідеальних слідів є відповідні категорії свідків, а також потерпілі, звинувачені (підозрювані).

Знання слідової картини як елементу криміналістичної характеристики незаконного переміщення вогнепальної зброї має істотне значення під час розслідування цих злочинів, оскільки дозволяє слідчому заповнювати пробіли малоінформативної слідової картини на початковому етапі розслідування. Слідова картина відіграє важливу роль і набуває особливого значення, коли між нею та іншими елементами криміналістичної характеристики виявляються кореляційні зв'язки, які дозволяють прогнозувати наявність невідомих елементів за наявності низки відомих.

Література

1. Крылов И.Ф. Криминалистическое учение о следах : [монография] / И.Ф. Крылов. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1976. – 198 с.
2. Макаренко Є.І. Огляд місця події : [навч. посіб.] / Є.І. Макаренко, О.В. Негодченко, В.М. Тертишник. – Дніпропетровськ : Дніпроп. юрид. ін-т МВС України, 2001. – 156 с.
3. Головкін С.В. Особливості слідової картини при вчиненні шахрайств / С.В. Головкін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://corp.lguvd.lg.ua/d120604.html>.
4. Бірюков В.В. Об'єкти криміналістичної ідентифікації, їх класифікація, властивості та ознаки / В.В. Бірюков // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Є.О. Дидоренка. – 2011. – № 4. – С. 238–245.
5. Салтєвський М.В. Криміналістика (у сучасному викладі) : [підруч.] / М.В. Салтєвський. – К. : Кондор, 2006. – 588 с.
6. Андреев И.С. Криминалистика : [учеб. пособ.] / И.С. Андреев, Г.И. Грамович, Н.И. Порубов. – Мн : Вышэйшая школа, 1997.
7. Советская криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений / [В.К. Лисиченко, В.И. Гончаренко, М.В. Салтєвский и др.] ; под ред. В.К. Лисиченко. – К. : Вища школа, 1988. – 405 с.
8. Коновалова В.Е. Убийство: искусство расследования : [монография] / В.Е. Коновалова. – Харьков : СПД Н.Н. Вапнярук, 2006. – 320 с.
9. Криміналістика : [підруч.] / [В.Д. Берназ, В.В. Бірюков, А.Ф. Волобуєв] ; за заг. ред. А.Ф. Волобуєва ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2011. – 666 с.
10. Шеремет А.П. Криміналістика : [навч. посіб.] / А.П. Шеремет. – 2-ге вид. – К. : Центр учб. Літ-ри, 2009. – 472 с.
11. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики / Р.С. Белкин. – М. : Норма, 2001. – 240 с.
12. Бахін В. Як розкриваються злочини (Криміналістика у питаннях та відповідях) : [посіб.] / В. Бахін, В. Гончаренко. – К. : Хрещатик, 1996. – 199 с.
13. Криминалистика : [учеб. для высших учеб. завед. МВД СССР] / под ред. Р.С. Белкина, В.П. Лаврова, И.М. Лузгина. – М. : Высшая юридическая заочная школа МВД СССР, 1988. – Т. II. – 455 с.
14. Скригонюк М.І. Криміналістика : [підруч.] / М.І. Скригонюк. – К. : Атіка, 2005. – 496 с.
15. Буканов Г.М. Криміналістичний аналіз обстановки місця події / Г.М. Буканов // Тиждень науки-2014. Збірник тез доповідей щорічної науково-практичної конференції серед викладачів, науковців, молодих учених, аспірантів і студентів ЗНТУ, Запоріжжя, 14–18 квітня 2014 р. ; в 5 томах. – Т. 5 / Редкол. : Ю.М. Внуков (відпов. ред.) та ін. – Запоріжжя : ЗНТУ, 2014. – С. 127–129.
16. Біленчук П.Д. Криміналістика : [підруч. для слухачів, ад'юнктів, викладачів вузів системи МВС України] / П.Д. Біленчук, О.П. Дубовий, М.В. Салтєвський, П.Ю. Тимошенко ; за ред. акад. П.Д. Біленчука. – К. : Атіка, 1998. – 416 с. : іл.
17. Марків І.С. Слідова картина як елемент криміналістичної характеристики незаконного заволодіння вогнепальною зброєю / І.С. Марків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/FP/2011-4/11miczvz.pdf.

Анотація

Мельниченко С. П. Слідова картина незаконного переміщення вогнепальної зброї. – Стаття.

У статті досліджується слідова картина незаконного переміщення вогнепальної зброї. Автором зазначається, що під час досудового розслідування слідчого цікавить не термінологічне значення досліджуваних об'єктів, а їх змістове наповнення, котре повинно мати сукупність слідів (матеріальних та ідеальних), що були залишені під час вчинення злочину, тому, на погляд автора, у науковій дискусії більш прийнятним є термін «слідова картина», а не «слідова обстановка». Знання слідової картини як елементу криміналістичної характеристики незаконного переміщення вогнепальної зброї має істотне значення під час розслідування цих злочинів, оскільки дозволяє слідчому заповнювати пробіли малоінформативної слідової картини на початковому етапі розслідування. Слідова картина відіграє важливу роль і набуває особливого значення, коли між нею й іншими елементами криміналістичної характеристики виявляються кореляційні зв'язки, які дозволяють прогнозувати наявність невідомих елементів за наявності низки відомих.

Ключові слова: вогнепальна зброя, криміналістична характеристика, незаконне переміщення, слідова картина.

Аннотация

Мельниченко С. П. Следовая картина незаконного перемещения огнестрельного оружия. – Статья.

В статье исследуется следовая картина незаконного перемещения огнестрельного оружия. Автором отмечается, что во время досудебного расследования следователя интересует не терминологическое значение исследуемых объектов, а их содержательное наполнение, которое должно иметь совокупность следов (материальных и идеальных), которые были оставлены во время совершения преступления, поэтому, на взгляд автора, в научной дискуссии более приемлемым является термин «следовая картина», а не «следовая обстановка». Знание следовой картины как элемента криминалистической характеристики незаконного перемещения огнестрельного оружия имеет существенное значение при расследовании этих преступлений, поскольку позволяет следователю заполнять пробелы малоинформативной следовой картины на начальном этапе расследования. Следовая картина играет важную роль и приобретает особое значение, когда между ней и другими элементами криминалистической характеристики оказываются корреляционные связи, которые позволяют прогнозировать наличие неизвестных элементов при наличии ряда известных.

Ключевые слова: криминалистическая характеристика, незаконное перемещение, огнестрельное оружие, следовая картина.

Summary

Melnychenko S. P. Trace pattern of illegal movement of firearms. – Article.

The article explores the trace pattern of illegal movement of firearms. The author notes that during a pretrial investigation the investigator is not interested in the terminological value of the studied objects and their substantive content, which must be a set of traces (material and ideal), leaving during the commission of a crime, so, as for author, in scientific discussion more acceptable is the term “trace pattern” and not the “trace setting”. Trace the picture of the illegal movement of firearms is characterized by ideal and material traces of the crime. The source of perfect trails is the relevant categories of witnesses, victims, accused persons (suspects). The material traces the movement of firearms can be categorized in the following groups. Knowledge of the trace of the painting as an element of criminological characteristics of illegal movement of firearms is essential during the investigation of these crimes, as investigation to fill in the gaps of trace pattern at the initial stage of the investigation. Trace pattern plays an important role and is of particular importance when between it and other elements of criminological characteristics of the detected correlation that allows to predict the existence of unknown elements in the presence of a number of known.

Key words: criminological characteristics, illegal movement, firearms, trace pattern.

УДК 343.9

Г. Ю. Нікітіна-Дудікова
ад'юнкт кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ

СЛІДОВА КАРТИНА НАСИЛЬНИЦЬКОГО ЗАДОВОЛЕННЯ СТАТЕВОЇ ПРИСТРАСТІ НЕПРИРОДНИМ СПОСОБОМ, ВЧИНЕНОГО СТОСОВНО МАЛОЛІТНЬОЇ ОСОБИ

Актуальність теми. Криміналістична характеристика є важливим інструментом у розслідуванні злочину, оскільки дозволяє визначити особливості певного виду злочину, які мають значення для його розкриття.

Під час розслідування насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, особливу увагу на себе звертає такий елемент криміналістичної характеристики, як слідова картина.

Слідова картина як обов'язковий елемент криміналістичної характеристики злочину є практичним інструментом і своєрідним орієнтиром у виборі напрямків його розкриття та розслідування. Термін «слідова картина» є дещо умовним поняттям, близьким до понять «слідова обстановка» та «інформаційне середовище», містить як матеріальні, так і ідеальні відображення. Отже, слідова картина (слідова обстановка у широкому її розумінні) як елемент криміналістичної характеристики є абстрактною моделлю слідів злочину, що відображаються у матеріальному середовищі внаслідок його вчинення [1, с. 150–151].

Виходячи з наукової позиції В.С. Кузьмічова і Г.І. Прокопенка, типова слідова картина злочину в її широкій інтерпретації – це сукупність джерел матеріальних та ідеальних відображень у навколишній матеріальній обстановці вчиненого злочину [2, с. 253], тобто сукупність криміналістично значущої інформації про матеріальні та ідеальні сліди, що утворились на місці події та відображають дії її учасників і обставини (місце, час, умови, спосіб) вчинення цієї події.

Є.Д. Лук'яничков зазначає, що у процесі пізнавальної діяльності з розкриття злочину першочерговим є дослідження його слідів (предметів, фактів), які у подальшому можуть стати судовими доказами, тобто сліди злочину – це джерело інформації для встановлення істини у справі [3, с. 52; 4, с. 14].

Стан наукового дослідження. Слідовій картині злочинів присвятили свої праці Р.С. Белкін, П.Д. Біленчук, В.І. Бояров, Т.В. Варфоломєєв, В.М. Глібок, В.Г. Гончаренко, А.В. Іщенко, В.А. Журавель, І.І. Когутич, О.Н. Колесніченко, В.О. Коновалова, В.В. Пясковський, М.В. Салтевський, М.І. Скригонюк, А.В. Старушкевич,

Ю.М. Черноус, В.Ю. Шепітько та ін. Проте питання слідової картини насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, досліджено не повною мірою.

Виклад основного матеріалу. Належне виявлення та фіксація слідів такого злочину має важливе значення для висунення версій щодо його розслідування, осіб, які його вчинили, підготовки та проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій. А отже, дослідження слідової картини насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, є доволі актуальним.

На думку В.І. Галагана, злочини призводять до певних змін, які відбуваються в органічній та неорганічній природі [5, с. 2]. Такі зміни поділяють на матеріальні (виникають як результат взаємодії різних об'єктів) та ідеальні (суб'єктивні образи об'єктивної дійсності, відображені в пам'яті людини).

Загалом, слідами є зміни у речовій обстановці, сліди-відображення (сліди рук, ніг, транспорту, інструментів тощо), предмети як речові докази, ідеальні сліди (сліди пам'яті людини), запахові сліди і сліди-мікрочастинки [6, с. 194].

Розглядаючи сліди як частину слідової картини вчиненого злочину, вважаємо за необхідне зупинитись на найбільш розповсюджених їх видах під час насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи.

Найбільш повну інформацію про подію злочину, особу злочинця, спосіб вчинення злочинних дій, спосіб приховання злочину містять у собі ідеальні сліди злочину.

В.Л. Васильєв визначає ідеальні сліди як інформацію про подію злочину й особу злочинця, яку люди знають і можуть відтворити на допиті [7, с. 440].

Л.О. Суворова визначає ідеальні сліди злочину як криміналістично значущу (кримінально-релевантну) інформацію, сприйняту й відбиту людиною у вигляді уявних (пам'ятних) образів, яка може бути нею відтворена у вербальній або іншій формі, одержана з її пам'яті засобами, допустимими для використання в кримінальному судочинстві [8, с. 36].

Під час розслідування насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, джерелом отримання ідеальних слідів є потерпіла особа, злочинець та свідки. Зрозуміло, що найбільша кількість таких слідів зберігається у потерпілої особи та в особи, яка злочин вчинила.

Зміст ідеальних слідів можна розкрити тільки прийомами та правилами спілкування як процесу обміну інформацією, діалогу слідчого з людьми, що є носіями ідеальних слідів, під час проведення вербальних слідчих (розшукових) дій.

Загалом, ідеальний слід (мисленнєвий образ), який виникає внаслідок відображення, характеризується ознаками, що принципово відрізняють його від матеріального відображення. У криміналістичній літературі робились спроби визначити ознаки ідеальних слідів. До них відносять активність, вибірковість, доцільність, формування і збереження відображень, підсумовування та випереджальний характер.

Крім того, ідеальне відображення (ідеальний слід) має такі характеристики: а) відносну адекватність, тобто воно не тотожне відображуваному об'єкту; б) суб'єктивність, тобто уявний образ несе відбиток джерела (особи), що сприймає світ індивідуально; в) латентність [9, с. 291–292].

Враховуючи те, що потерпілою, а отже, й носієм інформації, є малолітня особа, яка сприймає світ інакше, ніж доросла особа, отримання від неї ідеальних слідів вимагає особливих навичок. Крім того, необхідно врахувати, що дитяче світосприйняття є вибіркоким, тому ідеальні сліди у свідомості малолітнього потерпілого не завжди матимуть достатньо інформації, необхідної для подальшого розслідування.

Саме тому особливої уваги під час розслідування насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, потребують матеріальні сліди злочину.

До найбільш криміналістично значущих для розслідування і розкриття цього виду злочину матеріальних слідів насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, належать сліди біологічного походження, якими є кров, сперма, слина, піт, жиропіт, волосся, кістки і тканини, запахові сліди.

Станом на сьогодні порівняно новим є метод ідентифікації особи за запаховими слідами, оскільки комплексні хімічні та біологічні дослідження довели індивідуальність запаху людини [10, с. 74–75]. Єдиним суттєвим недоліком запахових слідів є їх самознищення, тому вони повинні виявлятися та вилучатися у першу чергу.

Запах людини – це складне утворення молекул пахучих речовин, які виділяються внутріш-

німи та зовнішніми органами секреції. Запах людини складається з набору речовин, які можна класифікувати за такими ознаками: а) особисті запахи людини, пов'язані з фізіологічною діяльністю різних залоз, захворюваннями окремих органів, дієтою; б) запахи предметів туалету й особистої гігієни; в) запахи, пов'язані з побутовими і професійними умовами праці і проживання [11, с. 25–29].

