ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
КРИМІНОЛОГІЧНА АСОЦІАЦІЯ УКРАЇНИ
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЗАХІДНО-РЕГІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ КЛУБІВ ЮНЕСКО
АКАДЕМІЯ ЮРИДИЧНИХ НАУК МОЛДОВИ
ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТІЇ МОЛДОВИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

ПРАВО.UA

LAW.UA

KHARKIV NATIONAL UNIVERSITY OF INTERNAL AFFAIRS
CRIMINOLOGICAL ASSOCIATION OF UKRAINE
INTERREGIONAL ACADEMY OF PERSONNEL MANAGEMENT
KYIV INTERNATIONAL UNIVERSITY
WEST REGIONAL ASSOCIATION OF UNESCO CLUBS
ACADEMY OF LAW SCIENCE OF MOLDOVA
INSTITUTE FOR DEMOCRACY OF MOLDOVA
NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE
MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE

№ 3, 2018

Спеціалізоване видавництво ЮНЕСКО Specialized publishing house

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

ЛОЩИХІН О.М., МАРУЛІН О.О., ЩЕРБАНЬ Є.В.
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ
ТА РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ 5
КАМІНСЬКА Н.В., ПАЛЮХ А.Я.
МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ
І ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ 10

ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

БІБА Ю.В.
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ НАРИС РОЗВИТКУ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ПЕРІОД З 2004 ПО 20016 РІК 14

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ШУБА Б.В., ЮЛДАШЕВ О.Х.
УПРАВЛІНСЬКІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ) ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІКИ
ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ 21
РИБАЛКА Н.О., ПІЛЯЙ І.В., ТЕРЕЩУК Г.А.
МЕЖІ ДОПУСТИМОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
КЕРІВНИКА ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ 32
МИКИТЮК М.А.
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ УДО УКРАЇНИ 37
РУСЕЦЬКИЙ А.А.
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН З
ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЮ МОДЕЛЛЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ) 44
ДЕНІС О.В.
АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СУЧАСНОГО СТАНУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ 49
БАГАНЕЦЬ О.
РЕАГУВАННЯ НА КРИТИКУ НА АДРЕСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
В УМОВАХ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ 56
ГАЙДАЙ С.
ПРАВОВА ПРИРОДА ІНФОРМАЦІЙНОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 63
ЖУКОВ С.В.
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ СУДДІВ 69
ВІЛЬЧИНСЬКИЙ О.В.
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ
ТА ЛІКВІДАЦІЇ АТЕСТАЦІЙНИХ КОМІСІЙ 74

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА

ГАЦЕЛЮК В.О.
НЕЗАКОННЕ ПЕРЕТИНАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ: НАЗАД У МАЙБУТНЄ
АБО КРИМІНАЛІЗАЦІЯ ДЕКРИМІНАЛІЗОВАНОГО 80

КАПЛЯ О.М.
ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАД (ПРИНЦИПІВ)
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ 86
ЗАГУМЕННА Ю.О.
РЕЙДЕРСТВО ЯК ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ 91
ЗАЯЦЬ Р.Я.
МЕТОДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ
ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ УСТАНОВ МВС УКРАЇНИ 97
МАМЧУР Л.О.
ВЗАЄМОДІЯ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ
ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ..... 103
ФЕДАНЯК Р.В.
ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ
АБО ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТУ ОСОБАМИ, ЯКІ КЕРУЮТЬ
ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ В УКРАЇНІ 108
ДІМІТРОВ М.К.
СУБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ КРИМІНАЛЬНО КАРАНОЇ ПОГРОЗИ..... 114

ЦИВІЛЬНЕ, ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ, ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ТРУДОВЕ ПРАВО

СИНЄГУБОВ О.В.
КОНВАЛІДАЦІЯ ПРАВОЧИНУ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ
ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ 121
КРАСВІТНА Т.П.
ПРИПИНЕННЯ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ПОДРУЖЖЯ
ПО УТРИМАННЮ ЗА ДОГОВОРОМ 127
ЗАБРОДІН О.М., ОСТРИК С.Ю.
ПРИПИНЕННЯ БАНКРУТСТВА ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ
У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ПРИВАТИЗАЦІЄЮ: ШЛЯХ ДО ПОРЯТУНКУ ПІДПРИЄМСТВА
ЧИ УЗАКОНЕНЕ РЕЙДЕРСТВО? 133
СОРОКІНА Л.В.
ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ СФЕРИ
ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ 142

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

ШУПИК Д.С.
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ ТА РЕСУРСАМИ..... 150

ФІЛОСОФІЯ ТА ПСИХОЛОГІЯ ПРАВА

ГРАБ М.І.
ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕТОДУ
МАТЕМАТИЧНОГО МОДЕЛЮВАННЯ ПРИ ДОСЯГНЕННІ ІСТИНИ У ПРАВІ 155
ГУДИМ Л.Я.
КЛАСИКА ЯК РАННІЙ СПОСІБ БАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ..... 160

ДИСКУСІЇ, ОБГОВОРЕННЯ, АКТУАЛЬНО

ЗАВЕРТНЕВА-ЯРОШЕНКО В.А.
СВІТОВИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В СВІТЛІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМУ ПРАВОВИХ ЦІННОСТЕЙ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ..... 170

ГУНЧЕНКО О.В.
ОКРЕМІ ПИТАННЯ УЧАСТІ ЗАХИСНИКА У ВСТАНОВЛЕННІ ОБСТАВИН,
ЩО ВРАХОВУЮТЬСЯ ПРИ ОБРАННІ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ
У ВИГЛЯДІ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ 178
БОРТНИК Н.П., МАЛЕЦЬ М.Р., КАПІТАН О.І.
ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МІГРАЦІЇ 184
КОЛЕСНІК Г.Р.
АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА ПОСИЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ
СУДОВО-КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ 192
КОВАЛЬОВ Ю.Ю.
ОСОБЛИВОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ СПЕЦІАЛІСТА ДО ОКРЕМИХ ТАКТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ
ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ 198
НЕСТЕРЕНКО О.В.
МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ 205
ШЕВЧЕНКО А.В.
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ 210
ЛУЦЕНКО Л.А.
ФАКТОР ПСИХОЛОГІЧНОГО ВПЛИВУ ПРИСУТНОСТІ ПЕВНОЇ ОСОБИ
ПІД ЧАС ОДНОЧАСНОГО ДОПИТУ КІЛЬКОХ ВЖЕ ДОПИТАНИХ ОСІБ 214
ВАСИЛЕНКО В.М.
ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ 220
СВІТЛАК І.
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ
В УМОВАХ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВІТНІХ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ 226
СОДОМОРА Р.О.
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ МІНІМІЗАЦІЇ
КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В УКРАЇНІ 232
МОЖАРОВСЬКИЙ М.Ю.
ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ КОМПЛАЄНС-ПРОГРАМ В УКРАЇНІ 237
ВЛАСЕНКО Д.А.
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ
ТА МІСЦЕ У НЬОМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА 245
КУТЕРГА М.В.
КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ 251
КУЧЕРЯВИЙ М.С.
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ПРОХОДЖЕННЯМ СЛУЖБИ
В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ 256
БАГНЮК В.М.
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ 262
ОЛЕФІРЕНКО Ю.А.
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ 269

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

ЛОЩИХІН Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Таврійського національного університету ім. В.І. Вернандського

МАРУЛІН Олександр Олександрович - студент 6 курсу Таврійського національного університету ім. В.І. Вернандського

ЩЕРБАНЬ Євгенія Володимирівна - аспірант кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ України

В статье проанализировано влияние демократии на становление местного самоуправления. Исследовано теоретическую взаимосвязь непосредственной демократии и местного самоуправления. Раскрыто правовые основы муниципальной демократии, закрепленной в законодательстве Украины о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, самоорганизация, общество, муниципальное управление, демократия, демократическое общество, нормативно-правовое обеспечение.

Муніципалізм як теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування – іманентного атрибуту конституційної демократичної держави і громадянського суспільства – належить до тих фундаментальних цінностей світової цивілізації, які вироблялися людством протягом усього його розвитку. Саме тому місцеве самоврядування є одним із тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що в контексті європейського вектора розвитку української держави вимагає свого всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права [1, с.89].

Серед науковців, які досліджують питання становлення та розвитку муніципальної демократії, доцільно відзначити Батанова О.В., Кравченка В.В., Приходько Х.В., Майданник О.О., Лощихіна О.М., Бутник О.О., Соляника К.Є., Васильєва А.С., Баймуратова М.О. та інших.

Відомий американський політолог Г. Саймон, який зробив значний внесок у теорію політичних рішень, у праці «Адміністративна поведінка» одним із перших звернув увагу на тісний інституціональний зв'язок державної політики та державно-управлінської діяльності (1947). Він показав, що, по-перше, аналіз управлінських феноменів передбачає застосування виключно наукових методів та понять теорії; по-друге, розробка політики держави має спиратися на емпіричні дані управлінського експериментування; по-третє, процес прийняття рішень, у вимірі ефективності та раціональності, є суттю державного управління.

Не менш відомий американський учений-політолог Р.Даль, один із творців теорії

демократії XX ст., стверджує, що визнання державного управління політикою (чи політики – державним управлінням) вимагає від науки про державне управління чесного формулювання цілей, визнання складності людської поведінки, звертання уваги до проблем нормативних цінностей в управлінні, виокремлення зв'язків між державним управлінням та його соціальним оточенням. Інші вчені доповнюють цю думку, підкреслюючи, що будь-яка державна політика має бути відомою і зрозумілою суспільству [2, с.15].

Як зазначають Батанов О.В., Кравченко В.В. та Приходько Х.В., формування реального місцевого самоврядування – одне з найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності в Україні. На шляху демократичних процесів, з моменту визнання місцевого самоврядування, постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших проблем. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому. Лише просування у вирішенні цих проблем дозволить говорити про утвердження демократичної системи організації влади на місцях, без якої стає неможливою побудова громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Органічний взаємозв'язок державного і муніципального будівництва об'єктивно обумовлений тим, що місцеве самоврядування є фундаментальною основою розвитку української державності [3, с.16].

Найбільші можливості для впровадження в державно-управлінському процесі механізму місцевого самоврядування існують у демократичних державно-правових режимах. На думку В. Борденюка, «місцеве самоврядування є однією з підвалин демократичного ладу». З огляду на це, завдяки саме місцевому самоврядуванню, системна ефективність при демократичному режимі суттєво зростає.

Якщо елементи місцевого самоврядування були присутніми в організації державного управління з давних часів, то сучасна концепція місцевого самоврядування, яка тісно пов'язана саме з демократичним політико-правовим режимом, сягає своїм корінням XIX ст. Постання інституту самоврядування в сучасному розумінні Ю. Панейко пов'язує з Великою французькою революцією та перетворенням поліційної держави на конституційну. Натомість, як відзначає С. Сівков, першою концептуальною теорією місцевого самоврядування стала теорія вільної громади, яка повною мірою відображена у конституції Бельгії (1831). Важливе значення цієї теорії науковець пов'язує з тим, що вперше було формально закріплено право громадян на самоврядування.

Тісний зв'язок між демократією та місцевим самоврядуванням пов'язується ціннісними орієнтирами та концептуальними засадами організації державно-управлінської системи. Як зазначив Д. Шиманке, «демократія означає, що публічна адміністрація є частиною суспільства, «а не господарем, який панує над суспільством». У цьому контексті слушною є теза І. Коліушка, що «сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства» [4, с.267].

Як слушно зазначено Лощихіним О.М., демократія і муніципальна демократія – це змістовно схожі поняття, які мають різницю в просторовому їх вираженні. Також можна стверджувати, що муніципальна демократія є типом демократії з огляду на її рівень (глобальний і локальний або вищий і нижчий). [5]

Місцеве самоврядування дозволяє значно демократизувати апарат управління і вирішувати місцеві питання, забезпечуючи максимальне врахування інтересів громад, поєднувати інтереси і права людини та інтереси регіонів і держави в цілому, створити певні противаги центральній владі, не допускати можливого свавілля з її боку. Для цього органам місцевого самоврядування або ж на конституційному рівні, або

ж шляхом видання звичайних законів забезпечується досить широка компетенція, що відповідає намірам сучасних держав розширювати їх соціальні функції, сприяючи зміцненню ролі місцевого самоврядування у наданні різноманітних соціальних та адміністративних послуг населенню [6, с.16].

Місцеве самоврядування виступає показником рівня демократичності держави, оскільки саме за допомогою його органів можливо найбільш повно реалізувати один з основоположних принципів демократії: рівне право і можливість участі громадян в управлінні справами спільноти. Ступінь розвитку самоврядування буде залежати від ступеня розвитку демократії в суспільстві: чим більше демократизоване суспільство, тим більш широко в ньому будуть розвинені самоуправлінські основи. Із цього випливає, що самоврядування має тісний зв'язок з демократією і є її проявом або частиною у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації [7, с.3].