Запахові сліди утворюються в результаті безпосереднього контакту різних об'єктів з тілом людини – джерелом, що безперервно генерує пахучі речовини. Ці речовини можна відбирати з тіла, одягу, речей особи, його документів, поверхневих та об'ємних слідів рук, ніг, з тіла й одягу потерпілої особи, з повітря приміщень тощо.

Індивідуальний запах людини міститься на її біологічному матеріалі, зокрема на слідах поту, сечі, волосся, крові, слини, сперми, волосся. Найкраще запахові сліди утримуються на вовняних тканинах, взутті, головних уборах, дерев'яних предметах, вологому ґрунті, снігу, траві. Гірше утримується запах на гладких поверхнях, кам'янистому ґрунті, асфальтних покриттях, металевих виробках.

У закритих приміщеннях запах людини може зберігатись до доби. Навіть у разі короткочасного перебування людини протягом 15–30 хвилин у закритому приміщенні площею до 20 кв. м утворюється запаховий слід. Запахові сліди людини за часом збереження прийнято поділяти на три види: свіжі сліди, нормальні і старі [12, с. 128]. До свіжих належать сліди, якщо з моменту їх утворення минуло не більше години. Нормальними вважаються сліди, якщо вони нанесені не більше трьох годин тому. Якщо з моменту утворення сліду минуло більше трьох годин, слід вважається старим.

Запахові сліди під час розслідування насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, мають велике значення, особливо у випадку розкриття злочину «за гарячими слідами». Крім того, враховуючи індивідуальність запаху людини, аналіз запахових слідів дає можливість ідентифікувати розшукувану особу.

Іншим видом слідів біологічного походження під час насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, є сліди крові. Під час виявлення крові на місці події звертається увага на величину і форму слідів, на основі чого можна говорити про механізм їх утворення і про обставини події.

З'ясування способу утворення слідів крові за їх особливостями дозволяє визначити джерело кровотечі, положення в просторі тіла або

предмета, на який потрапила кров, зміну цього положення і його послідовність, напрямок руху крапель крові і відстань, з якої вона потрапила на тіло або предмет, черговість нанесення ушкоджень, що супроводжувались зовнішньою кровотечею, переміщення і позу потерпілої особи в момент стікання з неї крові, заходи, які вживались для видалення крові [13, с. 22].

Розрізняють такі форми слідів крові: від витікання великої маси крові – калюжа; від краплі крові, що падає під дією сили ваги, – пляма; від краплі, що одержала додаткову кінетичну енергію, – пляма від бризок; від великого обсягу або великих крапель крові, що стікають під дією сили ваги, – потік; від зіткнення (дотику) закривавленого предмета або частини тіла з якою-небудь поверхнею – помарка; від повного зіткнення закривавленого предмета або частини тіла з якою-небудь поверхнею – відбиток.

Під час насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, сліди крові можуть залишитись внаслідок опору потерпілої особи та його подолання злочинцем, шляхом застосування фізичного насильства. Тому форми та види слідів крові дозволяють встановити спосіб подолання опору потерпілого та спосіб скоєння злочину.

Оскільки досліджуваний злочин відноситься до статевих злочинів, особливу увагу та велике значення мають сліди сперми, які можуть бути залишені на місці події або на потерпілій особі.

Як правило, у справах за злочинами на сексуальному підґрунті сліди сперми, насамперед, слід шукати на потерпілій особі, її одязі та на можливих предметах обтирання злочинцем. Ці предмети можуть бути як на місці скоєння злочину, так і на шляхах відходу злочинця.

Плями сперми, знайдені на різноманітних предметах, залежно від обставин події, можуть використовуватись для молекулярно-генетичного (геномного) ідентифікаційного аналізу. Об'єктами дослідження часто є плями, виявлені на речах потерпілих. Сперму виявляють візуально на одязі, вона нагадує висохлий крохмаль, клейстер, жорстка на дотик [13, с. 42].

Колір слідів сперми на світлих тканинах сіруватий чи жовтуватий, найбільш інтенсивний у периферійних частинах, сліди мають нерівні краї. На темних тканинах сперма має білуватий, матовий колір. Просочена спермою тканина цупка на дотик, ніби накрохмалена. Якщо предмет має невсмоктуючу чи маловсмоктуючу поверхню, сперма утворює білувато-сіруваті, інколи жовтуваті шкірочки. Якщо статевий злочин супроводжувався порушенням цілості дівочої пліви або іншими кровотечами, то у плямах сперми можуть бути домішки крові, які фарбують таку

пляму в червонуватий чи рожево-червоний колір. Свіжі плями сперми мають специфічний запах [13, с. 43].

Наступним видом слідів біологічного походження, які можуть входити до слідової картини насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи, є слина. Слина – це секрет слинних залоз людини, що виділяється у стільникову порожнину і бере участь у травленні, є мутнуватою грузлою рідиною через наявність клітинних елементів. Її висохлі сліди на темних предметах мають злегка білуватий колір. Вона містить генетично зумовлені маркери, за якими можна виявити ідентифікуючі ознаки людини, що залишила сліди.

Під час розслідування досліджуваного виду злочину слину можна вилучити з одягу потерпілої особи, зі змивів зі статевих органів, з недоїдків, пляшок, недопалків, жувальних гумок, виявлених на місці події. Сліди слини дозволяють встановити групову належність крові злочинця.

Також на місці події можна виявити сліди поту та жиропоту. Піт – це продукт потових шкірних залоз, які разом із сальними є похідними шкірного епідермісу і являють собою залозистий апарат шкіри. Жиропіт – це основна частина сліду, залишеного на гладкій поверхні пальцями рук і долонь. Піт і жиропіт визначеної особи мають однакову з кров'ю групову належність. Криміналістичне значення слідів поту та жиропоту обумовлено можливістю встановлення належності предметів особі за наявними у цих виділеннях людини груповими антигенами системи АВ0 [13, с. 45].

На місці події, окрім вище перелічених слідів біологічного походження, також можна виявити волосся. Волосся людини – це рогові утворення шкіри, що покривають майже всю її поверхню. Вільні від волосся лише червона облямівка губ, шкіра долонь і підшов, тильна поверхня третіх фаланг пальців рук і ніг, соски, голівка статевого члена, внутрішня поверхня великих статевих губ. Розрізняють довге товсте волосся голови, бороди і вусів, пахвових западин, лобка і статевих органів; щетинисте волосся брів, вій, носового входу і зовнішнього слухового проходу; пушкове волосся, що покриває всю іншу шкіру.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що кожен слід, залишений на місці події, за умови його правильного дослідження дає можливість відтворити уявну модель злочину, послідовність вчинених злочинцем дій та визначити коло необхідних подальших слідчих (розшукових) дій.

Література

1. Салтєвський М.В. Навчально-довідковий посібник з криміналістики / Салтєвський М.В., Лукашевич В.Г., Глібок В.М. – К. : Віпол, 1994. – 180 с.

2. Кузьмічов В.С. Криміналістика : [навч. посіб.] / В.С. Кузьмічов, Г.І. Прокопенко ; за заг. ред. В.Г. Гончаренка, Є.М. Моїсеєва. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 368 с.

3. Лук'янчиков Є.Д. Методологічні засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів : [монографія] / Є.Д. Лук'янчиков – К. : НАВСУ, 2005. – 360 с.

4. Лук'янчиков Є.Д. Інформаційне забезпечення розслідування злочинів (правові і тактико-криміналістичні аспекти) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза» / Є.Д. Лук'янчиков. – К., 2005. – 36 с.

5. Галаган В.И. Использование следователем информации на первоначальном этапе расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс и криминалистика ; судебная экспертиза» / В.И. Галаган. – К., 1992. – 20 с.

6. Шеремет А.П. Криміналістика : [навч. посіб.] / А.П. Шеремет. – 2-е вид. – К. : Центр учб. літ-ри, 2009. – 472 с.

7. Васильев В.Л. Юридическая психология [учеб. пособ.] / В.Л. Васильев. – 4-е изд., доп. и перераб. – СПб. : Питер, 2002. – С. 440.

8. Суворова Л.А. Идеальные следы в криминалистике / Л.А. Суворова. – М. : Юрлитинформ, 2006. – С. 36.

9. Салтевский М. В. Криміналістика. Всовременном изложении юристов [учеб. и практ. пособ.] / М.В. Салтевский. – Харьков : Рубикон, 1997. – С. 291–292.

10. Безруков В.В. Нове в криміналістиці / В.В. Безруков, А.І. Винберг, М.Г. Майоров, Р.М. Тодоров // Соціально законність. – 1965. – № 10.

11. Біленчук П.Д. Методичні аспекти одорології (науки про запахи) / П.Д. Біленчук, О.М. Марчук // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення розкриття та розслідування злочинів криміналістичними методами. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1992. – С. 25–29.

12. Райт Р.Х. Наука про запахи : [монографія]. – М. : Світ, 1966. – 224 с.

13. Огляд місця події: виявлення та вилучення об'єктів біологічного походження : [метод. рекомендації] / Міністерство внутрішніх справ України, Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр ; [авт.-упоряд.: С.І. Перлін, С.О. Шевцов, Н.М. Косміна, В.В. Іонова]. – Х. : ФОП О.В. Чальцев, 2009. – 100 с.

Анотація

Нікітіна-Дудікова Г. Ю. Слідова картина насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи. – Стаття.

У статті розкривається слідова картина насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи; визначено основні види слідів, які притаманні вказаному злочину; акцентовано увагу на слідах біологічного характеру.

Ключові слова: слідова картина, сліди, сліди біологічного характеру, насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом, малолітня особа.

Аннотация

Никитина-Дудикова А. Ю. Следовая картина насильственного удовлетворения половой страсти неестественным способом, совершенного в отношении малолетнего лица. – Статья.

В статье раскрывается следовая картина насильственного удовлетворения половой страсти неестественным способом, совершенного в отношении малолетнего лица; определены основные виды следов, которые присущи указанному преступлению; акцентировано внимание на следах биологического характера.

Ключевые слова: следовая картина, следы, следы биологического характера, насильственное удовлетворение половой страсти неестественным способом, малолетнее лицо.

Summary

Nikitina-Dudikova H. Y. The trace pattern of violent satisfaction of sexual passion by unnatural means committed against a minor person. – Article.

The article reveals the value of the trace pattern of violent satisfaction of sexual passion by unnatural means committed against a minor person; the basic types of tracks, which are inherent in the crime are defined; the traces of biological nature are emphasized.

Key words: trace pattern, traces, traces of biological nature, violent satisfaction of sexual passion in the unnatural way, minor person.

УДК 343.1

*О. М. Фесенко**аспірант кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ВНЕСЕННЯ ВІДОМОСТЕЙ ПРО ПРИМУШУВАННЯ ДО ВИКОНАННЯ ЧИ НЕВИКОНАННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ДО ЄДИНОГО РЕЄСТРУ ДОСУДОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

Актуальність теми. Початок кримінального провадження після отримання інформації про ознаки примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань має певні особливості, що зумовлені такими чинниками: по-перше, ознаки можуть бути виявлені в результаті отримання офіційної заяви, а можуть бути виявлені в результаті діяльності оперативних підрозділів; по-друге, можуть бути виявлені ознаки злочину, що готується (встановлена особа, яка готується до вчинення злочину), а можуть бути виявлені ознаки злочину, що вчинений раніше або вчиняється в даний час (встановлена особа, яка вчиняє або вчинила злочин); по-третє, в разі вчинення примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань особа може знати або не знати як безпосереднього виконавця, так і замовника (організатора) злочину. Всі ці чинники зумовлюють особливості початку досудового розслідування примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань.

Основний зміст. Слід зазначити, що чинний КПК України [1] суттєво змінив як порядок початку досудового розслідування, так і організацію першочергових слідчих дій після отримання інформації про злочин. КПК України 1960 р. [2] передбачав як стадію кримінального процесу порушення кримінальної справи, під час якої проводилась перевірка отриманої інформації про факти примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань шляхом проведення оперативно-розшукових заходів, а кримінальна справа порушувалась та, відповідно, починалось її розслідування в разі наявності обґрунтованого приводу та достатньої підстави для її порушення. З моменту реєстрації інформації (у будь-якому вигляді) у слідчого було три (максимум 10) доби для проведення попередньої перевірки. Якщо злочин був виявлений оперативним підрозділом і вже було проведено низку оперативно-розшукових заходів, то цей термін використовувався слідчим для оцінки зібраних матеріалів і прийняття рішення про порушення кримінальної справи. У випадку, коли інформація про факт примушування до виконання цивільно-правових зобов'язань отримувалась від потерпілого, свідків тощо, тобто офіційним гласним шляхом, то оперативні підрозділи самі проводили (у той же термін) до-

слідчу перевірку, яка могла включати низку оперативно-розшукових заходів. Оскільки виявлення ознак досліджуваного злочину здебільшого залежить від характеру майнового конфлікту, то хоч первинна інформація може бути отримана з різних джерел, але практично без звернення (допомоги) потерпілого (або його близьких у разі викрадення особи) фіксація злочинних дій неможлива. Слідчий або оперативний працівник повинен здійснити такі дії: переконатись, що потерпілий справді був примушений до виконання цивільно-правових зобов'язань у супереччю своїй волі чи на неприйнятних для нього умовах; встановити вірогідність інформації, що отримана від заявника; встановити відсутність об'єктивних підстав для завідомо неправдивої заяви [5, с. 221]. Для цього, окрім опитувань та інших офіційних дій, здійснюються відповідні оперативно-розшукові заходи. Окрім заяви, в матеріалах попередньої перевірки, як правило, міститься низка документів, що обґрунтовують наявність саме факту вчинення примушування до виконання цивільно-правових зобов'язань: угоди та додатки до них, платіжні і транспортні документи, ділова переписка. Тому потрібно не тільки опитати заявника або очевидців, а й ознайомитись зі змістом документів, що, можливо, склались із застосуванням погроз або інших методів примусу.