Демократія надає громадянам більш широкий діапазон особистої свободи, ніж будь-яка інша політична система. Подібно до інших елементів демократичного процесу, вільне висловлення думок має особливу, власну цінність тому, що завдяки йому забезпечується моральна автономія, свобода моральних оцінок і, як підсумок, комфортне становище особистості та її гідне життя. Саме тут простежується взаємовплив і взаємозалежність демократії й політичної культури особистості, що сприяє зміцненню демократичних ідеалів і їх практичному втіленню [8,32].

Варто мати на увазі, що реалізація форм безпосередньої демократії у сфері місцевого самоврядування веде до реального підвищення моральної відповідальності кожного індивіда-члена територіальної громади. Така відповідальність є результатом залучення індивіда до демократичного процесу прийняття рішень, які хоч і мають локальне значення, але відіграють суттєву роль у процесі нормального, адекватного позитивним соціальним стандартам існування як самого цього індивіда, так і членів його родини, рідних, близьких, інших членів громади. Її наслідком і головним соціальним досягненням є виникнення самоврядного суб'єкта, здатного в разі потреби зробити вибір, що відповідає й не суперечить моральним принципам. І щодо цього безпосередня демократія виховує не просто індивіда, котрий прагне до вирішення суто тактичного завдання – встановлення збалансованих відносин між собою й іншими членами співтовариства (як це відбувалося в общинній моделі суспільного ладу, де на перше місце ставиться плюралізм і прагнення до взаємодоповнюваності як між співтовариствами, так і між групами й індивідами), а вирішує й реалізує на практиці якісно інше стратегічне завдання – формування «людини, яка діє», суб'єкта, здатного до соціальної дії й бажаючого перетворити громадське життя.

Таким чином, демократія, безпосередня демократія й місцеве самоврядування перебувають у єдиному і взаємному зв'язку філософських категорій змісту й форми: демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, способом існування і здійснення демократії. У цьому зв'язку і взаємодії двох соціальних феноменів – демократії й місцевого самоврядування – визначальну і структуровану роль відіграє безпосередня демократія[8, 34].

Сам розвиток та вдосконалення феномену демократичної правової державності потребує свого внутрішнього розвитку, що базується на внутрішньо колективістських засадах, що є характерними для людської територіальної спільноти. Такий розвиток супроводжується не тільки могутніми процесами становлення і розвитку різних форм демократичної взаємодії муніципальної влади з різними суб'єктами в рамках територіальної громади та інституцій громадянського суспільства, але й процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що потім передаються у власні повноваження органів місцевого самоврядування, що діють на рівні публічної муніципальної влади та є її основними функціональними провідниками [9, с.14].

Визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України. Так, проектом Концепції внесення змін

до Конституції України, який 21.06.2013 року прийняла за основу Конституційна Асамблея, утворена у 2012 році Президентом України, встановлюється, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку» [10].

Щодо правових засад муніципальної демократії, закріплених в українському законодавстві, слід звернути увагу на Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, а також установлює заборони на будь-які обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками. У даному нормативному акті законодавцем установлюється, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентують певне коло повноважень щодо безпосередньої участі громадян в управлінні місцевим життям. У зазначених нормативних актах проголошуються необхідні передумови для реалізації основних демократичних форм участі громадян у вирішенні місцево значущих справ. Зокрема, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право на здійснення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань та загальних зборів, створення органів самоорганізації населення, а також участь у виборах та місцевих референдумах.

Серед інструментів безпосередньої демократії, гарантій захисту та дотримання своїх прав мешканцями територіальних громад, які мають своє вираження в українському законодавстві та українській практиці, варто відзначити: загальні збори громадян, місцеві ініціативи, місцевий референдум, громадські слухання, звернення громадян (у тому числі, колективні), електронні петиції (як особливий різновид колективного звернення), консультативно-дорадчі органи, громадські ради (як найпоширеніший вид консультативно-дорадчих органів), органи самоорганізації населення, прийоми громадян, бюджет участі, контрольні інспекції (транспорті, екологічні тощо), консультації з громадськістю, консультативні опитування, громадські експертизи (у тому числі, антикорупційні), соціальне замовлення, доручення виборців.

Отже, на нашу думку, з аналізу викладеного, під поняттям муніципальної демократії слід розуміти засновану на єдності свободи і відповідальності самоврядної форми здійснення населенням за місцем проживання публічної влади, колективних та індивідуальних прав громадян за самостійним рішенням у межах, встановлених Конституцією і чинним законодавством. Водночас, демократія, як спосіб здійснення політичної влади реалізується, зокрема, через систему місцевого самоврядування і демократичність політичного режиму, позаяк вважаємо, що самоврядування близьке, але не є тотожним поняттю демократії.

Література

1. Батанов О.В. «Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму» URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_2/89.pdf

2. Попович В.В. «Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні в контексті Європейської інтеграції» URL: http://nung.edu.ua/files/attachments/popovych_diser.pdf

3. Батанов О.В., Кравченко В.В. та Приходько Х.В. «Сучасні законопроектні ініціативи в сфері муніципальної партисипативної демократії в Україні з позиції теорії

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано вплив демократії на становлення місцевого самоврядування. Досліджено теоретичний взаємозв'язок безпосередньої демократії та місцевого самоврядування. Розкрито правові засади муніципальної демократії, закріпленої у законодавстві України про місцеве самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, самоорганізація, громада, муніципальне управління, демократія, демократичне суспільство, нормативно-правове забезпечення.

муніципалізму» URL: http://www.lsej.org.ua/3_2014/5.pdf

4. Кубай Т. «Місцеве самоврядування як інститут демократичного суспільства: управлінсько - правовий аспект» URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/32.pdf

5. Лощихін О.М., Мартинюк М.І. «Теоретичні підходи до визначення поняття та особливостей муніципальної демократії» URL: http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2018/02/Pravo_ua_2017_3.pdf

6. Костицький В. В. «Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади» URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_08_12_17_site.pdf

7. Байрак С.О. «Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави» URL: https:///C:/Users//Downloads/Pps_2013_10_20.pdf

8. О. В. Прієшкіна «Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії» URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/KONDOR/PRIESHKINA_2004.pdf

9. Баймуратов М. О. «Муніципальна влада в системі публічної влади

в Україні в умовах муніципальної реформи» URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_08_12_17_site.pdf

10. Лощихін О.М. Актуальні проблеми сучасної муніципалістики та муніципального права URL: file:///C:/Users/Downloads/Chkup_2013_3_101.pdf

SUMMARY

The article analyzes the influence of democracy of formation of local self-government. The theoretical interrelation of direct democracy and local self-government are researched. To reveal the legal principles of municipal democracy, enshrined in the legislation of Ukraine on local self-government.

The objective of this paper is formation of the real local government and municipalities that are one of the most complex and the hardest tasks of the formation of modern statehood of Ukraine.

The authors have been researched that on the path to democratic processes with the moment of recognition of local self-government, puts a whole set of political, economic, social, psychological and other problems. Indeed, a real, capable local government implies not only constitutional and legal recognition of the rights of territorial communities, declaration of independence of local self-government in resolving issues of local importance, not only consolidating legal, social and other guarantees of this autonomy, establishment of functions and competence of local self-government, but also economic development and the financial potential of the entire state as a whole.

Municipalism as a theory and practice of the formation and development of local self-government immanenti the attribute of the constitutional democratic state and civil society, belongs to the fundamental ones values of world civilization, which were made by mankind during all it's development. That's why local, self-government is one of those attributes of modern constitutionalism and socio-legal democratic statehood, which, in the context of the European vector of development of the Ukrainian state demands it's own comprehensive constitution and institutionalization on the principles of humanism, human dimension of power and supremacy rights.

A recognition of the state institutions of local self-government was a slogan of reformist the actions of all the post-socialist states of Europe, including Ukraine, without exception.

After all, the authors came to the conclusion, that in particular, democracy, as a way of implementing political power is realized through the system of local self-government, and the democratic nature of the political regime. The authors considered that self-government is close, but not identical to the definition of the democracy.

Key words: local self-government, self-organization, community, municipal government, democracy, democratic society, legal regulation.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ І ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

КАМІНСЬКА Наталія Василівна - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ України

ПАЛЮХ Андрій Ярославович - докторант кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ України

УДК.342.5

Статья посвящена анализу международных правовых актов, регулирующих вопрос физической культуры и спорта, формирование системы соответствующих международных правовых стандартов при участии государств и международных организаций (ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы и т. д.). Подчеркнуто особенности их осуществления в национальном законодательстве Украина, достижения и перспективы на этом пути.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, международно-правовые стандарты, международно-правовые акты, имплементация, законодательство.

Постановка проблеми

Практично ні в кого не викликає сумнівів той факт, що спорт відіграє і повинен відігравати важливу роль в охороні здоров'я, в моральному, культурному та фізичному вихованні, а також у сприянні зміцненню міжнародного взаєморозуміння й миру. З огляду на це, необхідними є заохочення та координація міжнародного співробітництва, спрямованого на всебічний розвиток різних видів спорту, за участю широкого кола учасників спортивних відносин, захисту їх прав та інтересів, створення належних умов проведення спортивних змагань, вирішення спортивних спорів тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Основні концептуальні підходи до становлення стандартів у сфері фізичної культури і спорту, засад їх регулювання та реалізації певною мірою порушувались у працях М. Булатова, О. Вацеби, І. Гасюка, М.Дутчак, Н. Жмарьова, П. Когута, О. Кузьменко, С. Ліщук, Ю.Мічуди, В. Платонова, Б. Шиян та ін. Водночас переважно роботи згаданих авторів стосуються загальнотеоретичних питань, проблем розвитку системи охорони здоров'я, а також присвячені організаційно-управлінським та правовим питанням розвитку фізичної культури і спорту на сучасному етапі.

З огляду на це, вважаємо недостатніми спеціальні дослідження, присвячені взаємодії держав, міжнародних організацій у напрямі розробки, прийняття і реалізації міжнародно-правових стандартів щодо фізичної культури і спорту, охорони здоров'я та санітарно-епідеміологічного добробуту населення.

Основні цілі даної статті полягають у виокремленні конкретних міжнародно-правових актів, присвячених врегулюванню фізичної культури і спорту, формування системи відповідних міжнародно-правових стандартів, а також особливостей їх імплементації у національне законодавство України.

Виклад основного матеріалу

Окрему групу джерел регулювання відносин у сфері фізичної культури і спорту становлять загальновизнані принципи міжнародного права, конвенції, хартії та інші міжнародні договори України. Вони стають частиною національного законодавства після ратифікації Верховною Радою України [1].

Зокрема, Верховною Радою України була ратифікована Європейська Конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і, зокрема, футбольних матчів. Даний акт спрямований на запобігання і контроль над насильством і неналежною поведінкою з боку глядачів під час футбольних матчів та інших спортивних заходів. Сторони Конвенції координують політику і заходи своїх міністерств і інших державних установ щодо боротьби з насильством і неналежною поведінкою з боку глядачів, у разі потреби створюючи координуючі органи [2].

Реалізація Європейської Конвенції про насильство і неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів і особливо футбольних матчів дозволить підвищити рівень безпеки глядачів при проведенні футбольних матчів та інших спортивних заходів, а також сприяє боротьбі з насильством і проявами хуліганської поведінки на спортивних аренах і за їх межами під час проведення спортивних змагань.

Серед інших регіональних міжнародно-правових актів зазначимо Конвенцію проти використання допінгу і Додатковий протокол до неї, прийняті в рамках Ради Європи. Вони є інструментами публічного міжнародного права, на яких базуються політика країн і міжурядове співробітництво у сфері боротьби з допінгом.

Конвенцію укладено і прийнято з огляду на вплив, який провідні спортсмени мають на молодь, нагальну потребу проведення і сприяння на постійній основі дослідженням для удосконалення методів виявлення допінгу й більш глибокого вивчення факторів, які впливають на його використання, необхідність забезпечення максимальної ефективності стратегій запобігання використанню допінгу і нарощення потенціалу держав-учасниць стосовно здійснення програм боротьби з допінгом. Мета цієї Конвенції в рамках стратегії та програми діяльності ЮНЕСКО у сфері фізичного виховання і спорту полягає у сприянні запобігання використанню допінгу в спорті і боротьбі в інтересах його викорінення [3].

Тривалий час Організація Об'єднаних Націй, її керівні органи та спеціалізовані установи приділяють увагу питанням фізичної культури і спорту. На наше переконання, тут варто відзначити такі міжнародно-правові документи, як:

– Олімпійська хартія,

– Міжнародна хартія фізичного виховання і спорту ЮНЕСКО 1978 року;

– Всесвітній антидопінговий кодекс, прийнятий Всесвітнім антидопінговим агентством 2003 року;

– резолюція 58/5, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 3 листопада 2003 року, яка стосується спорту як засобу сприяння вихованню, здоров'ю, розвитку та миру;

– рекомендації з питань допінгу, які були прийняті на другій, третій та четвертій міжнародних конференціях міністрів і керівників, відповідальних за фізичне виховання та спорт, організовані ЮНЕСКО у Москві (1988 р.), Пунта-дель-Есте (1999 р.) й Афінах (2004 р.) тощо.