Нині, відповідно до ст. 214 КПК України [1], слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ними з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язані внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (надалі – ЄРДР) та розпочати розслідування. Так само, відповідно до внесених змін у Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», ст. 6 «Підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності» [7] проголошує, що: «Підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності є: наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про: злочини, що готуються; осіб, які готують вчинення злочину; осіб, які переховуються від органів

досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання». Отже, якщо оперативні працівники виявляють ознаки вже вчиненого (або такого, що вчиняється) примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань, вони не мають права вживати оперативно-розшукових заходів щодо перевірки такої інформації. Більш того, у ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» («Обов'язки підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність») [7] зазначено: «Підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані: у разі, якщо ознаки злочину виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, повідомити відповідний орган досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак злочину, закінчити проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування». Аналізуючи зазначені зміни, можна стверджувати, що у разі виявлення ознак примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань на етапі підготовки до вчинення злочину подальше досудове розслідування більш ефективне, ніж у разі звернення особи вже після виконання (невиконання) цивільно-правового зобов'язання під примусом. Суттєвою проблемою при цьому є те, що чинний КПК України не містить чіткого переліку підстав для початку кримінального провадження (на відміну від Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України 1962 р.). Науковці зазначають, що словосполучення, які використовуються під час визначення підстави для початку досудового розслідування, «виявлення ознак кримінального правопорушення», «обставини, що можуть свідчити про кримінальне правопорушення», «заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення» мають неідентичне кримінально-правове значення і потребують різного рівня обґрунтованості отриманих даних [8, с. 460].

Слідчий не має у своєму арсеналі оперативних можливостей і доручає проведення низки слідчих (розшукових) дій (зокрема й НСРД) оперативним працівникам, які на час виконання доручення мають повноваження слідчого (ст. 40 КПК України). Оперативні підрозділи, навпаки, мають низку засобів для проведення попередньої перевірки і їхні дії законодавчо забезпечені наявністю підстав, які можуть міститись у заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації, у письмових доручен-

нях і постановках слідчого, вказівках прокурора, ухвалах слідчого судді, суду, матеріалах правоохоронних органів» (ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [7]. Водночас оперативні підрозділи здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора, під час виконання доручень слідчого, прокурора. Співробітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого, але не має права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні з власної ініціативи або звертатись із клопотаннями до слідчого судді чи прокурора (ст. 41 КПК України «Оперативні підрозділи» [1]). Такий підхід законодавця значно обмежує активність оперативних підрозділів на початковому етапі досудового розслідування і визначає керівну роль слідчого. Крім того, за відсутністю стадії дослідчої перевірки слідчому необхідно майже одразу з'ясувати обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, а також надати його попередню правову кваліфікацію відповідно до КПК України [3, с. 84].

Одним з основних завдань кримінального провадження є швидке, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень. Науковці відзначають, що не повною мірою враховано особливості процесуальної діяльності окремих службових осіб щодо початку досудового розслідування в разі виявлення ознак кримінального правопорушення, що викликає суттєві складності у практичній діяльності з їх розслідування.

Таким чином, відповідно до ст. 214 КПК України [1] з моменту отримання інформації про вчинення злочину і до моменту внесення відомостей до ЄРДР (24 години) виникають певні ситуації, у кожній з яких слідчий та оперативний працівник вирішують низку завдань (визначених нами для кожної із ситуацій), спрямовуючи свої зусилля на встановлення певних обставин.

З урахуванням зазначеного, вважаємо за доцільне розглянути дії слідчого та інших уповноважених осіб з моменту отримання інформації про примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань та підстави схвалення рішення про внесення цих відомостей до ЄРДР, адже визначення наявності події та складу кримінального правопорушення до початку досудового розслідування заощаджує час і підвищує ефективність діяльності слідчого, сприяє зменшенню обсягу роботи, що пов'язана із закриттям кримінальних проваджень [3, с. 85].

Усі зазначені вище тенденції, чинники та законодавчі обмеження суттєво впливають на ситуацію початку досудового розслідування. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України досудове розслідування – це стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про

кримінальне правопорушення до ЄРДР і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності [1]. Але зміст кримінального провадження, перелік слідчих (розшукових) дій, тактика їх проведення залежить від ситуації, яка складається в разі підтвердження первинної інформації про ознаки примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань. Ці ситуації неможливо позиціонувати як слідчі, оскільки кримінальне провадження ще не почалося. Чітке обґрунтування певної ситуації зумовлює необхідність підтвердження достовірності первинної інформації, тому є суттєва відмінність залежно від етапу вчинення злочину. Наприклад, якщо до потерпілого не застосовані насильницькі дії, а первинна інформація містить тільки заяву про виголошення вимоги, то важливого значення набуває визначення можливості зафіксувати (в подальшому) факти (обставини), які свідчать про вчинення саме примушування до виконання (невиконання) цивільно-правових зобов'язань, оскільки, наприклад, відсутність можливості зафіксувати факт наявності зобов'язань (до невиконання яких примушується особа) зумовлює кваліфікацію дій злочинця як вимагання, і, навпаки, в разі наявності, наприклад, цивільного позову (або можливості подання такого) цим же діям у випадку визнання цивільного зобов'язання дійсним і до винесення судом рішення неможливо буде здійснити кваліфікацію.

Ситуація також залежить від первинної інформації, яку отримав слідчий від заявника чи оперативних працівників про факти вчинення злочину. Як правило, отримане від оперативних підрозділів повідомлення містить більше інформації про злочин, ніж повідомлення заявника [4, с. 3–9]. Це пов'язано з тим, що оперативні підрозділи отримують інформацію у процесі оперативно-розшукової діяльності й, маючи спеціальну юридичну освіту, акцентують увагу на формальних ознаках злочину, що дозволяє витратити значно менше часу для їх перевірки та підвищує ефективність розслідування цього злочину [6, с. 109–115].

Звісно, ситуації, що виникають під час виявлення ознак злочину, відрізняються від слідчих ситуацій, що складаються на початковому етапі розслідування, оскільки вони формуються з великою часткою неочевидності. Багатофакторний склад ситуацій, значне число об'єктивних і суб'єктивних чинників, які впливають на зміст і характер цих чинників, у своїх сполученнях утворюють велику кількість варіантів, що відрізняються один від одного.

Отже, підсумовуючи зазначене вище та враховуючи аналіз наукових розробок, методичних

рекомедацій, результатів вивчення матеріалів кримінальних проваджень та опитування слідчих й оперативних працівників поліції, можна зробити висновок, що способи примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань досить стереотипні і, як наслідок, процес фіксації злочинних дій в основному схожий, повторюється і характеризується типовістю ситуацій. Тобто повторюваність ситуацій багато в чому пояснюється як виявом типовості у криміналістичних властивостях злочинів (способи, слідах злочину, типах правопорушників, їх окремих особистісних рисах і поведінці тощо), так і є результатом вияву інших чинників, наприклад, залежності дій слідчих та оперативних працівників від нормативно врегульованих процесів фіксації доказів, а також від соціальних, економічних та інших факторів, загальних для певного регіону, середовища, сфери людської діяльності тощо.

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України. – К. : Право, 1998. – 158 с.
3. Козицька О.Г. Розслідування викрадень мобільних телефонів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / О.Г. Козицька. – К., 2015. – 258 с.
4. Лисиченко В.К. Следственная ситуация и ее значение в криминалистике и следственной практике / В.К. Лисиченко, О.В. Батюк // Криминалистика и судебная экспертиза. – К. : Вища шк., 1998. – Вып. 36. – С. 3–9.
5. Лунеев В.В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.) / В.В. Лунеев // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 23–34.
6. Образцов В.А. Понятие и криминалистическое значение следственной ситуации / В.А. Образцов, В.Г. Танасевич // Советское государство и право. – 1979. – № 8. – С. 109–115.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України № 2135-ХІІ від 18.02.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
8. Шумило М. Оперативно-розшукові заходи у структурі досудового розслідування в проєкті КПК України (проблеми унормування і правозастосування) / М. Шумило // Право України. – 2012. – № 3–4. – С. 452–462.

Анотація

Фесенко О. М. Особливості внесення відомостей про примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань до Єдиного реєстру досудових розслідувань. – Стаття.

Стаття розглядає особливості внесення відомостей про примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань до Єдиного реєстру досудових розслідувань, процесуальну діяльність окремих службових осіб щодо початку досудового розслідування в разі виявлення ознак цього виду злочину.

Ключові слова: Єдиний реєстр досудових розслідувань, примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань, тактика процесуальних дій, досудове розслідування, кримінальне провадження.

Аннотация

Фесенко А. Н. Особенности внесения сведений о принуждении к выполнению или невыполнению гражданско-правовых обязательств в Единый реестр досудебных расследований. – Статья.

Статья рассматривает особенности внесения сведений о принуждении к выполнению или невыполнению гражданско-правовых обязательств в Единый реестр досудебных расследований, процессуальную деятельность отдельных должностных лиц относительно начала досудебного расследования в случае выявления признаков данного вида преступления.

Ключевые слова: Единый реестр досудебных расследований, принуждение к выполнению или невыполнению гражданско-правовых обязательств, тактика процессуальных действий, досудебное расследование, уголовное производство.

Summary

Fesenko O. M. Features of entering data on coercion to meet or neglect civil obligations to the Unified register of pre-judicial investigations. – Article.

The article considers features of making information about the enforcement or the failure of civil liabilities to the Unified register of pre-judicial investigation, procedural activity of the individual officers relative to the start of pre-judicial investigation in case of revealing of signs of this type of crime.

Key words: Unified register of pre-judicial investigations, coercion to meet or neglect civil obligations, tactics proceedings, pre-judicial investigation, criminal proceedings.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

Ю. І. Андрієвська
науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

РОЛЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Діяльність держави та її органів охоплює різні сфери життя суспільства. Одним з основних завдань, яке має вирішити держава, є забезпечення громадської безпеки та правопорядку. З цією метою в державі були створені спеціальні органи, які покликані охороняти право від посягань, порушень та зловживань, – правоохоронні, кожен з яких займає своє особливе місце в системі органів державної влади України. Щодо місця прокуратури в системі правоохоронних органів, слушно видається точка зору Н. Бенча, який зауважує: «Місце і роль прокуратури в системі органів державної влади України завжди залишалось дискусійним з огляду на те, що в Конституції України прокуратурі було присвячено окремий розділ. На думку багатьох юристів та науковців, визначення в Конституції повноважень прокуратури в окремому розділі свідчить про те, що прокуратура функціонально не належить до жодної з гілок влади. Зокрема, серед органів державної влади у Конституції в окремих розділах визначені повноваження лише Верховної Ради України (законодавча гілка влади), Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади (виконавча гілка влади), органів правосуддя та Конституційного Суду України (судова гілка влади). З огляду на це, прокуратура, в силу своїх функцій, займає начебто окреме місце у системі влади» [1, с. 105]. Отже, невизначеність місця й ролі прокуратури та її органів в системі органів державної влади і зумовлює актуальність проблематики, визначеної в науковому дослідженні.

Дослідженню ролі та місця органів прокуратури в системі правоохоронних органів України присвячували увагу: С. Бабкова, О. Антонюк, Н. Саханчук, М. Ховранюк, А. Гель, Г. Семаков, С. Кондракова, Н. Бенч, В. Гаращук, О. Коротка, Л. Явич, С. Венедіктов, П. Каркач, О. Продаєвич та інші. Однак із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» зазначена проблематика набирає нової актуальності та потребує більшої уваги з боку вітчизняних науковців.

Саме тому метою статті є дослідити, як змінювалась роль органів прокуратури в системі правоохоронних органів України.

Протягом існування української незалежної держави прокуратура відігравала різну роль у системі правоохоронних органів. Відзначимо, що саме Україна першою серед колишніх республік СРСР 5 листопада 1991 р. прийняла Закон України «Про прокуратуру», який було введено в дію 1 грудня 1991 р. [2]. Зазначений нормативно-правовий документ визначив, що Прокуратура України становить єдину систему, а її діяльність спрямовується на захист прав людини. Поряд з іншими правовими установами прокуратура входить до загальної системи гарантування державою прав та свобод людини, доповнює й посилює її.

У ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. закріплювались принципи організації та діяльності прокуратури, які залишилися актуальними і в новому Законі України «Про прокуратуру», про який ми будемо говорити далі. Тож, до таких принципів законодавець відносить те, що органи прокуратури:

- становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим (принцип єдності та централізації);

- здійснюють свої повноваження на основі додержання Конституції України та чинних на території держави законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів (принцип незалежності);

- захищають у межах своєї компетенції права та свободи громадян на засадах їх рівності перед законом незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак (принцип захисту громадян на засадах їх рівності перед законом);

- вживають заходи до усунення порушень закону, скасування незаконного, необґрунтованого рішення, що його прийняв прокурор нижчого рів-

ня. Відповідному керівникові органу прокуратури надано право одноособово вирішувати це питання.

Принцип незалежності прокуратури означає, що прокуратура здійснює свої повноваження незалежно від органів влади й державного управління, політичних партій та громадських об'єднань. Втручання органів державної влади, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій та їх представників у діяльність прокуратури з нагляду за додержанням законів або з розслідування діянь зумовлює передбачену законом відповідальність [2; 3].

Зважаючи на вагомую роль прокуратури у сфері захисту прав громадян, 26 листопада 1993 р. до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» [2] було внесено зміни, відповідно до яких прокурора зобов'язали розглядати заяви й скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких належить до компетенції суду [4, с. 150]. Р. Шестопапов зазначає, що у такий спосіб законодавцем було розширено джерела інформації, приводи та підстави реалізації правозахисної діяльності прокуратури – звернення громадянина чи юридичної особи. Автор також зазначає, що норма закону, яка закріпила право громадянина на звернення до прокуратури для захисту його прав, була прийнята майже за три роки до прийняття самого Закону України «Про звернення громадян» як галузевого закону, що регулює порядок подачі та розгляду звернень громадян [4, с. 150].

Зауважимо, що істотний вплив на визначення ролі і місця прокуратури в системі правоохоронних органів мало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. [5], в якій, як ми відзначали раніше, регламентації діяльності прокуратури було присвячено окремий розділ. Необхідно також відзначити, що в нормативно-правовому акті було закріплено функції прокуратури України, які дублювались і в Законі України «Про прокуратуру» від 1991 р. Вагоме значення для становлення та розвитку правозахисної діяльності прокуратури мало доповнення ст. 121 Основного Закону держави «п'ятою функцією», яка передбачала, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Втім, не зважаючи на численні дискусії серед науковців та практиків щодо доцільності існування зазначеної функції та застереження представників Ради Європи щодо її суперечності й невідповідності стандартам правової держави, 30 вересня 2010 р. Рішенням Конституційного Суду України у справі № 1–45/2010 її виключено з переліку конституційних функцій прокуратури [6, с. 150; 7, с. 302].