Зокрема, Генеральна конференція Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки та культури на своїй 33-й сесії, яка відбулася 18 листопада 2005 р. у м. Париж, прийняла Міжнародну конвенцію про боротьбу з допінгом у спорті.

Положення даної конвенції засвідчують, що спорт повинен відігравати важливу роль в охороні здоров'я, в моральному, культурному та фізичному вихованні, а також у сприянні зміцненню міжнародного взаєморозуміння й миру, відзначаючи необхідність заохочення та координації міжнародного співробітництва, спрямованого на викорінення допінгу в спорті, висловлюючи занепокоєння стосовно використання спортсменами допінгу в спорті і наслідками цього для їхнього здоров'я, принципу чесної гри, викорінення шахрайства та майбутнього спорту, пам'ятаючи, що допінг ставить під загрозу етичні принципи й виховні цінності [4].

Згадані вище міжнародно-правові документи визначають систему концептуальних

ідей і поглядів на роль, організаційну структуру та завдання фізичної культури і спорту в Україні, закріплюючи засади чинних нормативно-правових актів України у даній сфері.

Так, аналізуючи підтримку та розвиток фізичної культури та спорту в Україні, слід підкреслити, що стаття 49 Конституції України від 28 червня 1996 року, зокрема, регламентує: «Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя» [1].

Охорона здоров'я, забезпечення умов для здорового способу життя, ефективних санітарно-гігієнічних заходів віднесені до переліку основних прав громадян України, які захищаються державою на підставі конституційних положень відповідно до міжнародних стандартів.

У свою чергу, у галузевому законодавстві імплементовано існуючі міжнародно-правові стандарти щодо фізичної культури та спорту. Йдеться, насамперед, про такі Закони України: «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 р. № 3808-XII; «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. №2801–XII і т.д. [7-8].

На рівні підзаконних нормативно-правових актів України відзначимо затверджену цільову комплексну програму «Фізичне виховання здоров'я нації» (визначено основні завдання та заходи з розвитку фізичної культури і спорту на 1998–2005 рр.); положення «Про додаткові заходи щодо державної підтримки розвитку фізичної культури і спорту в Україні»; «Про державні стипендії чемпіонам і призерам Олімпійських, Паралімпійських та Дефлімпійських ігор», «Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту» (затверджено на період до 2016 р.).

Одним із найважливіших напрямів державної політики в Україні є створення умов для забезпечення здоров'я громадян на основі розвитку фізичної культури і спорту, про що свідчить Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 115. Дана Програма визначає організаційно-управлінські, нормативно-правові та інші засади її функціонування в нових соціально-економічних умовах [9].

Не дивлячись на очевидні свідчення певної уваги держави до проблем фізичної культури та спорту, так само як і охорони здоров'я населення, багато ще залишається невирішених завдань. Так, з-поміж іншого, ці проблеми визначаються недосконалістю законодавства України в галузі фізичної культури та спорту, неналежною імплементацією відповідних міжнародно-правових стандартів у даній сфері, практично відсутніми матеріально-фінансовими основами їх забезпечення тощо. Це не дозволяє уникнути розбіжностей і протиріч між центральним, регіональним і локальним рівнями імплементації міжнародно-правових стандартів, між державними і громадськими організаціями та об'єднаннями (зокрема, федераціями з відповідних видів спорту, іншими уповноваженими суб'єктами) і найголовніше між конкретною людиною (у тому числі спортсменом) та органами публічної влади.

Висновки

Проаналізовані нами міжнародно-правові акти у сфері фізичної культури та спорту, прийняті в рамках міжнародних міжурядових організацій, зокрема ООН, ЮНЕСКО, Ради Європи та низки інших, є інструментами міжнародного права, на яких базуються політика країн і міжурядове співробітництво у сфері боротьби з допінгом у спорті, піклування про здоров'я спортсменів, чесну гру, викорінення шахрайства та майбутній спорт.

Тепер перед державами, які взяли на себе зобов'язання за цими документами, включаючи Україну, постали завдання щодо належної імплементації закріплених міжнародно-правових стандартів з питань фізичної культури та спорту у національне законодавство та сприяти відповідному забезпеченню і практичній реалізації.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст.3, 27, 49.

2. Європейська Конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів 1985 року. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_003

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу міжнародно-правових актів, що регулюють питання фізичної культури і спорту, формуванню системи відповідних міжнародно-правових стандартів за участю держав і міжнародних організацій (ООН, ЮНЕСКО, Ради Європи тощо). Відзначено особливості їх імплементації у національне законодавство України, здобутки і перспективи на даному шляху.

Ключові слова: фізична культура, спорт, міжнародно-правові стандарти, міжнародно-правові акти, імплементація, законодавство.

3. Конвенція проти використання допінгу (Антидопінгова конвенція) ETS N 135 від 1989 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_228

4. Міжнародна конвенція про боротьбу з допінгом у спорті 2005 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_007

5. Международная хартия физического воспитания и спорта 21 ноября 1978 года. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_350

6. Всесвітній антидопінговий кодекс, прийнятий Всесвітнім антидопінговим агентством 5 березня 2003 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua

7. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24 грудня 1993 року № 3808-XII. *Відомості Верховної Ради України*., 1994, № 14, ст.80.

8. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. №2801–XII, ст.6-10.

9. Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року. № 115. URL: http://zakon.rada.gov.ua

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS AND THEIR IMPLEMENTATION IN THE NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE

The article is devoted to analysis of international legal acts, regulating the question of physical culture and sport, the formation of a system of appropriate international legal standards with the participation of State and of international organizations (UN, UNESCO, Council of Europe etc).

Analyzed the International Convention on the fight against doping in sports, the Convention against the use of doping and the additional protocol to the European Convention on violence and improper behavior on the part of the spectators during sports events, and in particular football matches etc.

The above-mentioned international legal documents to define the system of conceptual ideas and views on the role, organizational structure and objectives physical culture and sports in Ukraine, consolidating the foundations of existing normative-legal acts of Ukraine in this sphere.

In turn, the legislative branch implemented existing international legal standards with regard to physical culture and sport. It is about such Laws of Ukraine «On physical culture and sports» 24.12.1993; «The fundamentals of Ukrainian legislation on protection of health».One of the most important directions of the State policy in Ukraine is creating the conditions to ensure the health of citizens on the basis of the development of physical culture and Sport, as evidenced by the State social target program development of physical culture and sport in the period up to the year 2020, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from March 1 2017.