Не менш важливою подією, пов'язаною з розвитком правозахисної діяльності прокуратури,

стало підписання 12 квітня 2011 р. Наказу «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України», яким вперше за часів незалежної української держави Генеральний прокурор на відомчому рівні визначив правозахисну діяльність як напрям діяльності прокуратури, передбачив і форму її реалізації – шляхом здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів [4, с.151]. Р. Шестопапов підкреслює, що закріплення на відомчому рівні нагляду за додержанням і застосуванням законів як форми реалізації правозахисної діяльності прокуратури є постійною і необхідною передумовою забезпечення законності, правопорядку, захисту прав громадян та інтересів держави [4, с. 151].

Таким чином, Конституція України 1996 року [6] та діючий тоді Закон України «Про прокуратуру» [2] надали органам прокуратури широкі повноваження щодо забезпечення законності та додержання прав і свобод громадян. Зазначені нормативно-правові акти не лише закріпили існування прокуратури в системі органів державної влади, а й зафіксували її у свідомості громадян як один із ключових органів, що спрямований на захист їх прав. Тому органи прокуратури не тільки ефективно стоять на сторожі чинних законів, інтересів держави і суспільства, а й активно захищають права конкретних осіб.

У контексті нашого дослідження особливу увагу слід звернути на те, як змінилась роль прокуратури в системі правоохоронних органів України, після прийняття нового Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [7]. Стосовно зазначеного нормативно-правового акту А. Кожем'якін зазначив, що новий Закон про прокуратуру «відкриває шлях до якісного оновлення всієї силових вертикалі, і тепер естафетна паличка передана співробітникам прокуратури, які повинні неухильно дотримуватися не тільки букви закону, але і його «духу»» [8]. Безсумнівно, прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» суттєво вплинуло на діяльність органів прокуратури. Зокрема, це стосується того, що:

– прокуратура повністю втрачає так звану функцію загального нагляду. В Законі України «Про прокуратуру» від 2014 р., на відміну від Закону 1991 р., відсутня норма, що закріплювала за Генеральним прокурором та підпорядкованими йому прокурорами компетенцію в питанні нагляду за додержанням законів підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності. М. Ховранюк зазначає: «Відтепер не буде слідчих у прокуратурі, прокурор буде здійснювати нагляд за дотриманням законів слідчими» [8]. Д. Сакварелідзе слушно зауважує, що «загальний нагляд» залишався елементом «радянської системи прокуратури». «Загально-наглядові» повноваження були потужним подразником для європей-

ської спільноти і піддавалися гострій критиці як такі, що не відповідають демократичним стандартам. Венеціанська комісія, яка ревізувала цей закон, теж характеризувала їх як надмірні [9]. Саме тому виключення зазначеної функції стало цілком логічним законодавчим кроком на шляху реформування прокуратури як складового елементу системи правоохоронних органів України;

– збільшується кількість гарантій щодо забезпечення незалежності прокурора. Відповідно до зазначеного Закону, прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури. Запроваджується право прокурора вимагати письмового підтвердження вказівки, якщо в нього виникає сумнів в її законності, а також право оскаржити таку вказівку до незалежного органу прокурорського самоврядування – Ради прокурорів України [10, с. 302; 11]. Зазначене, безумовно, сприятиме посиленню незалежності прокурора від прокурорів вищого рівня;

– вилучається функція проведення досудового слідства. Однак прокуратура, в порядку нагляду, може надавати письмові вказівки органам, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, які є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню. М. Косюта справедливо зазначає, що ці зміни є цілком виправданими, адже необхідність позбавлення прокуратури функції досудового слідства пов'язана з проблематичністю поєднання процесуального керівництва розслідуванням із безпосереднім провадженням розслідування, що загрожує формуванням упередженого підходу до вирішення процесуальних питань [12, с. 25];

– змінюється об'єм повноважень прокурора. Так, зі всеосяжного переліку повноважень, визначених ст. 20 Закону від 1991 р. залишиться лише право отримувати, копії документів та письмові пояснення тільки державних чи комунальних підприємств, установ, організацій і тільки у двох випадках – у разі відсутності суб'єкта, компетенція якого б поширювалась на захист інтересів держави в конкретній справі та для встановлення наявності підстав представляти інтереси громадянина. Дещо ширші повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян та при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [13];

– позбавлення прокуратури частини повноважень щодо представництва інтересів громадян.

Представництво прокурором інтересів громадянина в суді збережено лише в частині представництва інтересів неповнолітніх, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб, які неспроможні самотійно захистити свої права у випадках, якщо законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Із метою забезпечення представництва інтересів громадян у суді і водночас зменшення повноважень прокурора у цій сфері Законом передбачено посилення ролі інституту безоплатної правової допомоги [14; 7];

– створюється кардинально нова система місцевих прокуратур (чіткий перелік міститься у додатку до закону), яка не в усіх випадках збігається з адміністративно-територіальним поділом відповідної області, району, району у місті. Кількість прокурорів та інших працівників органів прокуратури, а також структура Генеральної прокуратури України, регіональних та місцевих прокуратур, Національної академії прокуратури буде визначатися законом та затверджуватися наказом генерального прокурора за погодженням із Радою прокурорів України з урахуванням обсягу роботи прокуратури та у межах видатків, затверджених у державному бюджеті на утримання органів прокуратури [7; 11]. Такі законодавчі нововведення також мають сприяти розриву «корупційних зв'язків», які непоодинокі мають місце (особливо в невеликих населених пунктах), наприклад, між районним суддею, прокурором та начальником міліції;

– створюються два органи прокурорського самоврядування – всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів. До повноважень всеукраїнської конференції (скликається один раз на два роки) належать призначення та припинення повноважень членів Вищої Ради юстиції, Ради прокурорів, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та ін. У період між всеукраїнськими конференціями вищим органом самоврядування є Рада прокурорів. Вона дає рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, захищає їх незалежність [9];

– ускладнюється порядок добору кандидатів на посади місцевих прокурорів та їх призначення, який фактично включатиме в себе 13 етапів. Порядок добору прокурорського корпусу фактично прирівнюється до порядку добору кандидатів на посаду судді вперше, визначеному у ст. 66–71 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Тим самим зменшується ризик виникнення так званої корупційної складової під час призначення на посаду відповідних прокурорів. Адже нині «бути чи не бути» прокурору області, міста Києва і Севастополя, їх заступникам, міському, районно-

му, міжрайонному, а також привіряним до них іншим прокурорам майже цілковито залежить від волі Генерального прокурора України [11].

Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, можемо впевнено стверджувати, що органи прокуратури займають важливе, самостійне та незалежне місце в системі правоохоронних органів України. Відзначимо, що протягом 25-трічної історії існування України роль прокуратури в системі правоохоронних органів постійно змінювалась, що було пов'язано із соціальними, економічними та політичними змінами в суспільстві. Однак єдиним незмінним аспектом діяльності прокуратури було її ключове призначення, яке полягає у тому, щоб захищати права та законні інтереси людини і громадянина, а також забезпечувати режим законності та правопорядку в суспільстві та державі.

Література

1. Бенч Н. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу / Н. Бенч // Судова апеляція. – 2015. – № 1. – С. 104–116.

2. Про прокуратуру // Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/conv>.

3. Гель А. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. Гель, Г. Семаков, С. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.

4. Шестопалов Р. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України / Р. Шестопалов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 143–152.

5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

6. Конституційне право України. Підручник. / 2-е видання, перероб. та доопр. В. Погорілко, В. Федоренко. – К. : Правова єдність, 2010. – 428 с.

7. Про прокуратуру // Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

8. Ховранюк М. Закон про прокуратуру: переваги і недоліки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justice.org.ua/diyalnist/podiji-fakti-komentari/zakon-pro-prokuraturu-perevagi-i-nedoliki>.

9. Новели нового Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurist-blog.com.ua/novelli-novogo-zakonu-ukraini-pro-prokuraturu.html>.

10. Саханчук Н. Переваги та недоліки проекту Закону України «Про прокуратуру» / Н. Саханчук // Право і суспільство. – 2014. – № 3. – С. 299–304.

11. Плюси і мінуси нового закону про прокуратуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrainy-pro-prokuraturu-vid-14-jovtnya-2014-roku>.

12. Антонюк О. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як новий напрям діяльності прокурора у кримінальному судочинстві / О. Антонюк // Вісник Львівського університету імені Івана Франка. – 2010. – № 51 – С. 409–416.

13. Новий Закон України «Про прокуратуру». Що зміниться? [Електронний ресурс] Режим доступу:

<http://www.адвокатонлайн.укр/soveti-jurista/noviy-zakon-ukraini-pro-prokuraturu-shho-zminitsya/>

14. Бабкова В. Деякі аспекти реформування функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру» / В. Бабкова // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_29.

Анотація

Андрієвська Ю. І. Роль органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів України. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України досліджено як змінювалась роль органів прокуратури в системі правоохоронних органів України; підкреслено, що ключове призначення органів прокуратури полягає в тому, щоб захищати права та законні інтереси людини і громадянина, а також забезпечувати режим законності та правопорядку в суспільстві та державі; наголошено, що органи прокуратури займають важливе, самостійне та незалежне місце в системі правоохоронних органів України; доведено, що прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» мало значний вплив на діяльність органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронні органи, функції, завдання, принципи, права, інтереси, забезпечення законності.

Аннотация

Андрієвская Ю. И. Роль органов прокуратуры в современной системе правоохранительных органов Украины. – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины исследовано, как менялась роль органов прокуратуры в системе правоохранительных органов Украины, подчеркнуто, что ключевое назначение органов прокуратуры состоит в том, чтобы защищать права и законные интересы человека и гражданина, а также обеспечивать режим законности и правопорядка в обществе и государстве; отмечено, что органы прокуратуры занимают важное, самостоятельное и независимое место в системе правоохранительных органов Украины. Доказано, что принятие нового Закона Украины «О прокуратуре» оказало значительное влияние на деятельность органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительные органы, функции, задачи, принципы, права, интересы, обеспечение законности.

Summary

Andrievska Y. I. The role of the prosecuting authorities in the modern system of law enforcement authorities of Ukraine. – Article.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, studied varied as the role of public prosecution in the law enforcement authorities of Ukraine. Emphasized that a key purpose of the prosecution is to protect the rights and legitimate interests of man and citizen, as well as provide the regime of law and order in society and state. The article mentioned that prosecutors have an important, independent and independent place in the system of law enforcement bodies of Ukraine. The article proved that the adoption of the new Law of Ukraine "On Prosecution" had a significant impact on the activities of the prosecution.

Key words: prosecutors, law enforcement agencies, functions, objectives, principles, rights, interests, ensure law.

УДК 342.9:347.963

*С. А. Завадський
аспірант**Харківського національного університету внутрішніх справ***МІСЦЕ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Системний характер корупції в Україні визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та дослідженнями сприйняття поширеності та досвіду корупції серед населення. Як зазначено у Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», актуальну загрозу національним інтересам і національній безпеці України становить високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади [1].

Однією з причин такого стану є неефективність існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні. Відтак шляхом покращення ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є, зокрема, інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. У зазначеному аспекті особлива роль відведена органам прокуратури як одному з суб'єктів протидії цьому негативному явищу в суспільстві, оскільки корупція чинить украй негативний вплив на морально-політичний клімат у суспільстві, сприяє формуванню негативного ставлення до політичних, економічних та соціальних перетворень.

На актуальність дослідження системи суб'єктів протидії корупції та місце в ній органів прокуратури звертали увагу у свої працях вітчизняні вчені, зокрема, С. Алфьоров, О. Бандурка, М. Бездольний, О. Джафарова, І. Дьомін, Д. Заброда, В. Завгородній, Д. Йосифович, М. Мельник, Є. Невмержицький, О.М. Охотнікова, О. Прохоренко, С. Рогульський, С. Сergyоїн, О. Ткаченко, Р. Тучак, С. Шатрава, І. Яцків.

У той самий час мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та практики діяльності органів прокуратури дослідити її місце в системі суб'єктів протидії корупції.

Спочатку варто зазначити, що існуюча в Україні система органів з протидії корупції включає низку підрозділів у різних правоохоронних органах, які часто дублюють один одного, зосереджуються на незначних кримінальних справах або справах про адміністративні правопорушення, а також не мають достатніх повноважень і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливо неефективною є боротьба проти так званої високопосадової корупції, тобто право-

порушення, що вчиняються вищими посадовими особами державних органів або органів місцевого самоврядування.

Отже, нагальним стає вирішення питання неефективної інституційної моделі та існуючої спеціалізації у протидії корупції. Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів із боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені 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 (ГРЕКО)).

Аналіз практики створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів у світі, а також положень відповідних міжнародних договорів дає змогу виокремлювати такі основні стандарти стосовно спеціалізованих органів:

а) незалежність від політичного та іншого незаконного впливу (структурна та операційна автономія, порядок призначення / звільнення керівника тощо);

б) підзвітність органу (регулярне звітування, інформування громадськості);

в) високий рівень професійної підготовки працівників (конкурсний відбір працівників, їхнє навчання);

г) наявність достатніх повноважень для ефективною роботи (спеціальні оперативно-розшукові та слідчі заходи, доступ до фінансової інформації тощо);

д) наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

У свою чергу, на підставі аналізу міжнародної практики О. Дульський виділяє три типи спеціалізованих державних органів, які забезпечують протидію корупції у країні: по-перше, багатоцільові інституції, що мають як правоохоронні повноваження, так і виконують превентивні функції; по-друге, служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів; по-третє, інституції, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, формують антикорупційну політику держави і координують зусилля державних органів, спрямованих на подолання цього явища [2, с. 110].

На підставі викладеного, варто зробити проміжний висновок про необхідність запроваджен-

ня в нашій державі моделі багатоцільових інституцій.

Доречно зазначити, що, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [3], спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є: 1) органи прокуратури; 2) органи Національної поліції; 3) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ); 4) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Навіть зі змісту пропонованої статті можна дійти висновку, що органи прокуратури та Національна поліція становлять собою багатофункціональні органи, оскільки їх діяльність охоплює широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами [4, с. 172].

Загалом державними органами, які мають спеціальний статус, слід вважати органи, створення яких прямо або опосередковано передбачено Конституцією України та які формально не віднесені до жодної з гілок державної влади. Інакше кажучи, такі державні органи повинні мати статус, відмінний від статусу інших органів державної влади [4, с. 172].

Однією з важливих новел законопроекту є істотна зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні. Натомість, варто зазначити, що останніми змінами, які є актуальними в умовах сьогодення, є вилучення з Конституції України розділу VII «Прокуратура» у повному обсязі та погодження з міжнародними та європейськими стандартами положень, що визначають юридичний статус органів прокуратури, включивши його до розділу VIII «Правосуддя» [5].

Варто зауважити, що в юридичній літературі, зокрема останнім часом, приділяли підвищену увагу вивченню цих проблем в історичному розрізі і відзначали неоднаковість правового статусу органів прокуратури упродовж різних історичних періодів, мінливість у визначенні їх функцій та належності до певних державних структур. Проте саму проблему визначення місця прокуратури в державному механізмі активно обговорювали лише з кінця 1980-х рр. у зв'язку зі впровадженням у державно-правову теорію і практику ідеї поділу державної влади [6, с. 12–13].

Здебільшого дослідники відзначають виняткову важливість оптимального вирішення цього питання з врахуванням конкретної ситуації в державах пострадянського простору, хоча лунала й інша точка зору: всі суперечки про місце прокуратури в системі влади носять схоластичний характер і є безплідними, необхідно лише чітко визначити функції прокуратури. У такому разі вагоме значення має те, яке місце належить органам прокуратури у колі державних структур, яка їх роль у взаємодії різних ланок державного апарату. Як наголошують деякі вчені, прив'язаність будь-якої

частини цього апарату до певної структури накладає свій відбиток на організацію її роботи і пріоритетні напрямки діяльності [6, с. 12–13].

Щодо визначення місця прокуратури в системі органів державної влади в літературі існують різні підходи. Так, О. Михайленко та В. Ковальський вважають, що особливості прокуратури як унікальної державної інституції не дають підстав для її включення до якоїсь із гілок влади. Водночас, на їх думку, особливий характер діяльності прокуратури виявляється у тому, що вона здійснює як правоохоронний, так і правореґулюючий вплив [7].

Деякі автори визнають державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і, щоб визначити її правовий статус, вдаються до слів «самостійний» або «незалежний». Так, М. Потебенько [8, с. 81], В. Корж [9, с. 39] розглядають прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, В. Глаговський та М. Руденко – як «незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади» [10, с. 43], Ю. Полянський – як «самостійну систему державних органів» [11, с. 92]. Всі ці та деякі інші науковці, визнаючи самостійне значення прокурорської системи, все ж утримуються від оцінки можливості віднесення прокуратури до окремої гілки державної влади. Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. група авторів відстоювала визначення правового статусу прокуратури як інструменту органу законодавчої влади. Цю думку на той період підтримували М. Потебенько, В. Долежан.

Були і є прихильники інтеграції прокуратури до складу системи виконавчої влади. Як слушно відзначив П. Шумський, включення прокуратури до складу Міністерства юстиції України чи до іншої структури виконавчої влади істотно змінило б рівень і зміст її наглядової функції за дотриманням законів, перетворило б її на відомчий чи міжвідомчий контроль [12, с. 19].

Завжди мала своїх прихильників ідея включення прокуратури до складу судової влади. Розглядаючи прокуратуру як самостійний правовий інститут, Л. Давиденко запропонував «умовно» включити її до складу судової влади [13, с. 380]. В. Погорілко та М. Малишко висловили впевненість у тому, що в Україні сформувалась система органів судової влади і прокуратури [14, с. 33]. З ними погодився М. Костицький, який вважає, що до структури судової влади, крім судів, відносяться деякі види державних органів й установ, що обслуговують судову владу, серед яких, перш за все, варто відзначити органи досудового слідства та органи прокуратури [15, с. 6].

Прокуратура виконує свої функції через систему власних органів. Їх можна визначити як організаційно-відокремлені підрозділи, установи єдиної централізованої системи прокуратури, що

в межах своїх функцій здійснюють відповідну діяльність від імені прокуратури як державного органу.

За таких умов постає необхідність проведення подальших наукових досліджень у сфері діяльності органів прокуратури та з'ясування її місця в системі органів державної влади. Мабуть, дійсно є актуальною позиція П. Угровецького, який у своїй праці дійшов висновку, що буде виправданим віднести органи прокуратури до органів публічної адміністрації із врахуванням таких ознак: вони створені з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; провадять діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізують свою діяльність за допомогою визначених державою форм і методів; мають певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [6, с. 25–26].

Крім того, дійсно заслуговує на схвалення факт, що з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих їй за європейськими стандартами функцій, а саме: нагляд за додержанням прав і свобод людини й громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий «загальний нагляд»); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [5].

Внаслідок запропонованих змін органи прокуратури отримують широкі процесуальні можливості для якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Таким чином, запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права [5].

Водночас звернення до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [16] дає змогу стверджувати, що в системі прокуратури України діє Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка утворюється на правах структурного підрозділу.

Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», Спеціалізована антикорупційна прокуратура виконує такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними правопорушеннями.

Водночас забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції становить пріоритетний напрям діяльності, що являє собою застосування наданих законом органам прокуратури повноважень забезпечувати невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення, поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, відшкодування збитків, завданих такими діями, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню [17].

Органи прокуратури становлять собою самостійний державний орган у системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, який у межах своїх повноважень, визначених законом, здійснює заходи, спрямовані на протидію корупційним правопорушенням і правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Перспективним напрямком подальшого дослідження діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції є налагодження тісної взаємодії між спеціальними антикорупційними інституціями та іншими правоохоронними органами.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/287/2015>.
2. Дульський О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні / О. Дульський // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 1 (27). – С. 108–116.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
4. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування: моногр. / за ред. Ю. Ковбасюка і В. Федоренка. – К.: Ліра-К, НАДУ, 2016. – 524 с.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): пояснювальна записка до проекту Закону України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=366464>.

6. Угровецький П. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П. Угровецький ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2011. – 195 с.

7. Михайленко О. Прокуратура суверенної України : час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юрид. вісник України. – 2000. – № 48. – С. 48–58.

8. Потебенко М. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти проблеми / М. Потебенко // Парламентаризм в Україні : теорія і практика : матер. міжн. наук.-практ. конф. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 80–82.

9. Корж В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України / В. Корж // Право України. – 1998. – № 5. – С. 37–39.

10. Глаговський В. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Глаговський, М. Руденко // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43–46.

11. Полянський Ю. Проект Конституції України о прокурорском надзоре / Ю. Полянський // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 91–96.

12. Шумський П. Прокуратура в системі державних органів України / П. Шумський. – Хмельницький : Ін-т регіон. управління і права, 1996. – 54 с.

13. Давиденко Л. Місце і роль прокуратури в механізмі державної влади / Л. Давиденко // Правова система України : теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. – К. : МВС України, 1993. – С. 379–380.

14. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.

15. Костицький М. Судова влада : світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. Костицький // Суди в Україні : зб. матер. – Івано-Франківськ : ЛПК, 1999. – С. 3–16.

16. Пропрокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>.

17. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генеральної прокуратури України № 10гн від 25.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151879.

Анотація

Завадський С. А. Місце органів прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції в Україні. – Стаття.

У статті досліджено місце органів прокуратури в системі органів державної влади та зроблено висновок про віднесення її до органів публічної адміністрації. Наголошено, що на законодавчому рівні внесені зміни щодо вилучення з переліку функцій прокуратури низ-

ки не властивих їй функцій, що відповідає вимогам європейських стандартів. З'ясовано, що органи прокуратури становлять собою багатофункціональний орган, оскільки її діяльність охоплює широке коло правопідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами. Доведено, що забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції становить собою пріоритетний напрям її діяльності.

Ключові слова: органи прокуратури, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, корупція, корупційне правопорушення, протидія корупції, запобігання корупції.

Аннотация

Завадский С. А. Место органов прокуратуры в системе субъектов противодействия коррупции в Украине. – Статья.

В статье исследовано место органов прокуратуры в системе органов государственной власти и сделан вывод об отнесении её к органам публичной администрации. Отмечено, что внесённые на законодательном уровне изменения относительно исключения из перечня функций прокуратуры ряд не свойственных ей функций соответствует требованиям европейских стандартов. Установлено, что органы прокуратуры представляют собой многофункциональный орган, поскольку её деятельность охватывает широкий круг правоотношений, не ограничиваясь только антикоррупционными мерами. Доказано, что обеспечение надлежащей организации деятельности органов прокуратуры в сфере предотвращения и противодействия коррупции представляет собой приоритетное направление её деятельности.

Ключевые слова: органы прокуратуры, специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции, коррупция, коррупционное правонарушение, противодействие коррупции, предотвращение коррупции.

Summary

Zavadsky S. A. The place of prosecutor's offices in the system of anti-corruption entities in Ukraine. – Article.

In the article the place of prosecution system of state and concluded her assignment to the public administration. Emphasized that the legislative amendments to remove from the list features a number of prosecutors is not inherent features complies with European standards. It was found that the prosecutor's office is a multifunctional organ, because its activity covers a wide range of relationships, not limited to anti-corruption measures. Proved that ensure proper organization of the prosecution authorities in preventing and combating corruption is a priority direction of its activity.

Key words: prosecutor's offices, authorized agents in combating corruption, corruption, corruption offense, combating corruption and preventing corruption.

УДК 351.741(477)

В. Д. Куценконачальник територіального управління
Державної судової адміністрації України в Одеській області**ІСТОРИЧНА ГЕНЕЗА УТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ
ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Україна намагається стрімко набирати обертів у позиціюванні себе як незалежної конкурентоспроможної держави. Зрозуміло, що цей процес триватиме, проте для того, щоб обрати правильний шлях, у першу чергу, слід ознайомитись з історичними аспектами становлення певних державно-правових явищ із метою здійснення ґрунтовного аналізу та виведення перспективи.

Саме тому з проведенням судових реформ, зокрема у сфері організаційного забезпечення судової влади, доволі актуальним є питання генези такої діяльності, а точніше, процес взяття її під контроль Державною судовою адміністрацією України.

Деякі аспекти адміністративно-правового статусу Державної судової адміністрації України й організаційного забезпечення судів раніше вже розглядалися такими вченими, як А. Борка, В. Бринцева, В. Городовенко, В. Капустинський, Р. Кирилюк, О. Красноборова, І. Марочкін, А. Іванищук, В. Сердюк, А. Стрижак, Р. Ігонін, Г. Новосьолова, В. П'ятковський, А. Хливнюк та ін. Проте аналізованої нами проблематики вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи більш загальні, спеціальні та суміжні чинники. Тим самим, історичний аспект утвердження Державної судової адміністрації України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення судової влади досліджений вітчизняною наукою адміністративного права поверхнево, безсистемно та потребує подальших наукових розробок.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел з'ясувати історичний аспект утвердження Державної судової адміністрації України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення судової влади.

Проведення судової реформи, яке було зумовлено прийняттям Декларації про державний суверенітет України й Акта проголошення незалежності України, а також реальне забезпечення прав та свобод громадян, затвердження верховенства закону потребувало погодження судової системи із соціально-економічними та політичними змінами, що відбулись у суспільстві [1].

З радянських часів система судів в Україні мало змінилася. Від тієї системи, що перейшла до незалежної України від Радянського Союзу,

вона відрізняється появою господарських судів і Конституційного Суду України, який утворений поза межами судів загальної юрисдикції. Система загальних судів (суди з цивільних, кримінальних та деяких інших справ, зокрема військові суди), крім різноманітних перейменувань, структурних змін майже не зазнала [2]. Тобто, першочергово на території України організаційне забезпечення судової влади відбувалося так само, як і за часів Радянського Союзу.

Проте варто наголосити, що матеріально-технічна база судів не надто покращилася порівняно з радянськими часами, а де-не-де й навпаки. Через незадовільний стан приміщень, відсутність необхідної кількості комп'ютерної техніки, відключення приміщень від теплової, електричної та телефонної мереж, відсутність коштів на відрядження, папір, конверти, марки, канцелярське приладдя, оплату участі свідків та потерпілих у розгляді справ робота у багатьох судах організована неналежним чином [2]. І нині ця проблема не врегульована, але про це згодом. На початок 2003 р. приміщення більшості з 837 судів не відповідали вимогам щодо умов здійснення правосуддя, а 47 приміщень перебували в аварійному стані. Справи часто розглядаються у кабінетах суддів, а не у залах судових засідань. За таких умов про дотримання принципу публічності судового слухання годі й говорити [2].

Окрім того, тодішній уряд не передбачав необхідності розпочати процес планування та бюджетування для додаткових приміщень судів, у яких розглядаються все більші обсяги справ. Наслідком недостатнього виділення коштів та поганого управління бюджетом у деяких регіонах стало передчасне виснаження судами свого фінансування та вимушені затримки в діяльності та виплаті заробітної плати суддям і працівникам апарату суду. Проблема загострювалася через неналежні практики і процедури бухгалтерського обліку: адміністративний персонал був не в змозі скласти точний бюджет суду та розрахуватися за фінансовими зобов'язаннями. Закони, нашвидкуруч уведені в дію Верховною Радою та указами Президента в середині 1990-х рр., у спробі подолати проблему мали мінімальний вплив, оскільки шкода вже була заподіяно [3].

Цікаво, але у нинішніх реаліях у багатьох суддівських кабінетах також можна побачити

картину з доби радянщини. Проте зрозуміло, що держава прагне це виправити і, як ми вже наголошували, цей процес вимагає багато часу.

Протягом значного проміжку часу здійснення організаційного забезпечення діяльності загальних судів перебувало у віданні органів Міністерства юстиції. Виняток із цього правила становили лише господарські суди, організаційне забезпечення яких покладалося на Вищий господарський суд. Доцільність реалізації органами Міністерства юстиції функції організаційного забезпечення діяльності загальних судів неодноразово ставилася під сумнів вченими-правниками [4, с. 47; 5, с. 35; 6, с. 143–144], і не дарма.