Despite the obvious evidence of a particular attention to the problems of the State physical culture and sports, many still pending tasks. Pamong other things, these issues are determined by the lack of legislation in the sphere of physical culture and sports, improper implementation of relevant international legal standards in this area, almost missing material and financial the basics of security, etc. This is not to avoid disagreements and disputes between Central, regional and local levels, the implementation of international legal standards, between the State and public organizations and associations (in particular, the federations of their respective sports, other authorized entities) and most importantly between the specific person (including an athlete) and bodies of public authority.

Now countries that have committed themselves to these documents, including Ukraine, facing a challenge regarding the proper implementation of the fixed international legal standards on physical culture and sports in the national legislation and the relevant provision and practical implementation.

***Keywords**: physical culture, sports, international legal standards, international legal acts, implementation,legislation.*

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ НАРИС РОЗВИТКУ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ПЕРІОД З 2004 ПО 20016 РІК

БІБА Юрій Володимирович - аспірант кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права Університету державної фіскальної служби України

УДК 343.24

В статье раскрывается историко-правовой очерк развития уголовно-исполнительного законодательства Украины в период с 2004 по 20016 год. Обоснованы границы исследования, которыми являются: 2004 г. (дата вступления в силу Уголовно-исполнительным кодексом Украины, который был принят 11 июля 2003 г.) и 2016 г., когда уголовно-исполнительная система перешла под юрисдикцию Министерства юстиции Украины. Отмечено, что в эти исторические границы исследования появились два самостоятельных вида наказаний: лишение свободы на определенный срок (п. 11 ст. 51 Уголовного кодекса Украины) и пожизненное лишение свободы (п. 12 ст. 51 Уголовного кодекса Украины). С учетом такого критерия, как каденция центрального органа исполнительной власти, к полномочиям которого принадлежало обеспечение формирования и реализация государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний, выделены три исторические периоды развития уголовно-исполнительного законодательства Украины (I период: 2004–2010 гг.; II период: 2010–2016 гг.; III период: 2016 г. – настоящее время).

Ключевые слова: историко-правовой очерк, новейший период, уголовно-исполнительное законодательство, исполнение наказаний, лишение свободы.

Постановка проблеми

Історико-правовий нарис розвитку вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства, бере свій початок з 1 січня 2004 р. (дата набуття чинності КВК України) і триває дотепер. Оскільки на початку XXI ст. у кримінальному законодавстві України внаслідок прийняття нового КК України 2001 р. з'явилося два самостійні види покарань: позбавлення волі на певний строк (п. 11 ст. 51) та довічне позбавлення волі (п. 12 ст. 51), їх слід було врахувати при прийнятті Верховною Радою України нового КВК України.

Таким чином, законодавець сформулював їх і як загальні норми, що поширюються на засуджених до обидвох цих покарань (норми Загальної частини (ст. 1–25), розділ III «Виконання покарання у виді позбавлення волі» (зокрема ст. 86–140)), так і спеціальні, котрі стосуються лише засуджених до довічного позбавлення волі (розділ IV «Виконання покарання у виді довічного позбавлення волі»).

За новим КВК України було передбачено створення якісно нової класифікації установ за рівнями безпеки, як у Європі: відкритого типу, мінімального, середнього й максимального рівня безпеки, нову класифікацію та систему розподілу засуджених по установах. Чітке визначення мережі й типів цих установ, за визначенням В. А. Льовочкіна, надало змогу забезпечити роздільне тримання в них засуджених з урахуванням характеру та тяжкості вчиненого злочину, кількості судимостей, психологічних особливостей особи тощо [1, с. 11].

Більше того, із прийняттям нового закону про порядок і умови виконання та відбування покарання, подальший рух щодо гуманізації кримінально-виконавчої системи не завершив-

ся, і, як справедливо зазначають окремі дослідники, за час дії КВК України до нього внесено значну кількість змін і доповнень гуманістичної спрямованості, з метою приведення правового статусу засуджених у відповідність до світових і європейських пенітенціарних норм і стандартів.

Тому, зважаючи на динаміку законотворчих процесів, що мали й мають місце нині, ми в межах цього періоду виокремлюємо три періоди (І період: 2004–2010 рр.; ІІ період: 2010–2016 рр.; ІІІ період: 2016 р. – теперішній час) чинності КВК України щодо регламентації порядку і умов виконання та відбування покарань, пов'язаних з позбавленням волі. Здійснюючи таку періодизацію, ми виходили з каденції того чи іншого центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого належало забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Так, у **період 1 січня 2004 р. – 9 грудня 2010 р. (час чинності КВК України за функціонування Державного департаменту України з питань виконання покарань)** вдалося здійснити такі прогресивні законодавчі кроки щодо порядку і умов виконання та відбування покарання у виді позбавлення волі, як:

– доповнення системи принципів кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарань (ст. 5 КВК України) новим принципом – поваги до прав і свобод людини;

– удосконалення основ правового статусу засуджених шляхом доповнення ст. 7 КВК України частиною п'ятою такого змісту: «Дискримінація засуджених за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняється»;

– удосконалення внутрішньосистемної структури виправних колоній за рахунок законодавчого закріплення можливості створення: 1) у виправних колоніях середнього рівня безпеки – секторів максимального рівня безпеки для відбування покарання чоловіками, засудженими до довічного позбавлення волі; 2) у виправних колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання – секторів середнього рівня безпеки для відбування покарання жінками, засудженими до довічного позбавлення волі (доповнення ст. 11 КВК України частиною 6, внесення відповідних доповнень до абз. 3, 4 ч. 2 ст. 18);

– внесення змін щодо правової регламентації функціонування дільниці посиленого контролю виправних колоній (ч. 4 ст. 94, ст. 97);

– гуманізації умов тримання засуджених до позбавлення волі в дільниці соціальної реабілітації (ч. 2 ст. 99);

– удосконалення порядку реалізації засудженими законних інтересів шляхом надання засудженим права звертатися до адміністрації з проханням внести подання щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання чи щодо заміни невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням (доповнення ч. 1 ст. 107 КВК України абзацом 16);

– надання засудженим, які працюють та перебувають у виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, права на щорічний короткочасний виїзд за межі колонії тривалістю 14 календарних днів (ч. 4 ст. 111);

– скасування обмежень на число посилок (передач) і бандеролей, що одержують засуджені до позбавлення волі (ч. 1 ст. 112, внесення змін до частин перших ст. 138 і 139, ч. 2 ст. 140, ч. 1 ст. 143, ч. 5 ст. 151);

– удосконалення механізму адресування засудженими до позбавлення волі кореспонденції Європейському суду з прав людини, а також іншим відповідним органам міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 4 ст. 113) та запровадження системи тримання засуджених до позбавлення волі в приміщеннях блочного типу, збільшення норми жилої площі на одного засудженого (ч. 1 ст. 115) [2]. Все вищевказане дозволило покращити функціонування кримінально-виконавчої системи України і закласти інноваційні підходи до роботи із засудженими.

Наступним після прийняття КВК України реформаційним кроком системи вико-

нання покарань стала оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, згідно з якою 9 грудня 2010 р. було утворено Державну пенітенціарну службу України, реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань [3]. **За часів функціонування ДПтС України (2010–2016 рр.)** вдалося досягти таких прогресивних кроків у сфері забезпечення виконання покарання у виді позбавлення волі:

– внесення змін до кримінально-виконавчого законодавства України з метою узгодження його із новим для того часу (2012 р.) кримінальним процесуальним законодавством [4];

– гуманізація правового становища засуджених жінок, які мають дітей віком до трьох років, та правового режиму функціонування будинків дитини при виправних колоніях (ч. 1 ст. 141), зокрема згідно з внесеними у 2013 р. змінами, «будинок дитини при виправній колонії є дитячим закладом. У будинках дитини діти перебувають під опікою адміністрації дитячого закладу на повному державному забезпеченні, їм створюються умови, необхідні для нормальної життєдіяльності та розвитку»; також у 2013 р. ст. 141 доповнено новою (п'ятою) частиною такого змісту: «5. Відвідування близькими родичами дитини, яка перебуває в будинку дитини, та умови їх спілкування визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань»; виключення з ч. 7 ст. 141 злісного порушення матір'ю вимог режиму відбування покарання як підстави скасування рішення про продовження перебування дитини в будинку дитини;

– гуманізація правового становища засуджених неповнолітніх шляхом: 1) скасування обмежень на одержання короткострокових побачень (до 5 вересня 2013 р. було передбачено одне короткострокове побачення на місяць) і збільшення кількості тривалих побачень (так, до 5 вересня 2013 р. у виховних колоніях засуджені мали право одержувати один раз на три місяці тривале побачення, а з 5 вересня 2013 р. мають право одержувати щомісяця одне тривале побачення) (абз. 3 ч. 1 ст. 143); 2) надання можливості при сумлінній поведінці і ставленні до праці та навчання після відбуття не менше однієї четвертої частини строку покарання реалізовувати таку форму поліпшення умов тримання, як одержання за постановою начальника колонії один раз на три місяці короткострокового побачення за межами виховної колонії;

– розвиток засад диференціації засуджених до довічного позбавлення волі. Так, із 5 вересня 2013 р. засуджені-довічники, які після відбуття двадцяти років покарання у приміщеннях камерного типу переведені до звичайних жилих приміщень колонії максимального рівня безпеки, стали триматися окремо від загальної маси засуджених до довічного позбавлення волі (ч. 2 ст. 150) [5];

– затвердження нових Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України (2013 р.) [6] та Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (2014 р.) [7].

Варто відмітити, що зміни, внесені до КВК України Законом від 08.04.2014 р. № 1186-VII, в цілому були спрямовані на адаптацію правового статусу засудженого до європейських стандартів. Водночас, маємо на цей рахунок висловити й деякі зауваження, про які не йшлося вище, проте на які наголошують сучасні вітчизняні вчені-пенітенціаристи.

Так, М. С. Пузирьов у монографії «Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах» зазначив, що КВК України до 2014 р. містив низку статей, присвячених інституту громадського контролю за особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання, а саме: 1) ст. 160 «Громадський контроль за особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання»; 2) ст. 161 «Порядок здійснення громадського контролю за особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання»; 3) ст. 162 «Заходи громадсько-

го впливу щодо осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання». Водночас, продовжує поіменований учений, на підставі Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» від 8 квітня 2014 р. № 1186-VII [8] ст. 160–162 було виключено з КВК України [9, с. 417–418].

Отже, одним зі здобутків ІІ періоду (2010–2016 рр.) варто відмітити запровадження у 2015 р. до системи вітчизняної кримінальної юстиції та виконання покарань інституту пробації (доповнивши також систему основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених (ч. 3 ст. 6 КВК України) новим засобом – пробацією, узгодження норм КВК України із Законом України «Про пробацію» [10], одним із видів якої є пенітенціарна пробація – це підготовка осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, до звільнення з метою трудового і побутового влаштування таких осіб після звільнення за обраним ними місцем проживання (ст. 11 Закону України «Про пробацію»).

Важливо наголосити, що запровадження в Україні системи пробації є прикладом поступального розвитку реформаційних процесів у пенітенціарній системі, що дозволило державі пройти шлях від наукових статей, навчальних посібників, починаючи з 2002 року, проведення пілотних експериментів у 2003–2004 роках, виконання монографічних досліджень і захисту дисертацій, до прийняття Верховною Радою України Закону України Про пробацію» у 2015 році і вступу в дію у січні 2018 року державної установи «Центр пробації».

Також проведений у процесі дослідження аналіз нормативно-правових засад другого періоду (2010–2016 рр.) дав можливість виділити такі інноваційні кроки, як:

– запровадження душпастирської опіки засуджених (доповнення КВК України однойменною статтею 128-1) [11];

– створення й робота протягом 2011–2014 рр. Наукової та Науково-експертної рад ДПтС України, що дало можливість забезпечити належний науковий супровід процесу реформування ДКВС України.

Час функціонування Державної пенітенціарної служби України дав вченим підстави обґрунтувати пенітенціарний вектор розвитку державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Водночас варто зазначити, що і після ліквідації цієї служби 18 травня 2016 р. окремі вітчизняні вчені пенітенціаристи продовжують розробляти доктрину пенітенціарного права України.