Державна судова адміністрація (ДСА) України була створена в 2002 р. відповідно до п. 16 ст. 106 Конституції України та ст. 125 Закону України «Про судоустрій» Указом Президента 780/2002 від 29 серпня 2002 р. За одинадцять років до цього, 24 серпня 1991 р. Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності, прискоривши цим розвал Радянського Союзу та створення незалежної держави України [3].

Дивно, що ДСА була створена тільки в 2002 р., оскільки її необхідність та доцільність були зумовлені низкою нормативно-правових актів та тодішніми буденними реаліями. 16 червня 2003 р. Кабінет Міністрів України затвердив розроблену Державною судовою адміністрацією Державну програму організаційного забезпечення діяльності судів на 2003–2005 рр. [7].

Основними завданнями Програми визначено: створення належних умов для функціонування судів і суддів, органів суддівського самоврядування; створення цілісної системи кадрового забезпечення судової системи, утворення й запровадження системи професійної підготовки та перепідготовки суддів і працівників апарату судів; інформаційне, нормативно-правове та наукове забезпечення діяльності судової системи з урахуванням перспектив впровадження положень міжнародного законодавства; формування і становлення системи адміністративних судів [7].

У Програмі встановлено конкретні заходи щодо забезпечення діяльності судів, вирішення питань соціального забезпечення, безпеки та незалежності суддів, а також залучення до виконання завдань Програми центральних та місцевих органів виконавчої влади [2].

Створення ДСА в 2002 році стало розважливим та організованим довгостроковим кроком у відповідь на такий брак адміністративної спроможності. У підпорядкуванні ДСА виснаженій, нестабільній, еволюціонуючій судовій системі було мало сенсу, тому її ввели до підпорядкування та під контроль Кабінету Міністрів. ДСА повинна була контролювати, сприяти та здійснювати моніторинг ефективного адміністрування розгалуже-

ної системи судів у країні. І, хоча в назві не було жодного посилання на приналежність до міністерства, ДСА виконувала міністерські функції задоволення потреб судової системи. Певною мірою, вона мала слугувати еквівалентом судового міністерства [3].

Звернемо увагу на те, що до створення ДСА контроль та надання адміністративних послуг судам частково здійснювало Міністерство юстиції України через свій центральний апарат і територіальні управління. Також ці функції були частково покладені на голів судів, які, відповідно до розповсюдженої організаційної моделі континентальної Європи, виконували подвійну роль: водночас були старшими судовими чиновниками й керівниками у власних судах та головними адміністративними чиновниками. До обов'язків останніх входило виконання всіх несуддівських функцій, пов'язаних із судами як організаціями, включаючи управління кадровими ресурсами, ведення матеріалів справ/архівів, фінансування і бюджетування, автоматизацію, обслуговування приміщень, забезпечення безпеки, транспортування, планування тощо [3].

Намагання виконувати ці адміністративні обов'язки водночас зі здійсненням своїх суддівських функцій неодноразово призводило до адміністративних труднощів і затримок у діяльності, частково через те, що не всі голови судів мали відповідні знання або досвід адміністративного менеджменту. Вони вчилися на практиці, що без компетентних наставників не є ефективною моделлю навчання. Окрім цього, більшість адміністративного персоналу взагалі не мали або мали недостатньо відповідного професійного досвіду та знань основ і суті судового адміністрування [3].

Як бачимо, необхідність у створенні спеціального державного органу, що буде займатись організаційними справами, була об'єктивно зумовленою: по-перше, зменшилось навантаження на голів суду, а по-друге, цією діяльністю тепер займаються професіонали.

Окремі положення стосовно функціонування Державної судової адміністрації України були відображені у Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. Згідно з положеннями зазначених нормативно-правових актів, Державна судова адміністрація України набула статусу центрального органу виконавчої влади, на який покладалося завдання організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а її діяльність спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України. Під час обговорення положень проекту Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р., які стосувалися правового регулювання організаційного забезпечення судових органів висловлювалися різноманітні пропозиції щодо інституційного оформ-

лення процесу. Одні пропонували зберегти функцію організаційного забезпечення судових органів за органами Міністерства юстиції, інші наполягали на створенні в межах судоустрою України окремого, незалежного органу державної влади з питань організаційного забезпечення судових органів. У процесі обговорення проекту Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. прибічниками створення незалежного органу державної влади з питань організаційного забезпечення судових органів пропонувалося кілька альтернативних варіантів його назви. Зокрема, «Головне адміністративне управління у складі Верховного Суду України», «Генеральна Рада судової влади», «Вища Рада судової адміністрації» [4, с. 48; 8, с. 4; 9, с. 19; 10, с. 30; 11; 12, с. 3].

У 2002 р. державна судова адміністрація була органом виконавчої влади, що підпорядковувалась Кабінету Міністрів України та виконувала низку організаційних функцій, які отримала від Міністерства юстиції України та його територіальних управлінь, а з назви, яку обирали для її індивідуалізації серед інших органів державної влади, зрозуміло, що головна мета судової адміністрації – адміністративне управління.

У Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. визначено Державну судову адміністрацію як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України, а її голова призначався Президентом України. Після набуття Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV чинності, відповідно до п. 9-2 ст. 116 Конституції України, Голову ДСА України призначав і звільняв із посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України [4, с. 48; 13; 14; 15].

Тобто, поступово Державна судова адміністрація виходить з єдиного підпорядкування Кабінету Міністрів України.

Центральний апарат Державної судової адміністрації знаходився в Києві, мав 27 територіальних управлінь, по одному в кожній із 24 областей України, Автономній республіці Крим, містах Києві та Севастополі. Де було можливо, територіальні управління розташовувались в існуючих судових приміщеннях в обласних центрах, що забезпечувало тісні контакти, надання допомоги та здійснення контролю для виконання ключових адміністративних функцій. Після їх створення та введення в дію голови місцевих судів загальної юрисдикції, більшість яких до цього були в розпачі, залишившись сам на сам із завалами невіршених справ, недосвідченими новими суддями та нетерплячою громадськістю, відчули полегшення і підтримку. З адміністративною підтримкою ДСА голови судів отримали змогу зосередитися на

своїй ролі керівника й судді. Новий центральний апарат ДСА отримав ключову роль у розробці проектів положень та впровадженні нових положень, які формували нові національні адміністративні підходи і процедури, перш за все, для понад 600 українських місцевих судів загальної юрисдикції. До сфери управління ДСА частково входили господарські та апеляційні суди, які продовжували провадити свою адміністративну діяльність, включаючи бюджетування та фінансовий менеджмент. Зі створенням нових адміністративних місцевих і апеляційних судів у 2006 р. їм було надано той самий рівень самоврядування, що й господарським судам [3].

Як бачимо, перший крок до забезпечення зі сторони держави належного, достатнього та допустимого організаційного забезпечення судової влади, було розпочато зі створення Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь.

Обов'язки центрального апарату ДСА включали підготовку зведеного бюджетного запиту для судів усієї судової системи та захист цього запиту на різних етапах його розгляду Міністерством фінансів, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою. Попри те, що представники таких органів системи судового самоврядування, як З'їзду суддів і Ради суддів України, мали консультативну роль, ДСА виступала першим представником і посередником судової системи з питань бюджету в Кабінеті Міністрів і Верховній Раді [3].

Таким чином, окрім організаційної функції, підвидами діяльності ДСА були представницька та фінансова, які також зробили визначний внесок роль у формування її статусу.

Новою віхою у розвитку організаційного забезпечення органів судової влади стало прийняття нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. Положення цього нормативно-правового акта у частині регулювання організаційного забезпечення органів судової влади стали значним кроком вперед. Згідно з нормами цього законодавчого акта, Державна судова адміністрація була виведена з-під контролю Кабінету Міністрів України та стала підзвітною з'їзду суддів України. Крім того, відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р., змінився порядок призначення на посаду Голови Державної судової адміністрації: він призначається і звільняється Радою суддів, а не Президентом України, як передбачав попередній Закон України «Про судоустрій України» [4, с. 50; 11]. Закон також перевів усі територіальні управління ДСА до судової гілки влади, відновив роль ДСА як первинного представника і посередника судової системи з питань бюджетування в переговорах із Кабінетом Міністрів і Верховною Радою [11; 3].

Відтепер ДСА стала більш самостійною, оскільки була виведена з переліку органів виконавчої влади. Проте вона втратила цей статус та відповідні повноваження.

Такий перехід був вагомим перемогою для судової гілки влади в зміцненні своєї інституційної незалежності. Він відбувся в пік глобальної економічної кризи, і, з огляду на суворі економічні перспективи та стрімке зниження дохідної частини бюджету уряду, було проведено значне скорочення персоналу, внаслідок чого ті, хто залишились, були пригнічені та обтяжені додатковими обов'язками [3]. Тобто, були враховані не всі чинники, що могли негативно вплинути на можливий діапазон позитивних змін.

2 жовтня 2010 р. Рада суддів затвердила Положення № 12 «Про Державну судову адміністрацію України», в якому окреслено роль і функції ДСА України. Контроль та нагляд за повсякденною діяльністю ДСА належав Раді суддів України, вщому органу суддівського самоврядування в період між з'їздами суддів [16].

5 квітня 2011 р. ДСА України затвердила Наказом № 82 Положення «Про територіальні управління Державної судової адміністрації України», де окреслено роль і функції територіальних управлінь ДСА України [17], а в 2015 р. був прийнятий Наказ «Про затвердження Типового положення про територіальні управління Державної судової адміністрації України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» [18]. Таким чином, Державна судова адміністрація України повністю увійшла до суддівської гілки влади.

Загалом, перехід від виконавчої до судової гілки влади був тяжким. Заступник голови ДСА України зазначив, що упродовж останніх двох років у центральному апараті ДСА плінність кадрів становила 60–70%. Деяких працівників звільнили за неналежне виконання обов'язків, дехто обійняв посади в новостворених вищих судах або Вищій кваліфікаційній комісії. Плнність кадрів в управліннях ДСА подекуди сягала 90%. Втрата досвідчених працівників ДСА, заміна їх новим персоналом породила проблему, оскільки начальники управлінь повинні були набирати і навчати нових працівників [3].

Науковець Р. Ігонін вважає, що навіть загальний огляд і поверхневий аналіз повноважень ДСА, яка є органом, який здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, свідчить про належність лівової частини її повноважень до виконавчо-розпорядчих. Якщо судову владу тлумачити виключно у контексті ч. 2 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою судову владу реалізують професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні шляхом здійс-

нення правосуддя в рамках відповідних судових процедур, то доводиться визнати, що ДСА не має жодних повноважень, які можуть бути охарактеризовані як судові. Це означає, що ДСА, якщо не де-юре, принаймні, де-факто є органом виконавчої влади [4, с. 53]. Саме тому, цілком ймовірно, незабаром вона знову отримає цей статус.

Таким чином, історичну генезу становлення ДСА як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення судової влади в Україні можна поділити на 3 етапи: 1) зародження організаційних функцій по забезпеченню суддівської влади в Міністерстві Юстиції України (1991–2002 рр.); 2) створення ДСА як виконавчого органу покликаного здійснювати організаційну (представницьку та фінансову) діяльність у сфері судової влади (2002–2010 рр.); 3) функціонування ДСА як частини суддівської влади (з 2010 р.).

Усе вище викладене дає змогу сформулювати такі висновки стосовно історичного аспекту становлення ДСА України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення судової влади в Україні:

- спочатку на території України організаційне забезпечення судової влади відбувалося таким самим чином, як і за часів Радянського Союзу;

- першим кроком з боку держави до належного, достатнього та допустимого організаційного забезпечення судової влади було створення ДСА та її територіальних управлінь;

- ДСА займалась не лише організаційним забезпеченням судової системи України, а й мала низку інших обов'язків, а отже, порівняно з сьогоднішнім, мала більшу юрисдикційність;

- необхідність у створенні спеціального державного органу, що буде опікуватиметься організаційними справами, була об'єктивно зумовленою: по-перше, зменшилось навантаження на голів суду, а по-друге, цією діяльністю тепер займаються професіонали;

- у 2002 р. ДСА була органом виконавчої влади в підпорядкуванні Кабінету Міністрів України та виконувала низку організаційних функцій, які отримала від Міністерства юстиції України та його територіальних управлінь, а з назви, яку обирали для її індивідуалізації серед інших органів державної влади, зрозуміло, що головна її мета – адміністративне управління;

- поступово ДСА виходить з єдиного підпорядкування Кабінету Міністрів України, а окрім організаційної функції, підвидами діяльності ДСА були представницька та фінансова, які зробили внесок у формування її статусу;

- з 2010 р. ДСА стала самостійною, оскільки була виведена із переліку органів виконавчої влади. Проте вона втратила цей статус та відповідні повноваження, увійшовши до суддівської гілки влади.

Література

1. Історія створення ДСА України // Судова влада України. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bt.mk.court.gov.ua/sud1405/information/jhuydfx/48813/>.

2. Огляд судової реформи в Україні. Роль модельних судів : // PRAVO. – 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/sud/reforma/oglad_model%20sudu.doc.

3. Зіммер М. Державна судова адміністрація України: структурний аналіз та рекомендації // FAIR. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fair.org.ua/content/library_doc/SJA_Structural_Assessment_MZ_ukr.pdf.

4. Ігонін Р. Інституційна еволюція організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції (від проголошення незалежності України по сьогоднішній час) / Р. Ігонін // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – 2011. – № 1/2. – С. 46–53.

5. Макаренко Г. «Суд» над суддею? [Інтерв'ю із Заступником Міністра юстиції України І. Ємельяновою] // Юридичний вісник України. – 2006. – № 13.

6. Истина... И только истина! Пять бесед о судебно-правовой реформе / под ред. Ю. Стецовского. – М.: Юрид. литература, 1990. – 432 с.

7. Про затвердження Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів на 2003–2005 рр. :

Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2003 р. № 907 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/907-2003-п>.

8. Про стан правосуддя в Україні, реалізацію Концепції судово-правової реформи та подальше становлення судової влади, однієї з трьох складових частин державної влади: Постанова II з'їзду суддів України // Право України. – 1995. – № 1. – С. 3–4.

9. Шишкін В. Що таке судова адміністрація / В. Шишкін // Віче. – 1994. – № 12. – С. 17–23.

10. Шляхи становлення судової влади (в рішеннях I–VIII з'їздів суддів України) / [уклад. Є. Овчиншкова та ін.; за заг. ред. П. Пилипчука]. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 240 с.

11. Закон України про судоустрій і статус суддів : станом на 6 вересня 2013 р. : відповідає офіц. текстів. – Х. : Право, 2013. – 192 с.

12. Приймак М. До формування механізму правління судової влади / М. Приймак // Право України. – 1994. – № 9. – С. 3–4.

13. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 64 с.

14. Про судоустрій України: Закон від 07.02.2002 р. № 3018-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3018-14>.

15. Про внесення змін до Конституції України: Закон від 08.12.2004 р. № 2222-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.

16. Про Державну судову адміністрацію України: Положення від 22.10.2010 р. № 12 // Судова влада України. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://od.court.gov.ua/tu16/norm/pol0/pol2/>.

17. Про затвердження Положення про територіальні управління Державної судової адміністрації України: Наказ ДСА від 05.04.2011 р. № 82 // court.gov. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsa.court.gov.ua/dsa/14/N822011>.

18. Про затвердження Типового положення про територіальні управління Державної судової адміністрації України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі : Наказ ДСА від 15.07.2015 р. № 104 // court.gov. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vl.court.gov.ua/tu03/rozdil3/polozennya>.

Анотація

Куценко В. Д. Історична генеза утвердження Державної судової адміністрації України як суб'єкта забезпечення судової влади: адміністративно-правові аспекти. – Стаття.

У статті визначено, що історична генеза становлення Державної судової адміністрації України (ДСА) як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення судової влади поділяється на 3 етапи: 1) зародження організаційних функцій по забезпеченню суддівської влади в Міністерстві юстиції України (1991–2002 рр.); 2) створення ДСА як виконавчого органу, покликаного здійснювати організаційну (представницьку та фінансову) діяльність у сфері судової влади (2002–2010 рр.); 3) функціонування ДСА як частини суддівської влади (з 2010 р.).

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, Державна судова адміністрація (ДСА), діяльність, суб'єкт, судова влада.

Аннотация

Куценко В. Д. Исторический генезис становления Государственной судебной администрации Украины как субъекта обеспечения судебной власти: административно-правовые аспекты. – Статья.

В статье определено, что исторический генезис становления Государственной судебной администрации Украины (ГСА) как субъекта административно-правового обеспечения судебной власти делится на 3 этапа: 1) зарождение организационных функций по обеспечению судебной власти в Министерстве юстиции Украины (1991–2002 гг.); 2) создание ГСА как исполнительного органа, призванного осуществлять организационную (представительную и финансовую) деятельность в сфере судебной власти (2002–2010 гг.); 3) функционирование ГСА как части судебной власти (с 2010 г.).

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, Государственная судебная администрация, деятельность, субъект, судебная власть.

Summary

Kutsenko V. D. The historical genesis of the formation of the State Court Administration of Ukraine as a subject of the support of the judiciary: administrative and legal aspects. – Article.

The article stipulates that historical genesis of the formation of the State Court Administration as a subject of administrative and legal support of the judiciary in Ukraine is divided into 3 phases: 1) the emergence of organizational functions to ensure the judicial authorities in the Ministry of Justice of Ukraine (1991–2002); 2) the creation of the State Court Administration as the executive body designed to implement organizational (financial and representative) activities in the field of judiciary (2002–2010); 3) the functioning of the State Court Administration as part of the judicial power (from 2010 to present).

Key words: administrative and legal support, activity, judiciary, subject, the State Judicial Administration.

УДК 343.1

В. А. Раца

суддя

Болградського районного суду
Одеської області**ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ СУДОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Інформація, яка циркулює в суді, різноманітна та різноманітна, що зумовлює необхідність її систематизації та класифікації з метою відображення специфіки та забезпечення можливості доступу до неї, а також належного упорядкування. Критерії такої класифікації можуть бути різні. Так, судову інформацію можна диференціювати за її змістом, цільовим призначенням, суб'єктами оброблення, сферами судової діяльності, ступенем доступу до неї, формою та джерелом тощо. Проблема вибору в цьому контексті полягає у створенні обґрунтованої, доступної до сприйняття та зручної системи судової інформації.

Зауважимо, що так чи інакше питання видового поділу судової інформації розглядалися такими науковцями, як О.Б. Абросімова, І.І. Арістова, В.О. Єльцов, Є.І. Кокотова, О.О. Овсяннікова, С.В. Праскова, І. Туркіна та інші.

Метою цієї публікації є аналіз теоретичного доробку та виклад авторського погляду щодо класифікації судової інформації.

Отже, на думку Є.І. Кокотової, судову інформацію доцільно класифікувати таким чином:

1) за категорією доступу до інформації: загальнодоступна інформація, а також інформація, доступ до якої обмежено федеральними законами (інформація з обмеженим доступом);

2) за сферою застосування: процесуальна, управлінська, нормативно-технічна, правова, фінансово-економічна;

3) за ступенем конфіденційності: відкрита, конфіденційна, державна таємниця;

4) за видом носія: на паперовому носії та електронна інформація (відео- та звукова інформація, комп'ютерна інформація);

5) за порядком надання чи розповсюдження: вільно розповсюджувана інформація, інформація, яка надається за згодою осіб, які беруть участь у відповідних відносинах; інформація, яка відповідно до законодавства підлягає наданню та розповсюдженню; інформація, розповсюдження якої в державі обмежується чи забороняється;

6) за ступенем організованості: документована та недокументована, систематизована та несистематизована;

7) за правовим статусом суб'єкта-виробника: офіційна та неофіційна, нормативна, наукова (доктринальна) та довідкова;

8) залежно від виду інформаційних технологій, що застосовуються: автоматизована та неавтоматизована;

9) за ступенем динамічності: статистична (інформація, що зберігається) і динамічна (інформація, що надходить та видається);

10) залежно від джерела отримання інформації: процесуальна та непроцесуальна [1, с. 10–11].

Своєю чергою В.О. Чаплинський пропонує розмежовувати судову інформацію за: функціональним призначенням, суб'єктами-виробниками, сферою правового регулювання, способом доступу, як об'єкт цивільних правовідносин, організаційними формами надання, роллю в правовій системі, видом носія, способом організації зберігання та використання тощо [2, с. 21].

Вважаємо, що класифікація судової інформації повинна першочергово відображати специфіку діяльності суду та враховувати всі риси, особливості та ознаки, які їй притаманні. Проте підходи тут можуть бути різними залежно від того, яку особливість суду ми беремо за першооснову. Крім того, велике значення має тип класифікації, що застосовується. Зокрема, в науці інформаційного права існує поділ класифікацій на: послідовну (виділення окремих об'єктів із більш загальних (В.А. Копилов [3, с. 44–48], І.Л. Бачило [4, с. 46])) та паралельну (неоднорідна інформаційна основа, що складається не з одного, а з цілої низки критеріїв (Д.В. Іванов [5, с. 11–12])).

Таким чином, якщо увагу акцентувати на виключному повноваженні суду здійснювати правосуддя в державі, на нашу думку, спершу судову інформацію варто диференціювати за критерієм сфери судової діяльності на:

1) інформацію, призначену для ефективного здійснення правосуддя;

2) інформацію, необхідну для належного судового адміністрування.

Це своєрідний «родовий» поділ, який зумовлює подальший «видовий» поділ судової інформації та визначає суб'єктний склад її опрацювання. Так, за суб'єктом, вона поділяється на:

1) інформацію, яка обробляється судом;

2) інформацію, яка обробляється апаратом суду.

У свою чергу, інформацію, призначену для ефективного здійснення правосуддя, яка обробля-

ється (використовується) судом, можна класифікувати наступним чином:

1) за суб'єктом генерування та спрямуванням:

– нормативно-правова інформація (матеріальне та процесуальне законодавство);

– офіційна правова інформація (роз'яснення судів вищих інстанцій, їх інформаційні листи, судово практика, у тому числі рішення ЄСПЛ, узагальнення судової практики);

– неофіційна правова інформація (відомості про законодавство чи практику його застосування, які забезпечують реалізацію правових норм, але не спричиняють правових наслідків. Наприклад, аналітичні довідки, наукові коментарі до кодифікованих, а також інших нормативних актів, тощо);

– інформація індивідуально-правового характеру (інформація, яка виходить від суб'єктів процесуальних правовідносин та спрямована на виникнення, зміну чи припинення процесуальних правовідносин. Наприклад, позовна заява, клопотання, заява, апеляційна скарга, тощо);

2) за предметом розповсюдження:

– інформація про право матеріальне та процесуальне, яка визначає правила поведінки всіх суб'єктів процесуальних правовідносин;

– інформація, яка індивідуалізує конкретну судову справу (інформація про обставини справи, докази, позиції сторін, тощо);

3) за напрямом руху:

– вхідна інформація (та, що надходить до суду. Наприклад, позовна заява, клопотання тощо);

– вихідна інформація (та, що спрямовується до зовнішнього середовища. Наприклад, рішення суду);

4) за ознаками носія:

– паперова інформація;

– інформація на технічних і електронних носіях;

5) за формою представлення:

– усна інформація (пояснення сторін, показання свідків);

– письмова інформація (документи);

6) за походженням і ступенем перетворення:

– інформація, яка використовується для прийняття судового рішення, у тому вигляді, як вона була надана суду (наприклад, письмові докази);

– інформація, яка формується, корегується, накопичується в процесі судового розгляду справи (наприклад, показання свідків);

7) за цільовим призначенням:

– інформація, необхідна для прийняття рішення по суті (наприклад, доказова інформація);

– інформація, необхідна для руху справи (вирішення суто процесуальних питань, наприклад, про зупинення провадження у справі, відкладення судового засідання тощо);

8) за ступенем доступу:

– відкрита інформація;

– інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, державна таємниця, службова таємниця, персональні дані, тощо).

Зауважимо, що ця класифікація, як і будь-яка інша, є умовною та невичерпною.

Інформацію, необхідну для належного судового адміністрування, яка обробляється апаратом суду (його структурними підрозділами, посадовими особами та працівниками), також можна класифікувати за різними ознаками.

Наприклад, в основу класифікації може бути покладено розмежування сфер функціональної діяльності апарату суду. Зокрема, такий підхід реалізовано в дослідженні С.В. Глуценко, яка диференціювала сфери функціональної діяльності апарату суду, опосередковано торкнувшись таким чином питання інформаційного фонду та інформаційного потоку, що існують у суді. Зокрема, йдеться про реалізацію апаратом суду повноважень у сферах: організаційно-методичного забезпечення; правового; аналітичного та інформаційно-статистичного; документального; інформаційно-технічного; фінансового; кадрового; матеріально-технічного та соціально-побутового; комунікаційного та стратегічного; міжнародно-правового співробітництва; охорони державної таємниці, режимно-секретної та мобілізаційної роботи [6, с. 367–371]. Специфіка зазначених сфер реалізації повноважень апарату суду зумовлює відповідно специфіку інформації, яка надходить, накопичується, обробляється, створюється в цьому процесі.

Таким чином, за характером повноважень апарату суду судову інформацію можливо поділити на:

– організаційну;

– методичну;

– технічну;

– кадрову;

– фінансову;

– обліково-контрольну;

– нормативно-правову;

– статистичну;

– аналітичну;

– довідкову, режимно-секретну, господарську та іншу.

У свою чергу, кожен із цих видів судової інформації підлягає подальшому поділу.

За іншого підходу за основу класифікації судової інформації у сфері судового адміністрування може бути взято доробок управлінської науки, у якій питанням видового поділу інформації присвячено чимало уваги.

Наприклад, Г.В. Атаманчук розглядає формування системи змісту інформації, що є потрібною для раціонального і ефективного державного управління, до одиниць якої належать:

– відомості, матеріали, що відображають, виробничі, соціальні, технічні й технологічні параметри керованих об'єктів;

– дані про норми, нормативи, що регулюють виробничу, соціально-обслуговуючу, духовно-культурну й іншу інформацію, що має споживчий характер стосовно діяльності керованих об'єктів;

– матеріали, що визначають діяльність державних органів у сфері управління (законодавчі й інші нормативні правові акти, договірні зобов'язання і планові завдання, вказівки вищих органів, результати контрольних актів і так далі);

– відомості про кількісний і якісний склад, рівень підготовки і кваліфікаційне зростання персоналу державних органів і органів місцевого самоврядування (сукупність всіх даних, що характеризують людський потенціал суб'єкта державного управління) [7, с. 316–319].

О.В. Логінов інформаційні потоки, що циркулюють в органах виконавчої влади, класифікує за: періодичністю виникнення і передачі (п'ятирічна, річна, піврічна тощо); ступенем взаємозв'язку (характеризується кількістю усіх видів інформації, що надходить до органів виконавчої влади, взаємозалежних з даним конкретним видом повідомлень, зведень); ступенем сталості (розглядається тривалий проміжок часу, протягом якого інформація зберігає своє значення); структурою (основна – вся офіційна, допоміжна – вся неофіційна і кількісна); методами утворення (формування інформації на основі аналізу діяльності суб'єктів і об'єктів управлінського впливу, у ході дослідження всіх масивів інформації, що надходить по даному питанню, аналізу стану справ у різних сферах громадського життя); закріпленням та втіленням в матеріальні форми (візуальна, документальна, звукова) [8, с. 9].