Сучасний період (2016 р. – теперішній час) нормативно-правового забезпечення виконання покарання у виді позбавлення волі, коли кримінально-виконавча система перебуває у структурі Міністерства юстиції України, характеризується такими рисами:

– чітка диференціація вищестоящих органів на ті, що виконують покарання, пов'язані з позбавленням волі, й ті, що виконують не пов'язані з позбавленням волі покарання та пробацію. За цим напрямом слід виділити утворення Кабінетом Міністрів України 13 вересня 2017 р. міжрегіонального територіального органу Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань – Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України та утворення з 1 січня 2018 р. державної установи «Центр пробації»;

– внесення змін до кримінально-виконавчого законодавства України щодо вдосконалення порядку застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення за такими напрямами: 1) доповнення системи заходів заохочення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі (ч. 1 ст. 130 КВК України), новими видами, такими, як присвоєння почесного звання «кращий за поведінкою», «активний учасник самодіяльності» тощо; 2) виключення із заходів заохочення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким та умовно-дострокового звільнення від відбування покарання (ч. 2 ст. 130); 3) покладення на адміністрацію колонії обов'язку щоквартально проводити оцінювання поведінки

особи, додержання нею правил поведінки, встановлених КВК України та правилами внутрішнього розпорядку колонії, а також дотримання правил трудового розпорядку та вимог безпеки праці та приймати вмотивоване рішення про доцільність або недоцільність застосування до особи, яка відбуває покарання у виді позбавлення волі, заходів заохочення (ч. 8 ст. 131); 4) доповнення КВК України нормами, що визначають правову природу дисциплінарного проступку (ст. 131-1) та обставин, що виключають дисциплінарну відповідальність (ст. 131-2); 5) визначення поняття «злісне порушення встановленого порядку відбування покарання» (ст. 133); 6) удосконалення порядку застосування заходів стягнення до осіб, позбавлених волі (ст. 134); 7) визначення процедури дисциплінарного провадження (ст. 135) [12].

Висновок

Таким чином, проведений нами історико-правовий нарис кримінально-виконавчого законодавства України за трьома вищенаведеними періодами чинності КВК України засвідчив поступальну перебудову вітчизняної кримінально-виконавчої системи в контексті європейських стандартів із метою гуманізації, забезпечення відкритості, наповнення прогресивними зарубіжними концепціями, загальновизнаними міжнародними принципами, нормами з прав і свобод людини й громадянина, які б забезпечували надійність охорони як інтересів суспільства, так і особи у сфері кримінально-виконавчої діяльності.

А також дозволив переконатися в тому, що трансформаційні процеси XX–XXI ст., пов'язані з розвитком кримінально-виконавчого законодавства України загалом і в частині виконання покарання у виді позбавлення волі зокрема, не обмежуються власне трансформацією виправно-трудового законодавства у кримінально-виконавче (коли було змінено власне ідейний підхід до кримінально-виконавчого процесу з карально-репресивного до виправно-ресоціалізаційного, з огляду на що було трансформовано і структуру органів і установ виконання покарань), а йдуть далі, про що свідчить новітній етап розвитку вітчизняної системи виконання покарань.

Література

1. Льовочкін В. А. Концептуальні питання реформування кримінально-виконавчої системи України. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики*. 2002. № 7. С. 3–12.

2. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань: Закон України від 21.01.2010 р. № 1828-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 12. Ст. 114.

3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20101209 (дата звернення: 10.12.2018).

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4652-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 21. Ст. 208.

5. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарання: Закон України від 05.09.2013 р. № 435-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20-21. Ст. 724.

6. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2013 р. № 460/5. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0445-13 (дата звернення: 10.12.2018).

7. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Міністерства юстиції України від 29.12.2014 р. № 2186/5. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1656-14 (дата звернення: 10.12.2018).

8. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів: Закон України від 08.04.2014 р. № 1186-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 23. Ст. 869.

9. Пузирьов М. С. Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2018. 514 с.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених: Закон України від 07.09.2016 р. № 1492-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 43. Ст. 736.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання діяльності священнослужителів (капеланів) в органах та установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України: Закон України від 14.05.2015 р. № 419-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 254.

12. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення порядку застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення: Закон України від 06.09.2016 р. № 1487-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 42. Ст. 699.

Biba Yu. V. Historical and legal essay on the development of the criminal and executive legislation of Ukraine in the period from 2004 to 20016

The article reveals a historical and legal essay on the development of the criminal and executive legislation of Ukraine in the period from 2004 to 20016. The study frames are grounded, which are: 2004 (the date of entry into force of the Criminal and Executive Code of Ukraine, which was adopted on July 11, 2003), and 2016, when the criminal and executive system went under the jurisdiction of the Ministry of Justice of Ukraine. It is noted that in these historical period there were two separate types of punishment: deprivation of liberty for a fixed term (Item 11, Article 51 of the Criminal Code of Ukraine) and life imprisonment (Item 12, Article 51 of the Criminal Code of Ukraine).

Taking into account such a criterion as the cadence of the central executive authority, whose authority was to ensure the formation and implementation of state policy in the field of execution of criminal punishments, three historical periods of development of the criminal and executive legislation of Ukraine are carried out (I period: 2004-2010, II period: 2010-2016, III period: 2016 – present times).

The author proved that according to the new Criminal and Executive Code of Ukraine it was provided the creation of a qualitatively new classification of penitentiary institutions according to security levels, as in Europe: open type, minimum, medium and maximum security level, new classification and system of distribution of convicts in institutions. Moreover, with the adoption of the new law on the procedure and conditions for the execution and serving of punishment, the further movement towards the humanization of the criminal and executive system was not completed, and, as some researchers rightly point out, during the period of the Criminal and Executive Code of Ukraine acting, a significant number of changes and additions of humanistic direction were made to him, in order to bring the legal status of convicts in line with world and European penitentiary standards and norms.

Thus, our historical and legal essay on the development of the criminal and executive legislation for the three above-mentioned periods of the validity of the Criminal and Executive Code of Ukraine has shown a gradual restructuring of the domestic criminal and executive system in the context of European standards with a view to humanizing, ensuring openness, filling with progressive foreign concepts, universally accepted international principles, norms of human and civil rights and freedoms that would ensure the reliability of protection both of the interests of society and of persons in the sphere of criminal enforcement activity.

It also made it possible to ensure that the transformational processes of the XXth–XXth centuries, connected with the development of the criminal and executive legislation of Ukraine in general, and in part of execution of punishment in the form of deprivation of liberty in particular, are not limited to the actual transformation of the corrective and labor legislation into the criminal and executive (when the ideological approach to the criminal enforcement process from punitive and repressive to correctional and resocialization was changed, in view of the transformation of the structure of

АНОТАЦІЯ

У статті розкривається історико-правовий нарис розвитку кримінально-виконавчого законодавства України у період з 2004 по 20016 рік. Обґрунтовано межі дослідження, якими є: 2004 р. (дата набуття чинності Кримінально-виконавчим кодексом України, який було прийнято 11 липня 2003 р.) і 2016 