Проаналізувавши літературні джерела, спеціфіку інформації, що обробляється в процесі судового адміністрування, пропонуємо такий дихотомічний поділ судової інформації:

1) за напрямом руху:

– вхідна інформація (що надходить до суду. Наприклад, звернення громадян, запити на отримання інформації, скарги, звернення тощо);

– вихідна інформація (спрямовується до зовнішнього середовища. Наприклад, відповіді на звернення, заяви громадян, тощо);

2) за джерелом походження:

– зовнішня інформація (виникає за межами суду. Наприклад, законодавчі та інші нормативно-правові акти);

– внутрішня інформація (генерується в суді. Наприклад, локальні акти, накази, розпорядження, доповідні записки, тощо);

3) за ступенем оброблення:

– первинна інформація (отримується при надходженні до суду);

– вторинна інформація (отримується в результаті оброблення її в суді);

4) за обсягом змісту:

– вичерпна інформація (така, що не потребує доповнення);

– невичерпна інформація (така, що потребує доповнення);

5) за сферою призначення та використання:

– універсальна інформація (призначена для використання усіма: як суддями, так і працівниками апарату суду);

– спеціальна інформація (призначена для використання лише суддями (наприклад, інформація, яка стосується розгляду конкретної справи) або лише апаратом суду чи його окремими структурними підрозділами (наприклад, фінансова, кадрова інформація);

6) за рівнем судового управління:

– інформація вищих посадових осіб суду – голови суду/його заступника, керівника апарату/його заступника (наприклад, накази та розпорядження відповідно до розмежування управлінських повноважень);

– інформація керівників структурних підрозділів апарату чи окремих посадових осіб (наприклад, звіти про роботу, пропозиції до плану роботи апарату, доповідні чи пояснювальні записки тощо);

7) за формою представлення:

– усна інформація;

– письмова інформація;

– електронна інформація;

8) за ступенем статичності:

– умовно постійна (наприклад, статистичні звіти);

– періодична (наприклад, листи, накази);

9) за характером інформації:

– аналітична інформація (інформація, формування якої потребує певних знань і навичок. Наприклад, проекти узагальнень судової практики);

– довідкова інформація (інформація про певні наявні дані. Наприклад, довідники з контактами та адресами, інформація про час та місце розгляду справ).

Нагадаємо, що наведений поділ судової інформації зумовлений акцентом, який ми зробили на виключному повноваженні суду зі здійснення правосуддя. Такий підхід умовно можна окреслити як компетенційний. Якщо ж розглядати суд з точки зору його статусу як органу державної (публічної) влади, який діє в інформаційному просторі відповідно до визначених законодавством меж і правил, то аналіз і класифікацію судової інформації доцільно здійснювати, застосовуючи інститут правового режиму.

Як зазначають автори підручника «Інформаційне право», зміст поняття правового режиму інформації має велике практичне значення. Суть

правового режиму конкретного виду інформації надзвичайно важлива для її власника та користувача. Ці суб'єкти інформаційних правовідносин повинні знати, якими правами на конкретні види інформації вони наділені та які обов'язки на них покладаються [9, с. 68].

Відомий теоретик права С.С. Алексєєв визначає правовий режим як порядок регулювання, виражений в «комплексі правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних обов'язків, що створюють особливу спрямованість регулювання» [10, с. 243].

За іншого підходу правовий режим виступає як система норм, що регулюють певну діяльність різних суб'єктів, їхні відносини з приводу певного об'єкта [11, с. 410].

У будь-якому разі застосування інституту правового режиму як інструменту диференціації судової інформації потребує звернення до норм законодавства, яке регулює інформаційні відносини, що виникають в процесі судової діяльності.

Під час диференціації правового режиму судової інформації найбільш узагальнено можна виділити:

- режим вільного доступу та режим обмеженого доступу;
- режим вільного розповсюдження, режим обмеженого розповсюдження та режим обов'язкового надання інформації.

Такий поділ правового режиму судової інформації першочергово впливає з норм загального законодавства, зокрема із Закону України «Про інформацію», Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про державну таємницю», Закону України «Про захист персональних даних», що кореспондуються з відповідними положеннями процесуального законодавства, Закону України «Про доступ до судових рішень» та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року. Останній, зокрема, містить ряд важливих для організації судової діяльності приписів, які обумовлюють специфіку поведінки з окремими видами судової інформації. Як приклад, наведемо лише окремі з них.

Так, відповідно до статті 11 цього Закону судові рішення, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа має право на вільний доступ до судового рішення в порядку, встановленому законом. Інформація про суд, який розглядає справу, сторони спору та предмет позову, дату надходження позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги, заяви про пе-

регляд судового рішення, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого є відкритою та має бути невідкладно оприлюдненою на офіційному веб-порталі судової влади України, крім випадків, установлених законом. Розгляд справи у закритому судовому засіданні допускається за вмотивованим рішенням суду виключно у випадках, визначених законом.

Водночас згідно зі статтею 6 Закону 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. Крім цього, передбачена пряма заборона щодо збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, порушення якої має наслідком відповідальність установлену законом.

Наведені норми вказують на тісний взаємозв'язок правового режиму судової інформації з такими основоположними принципами судової діяльності як незалежність суду, гласність та відкритість судового процесу, а також такими засадничими інститутами процесуального права як докази, таємниця нарадчої кімнати, проголошення судового рішення та інші.

Таким чином, судова інформація за порядком доступу до неї поділяється на:

- 1) відкриту інформацію;
- 2) інформацію з обмеженим доступом: конфіденційну, таємну та службову.

Залежно від порядку її надання чи розповсюдження вона поділяється на:

- 1) інформацію, яка вільно розповсюджується;
- 2) інформацію, яка надається за згодою суб'єктів відповідних правовідносин, що виникають в процесі судової діяльності;
- 3) інформацію, яка відповідно до законодавства підлягає обов'язковому наданню чи розповсюдженню;
- 4) інформацію, розповсюдження якої обмежується чи забороняється.

Висновок. У підсумку слід зауважити, що функціонування наведених правових режимів судової інформації дає можливість досягти стану інформаційної безпеки в суді, коли в процесі судової діяльності гармонійно захищатимуться інтереси особи, суспільства, суду та держави.

Література

1. Кокотова Е.И. Правовое регулирование применения информационных технологий в судах общей юрисдикции : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Е.И. Кокотова. – М., 2009. – 25 с.
2. Чаплинский В.А. Организационно-правовое обеспечение информатизации судов общей юрисдикции областного уровня : автореф. ... канд. юрид. наук :

спец. 12.00.14 / В.А. Чаплинский. – М., 2008. – 28 с.

3. Копылов В.А. Информационное право: [учебник] / В.А. Копылов. – М. : Юристъ, 2002. – 512 с.

4. Бачило И.Л. Информационное право: [учебник] / под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. – 789 с.

5. Иванов Д.В. Правовые режимы источником информации в обеспечении информационной безопасности Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Д.В. Иванов. – Санкт-Петербург, 2012. – 20 с.

6. Глущенко С.В. Вищі спеціалізовані суди в системі судової влади України: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 / С.В. Глущенко. – Харків, 2015. – 490 с.

7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [учебник] / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., стер. – М. : Издательство «Омега-Л», 2013. – 525 с.

8. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади: автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Логінов. – К., 2005. – 20 с.

9. Информационное право : [учебник для бакалавров] / И.М. Рассолов, С.Г. Чубукова, А.А. Суворов ; отв. ред. И.М. Рассолов ; Министерство образования и науки РФ, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. – М. : Проспект, 2013. – 352 с.

10. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 320 с.

11. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА-ИНФРА, 2000. – 640 с.

Анотація

Раца В. А. До питання класифікації судової інформації. – Стаття.

У статті проаналізовано наявні в науці погляди на питання класифікації судової інформації. Обґрунтовано, що видовий поділ судової інформації повинен відо-

бражати специфіку судової діяльності. Запропоновано авторський підхід до класифікації судової інформації з урахуванням особливого статусу суду як органу публічної влади, виключним повноваженням якого є здійснення правосуддя в державі.

Ключові слова: суд, судова інформація, види судової інформації, судова діяльність, правовий режим судової інформації.

Аннотация

Раца В. А. К вопросу о классификации судебной информации. – Статья.

В статье проанализированы существующие в науке взгляды на вопросы классификации судебной информации. Обосновано, что видовой разделению судебной информации должен отражать специфику судебной деятельности. Предложен авторский подход к классификации судебной информации с учетом особого статуса суда как органа публичной власти, исключительным полномочием которого является осуществление правосудия в государстве.

Ключевые слова: суд, судебная информация, виды судебной информации, судебная деятельность, правовой режим судебной информации.

Summary

Ratsa V. A. On the classification of judicial information. – Article.

In the article the existing science views on the question of the classification of judicial information. It is proved that the differentiation of judicial information should reflect the specifics of judicial activity. Offered the authors approach to the classification of judicial information, taking into account the special status of the court as a public authority, which is the exclusive authority to administer justice in the state.

Key words: court, court information, types of judicial information, court activities, legal regime of judicial information.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

- О. Я. Гуняк**
Узгодження приватного та публічного інтересів
у праві як фактор розвитку громадянського суспільства..... 3
- М. І. Завидняк**
Окремі аспекти дослідження конституційних засад економічної безпеки 8

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС

- С. В. Матчук**
Здійснення права на самозахист у сфері речових прав 13
- В. В. Титарчук**
Правовий статус державних підприємств в Україні 17

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

- В. Ю. Грітчина**
Поняття і значення кадрових процедур у національній поліції України 21
- В. В. Сичова**
Юридична відповідальність як спосіб забезпечення
локального правового регулювання трудових відносин 25
- Д. І. Федина**
Правове регулювання діяльності квазісудових органів
на прикладі вирішення трудових спорів..... 29

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

- М. Ю. Бурдін**
Реформування земельних відносин урядом Гетьманату..... 34
- К. А. Котух**
Удосконалення принципів державного регулювання аграрної сфери..... 40
- Ю. І. Плотнікова**
Проблеми визначення поняття «плата за землю» як різновиду податку
у законодавстві України 44

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

- Ю. Ю. Азаров**
Напрями реформування наглядової діяльності
у сфері пожежної та техногенної безпеки: погляд на проблему 50
- В. П. Бойко**
Нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення
діяльності місцевих судів 54
- О. М. Галкіна**
Поняття «безпечність харчових продуктів»
як об'єкт адміністративно-правового регулювання 61

К. Г. Гарбузюк Адміністративно-правове обслуговування відбору на службу уперше до Національної поліції України.....	66
О. В. Глуховея Щодо структури дисциплінарного провадження в органах прокуратури.....	71
Т. О. Губанова Право на вищу освіту серед інших прав і свобод людини та громадянина: теоретичні аспекти механізму захисту.....	74
С. В. Діденко Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні.....	78
О. Ю. Дрозд Елементи механізму правового регулювання проходження державної служби	84
О. Л. Зіневич Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	89
В. О. Ільницький Зарубіжний досвід у сфері процесуальної діяльності органів Національної поліції та його значення для України.....	93
Н. Д. Квасневська Трансформація державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України: адміністративно-правовий аспект.....	100
О. І. Кобелєв Оцінювання результатів службової діяльності персоналу органів Державної фіскальної служби України: підстави, форми та наслідки.....	105
В. Є. Ковригіна Характеристика нормативно-правового регулювання екстреної медичної допомоги.....	109
Л. В. Крупнова Судове рішення як предмет (підстава) виконавчого провадження в Україні	116
О. М. Кучеренко Нормативні підстави адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило ДТП.....	119
Д. Л. Лемеш Класифікація прав поліцейського як суб'єкта адміністративних правовідносин в Україні	122
Д. В. Мандичев Інформаційна взаємодія господарських судів з іншими суб'єктами правоохоронної системи України	125
О. В. Марченко Правові засади державної інформаційної політики.....	128
О. А. Падалка Щодо сутності правового статусу Національної поліції України	132
Ю. В. Пирожкова Політична функція вітчизняного адміністративного права: сучасний погляд на базові орієнтири	136
В. Б. Пчелін Поняття, види й особливості процесуального представництва в адміністративному судочинстві України.....	141

М. В. Романенко

Адміністративно-правові основи профілактичної діяльності дільничних інспекторів міліції щодо осіб, узятих на профілактичний облік за вчинення насильства в сім'ї..... 145

В. П. Романов

Сфера обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння як об'єкт публічно-правового забезпечення 149

О. М. Соколов

Правові аспекти виведення неплатоспроможних банків з ринку..... 154

В. Д. Струкова

Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні 159

М. М. Танчинець

Інформаційні правовідносини за участю органів публічної влади: аналіз законодавства та правової доктрини 163

О. В. Тахтай

Правові засади забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні 168

О. В. Тронько

Класифікація мирних зібрань за законодавством України 172

О. В. Чудновський

Повноваження органів публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення України..... 179

О. О. Шаповалов

Оперативний пошук ознак латентних злочинів у сфері господарської діяльності 183

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Л. А. Безуглий

Детермінанти незаконного відтворення та розповсюдження комп'ютерних програм і баз даних (на матеріалах зарубіжного досвіду)..... 188

В. М. Бесчастний

Основи законодавства України з протидії злочинності 193

М. М. Комарницький

Вплив виконання особою службового чи громадського обов'язку на призначення покарання..... 198

А. О. Конончук

Кримінальна відповідальність за створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань за кримінальним законодавством України та зарубіжних країн 203

К. В. Муравйов

Особливості системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері виконання покарань 208

М. В. Самарчук

Критерії класифікації сукупності злочинів 213

І. І. Сливич

Про формування кримінологічно значущих якостей у працівників правоохоронних органів (у контексті положень щойно ухваленого Закону України «Про Національну поліцію»)..... 218

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

<i>І. О. Ієрусалімов, Ю. П. Приходько</i>	
Поняття та завдання техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів	221
<i>В. М. Кіцелюк</i>	
Особливості проведення огляду місця події під час розслідування порушень вимог пожежної безпеки	226
<i>М. А. Макаров</i>	
Судовий контроль за проведенням у невідкладних випадках обшуку житла чи іншого володіння особи	231
<i>С. П. Мельниченко</i>	
Слідова картина незаконного переміщення вогнепальної зброї.....	235
<i>Г. Ю. Нікітіна-Дудікова</i>	
Слідова картина насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом, вчиненого стосовно малолітньої особи.....	239
<i>О. М. Фесенко</i>	
Особливості внесення відомостей про примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань до єдиного реєстру досудових розслідувань	243

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

<i>Ю. І. Андрієвська</i>	
Роль органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів України	247
<i>С. А. Завадський</i>	
Місце органів прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції в Україні.....	251
<i>В. Д. Куценко</i>	
Історична генеза утвердження Державної судової адміністрації України як суб'єкта забезпечення судової влади: адміністративно-правові аспекти.....	255
<i>В. А. Раца</i>	
До питання класифікації судової інформації	260

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

**Випуск 3(9)
Том 2**

Виходить три рази на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – О. Скрипченко
Комп'ютерна верстка – Н. Кузнецова

Підписано до друку 16.12.2015 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 22,22, ум.-друк. арк. 31,39.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 1612-15.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua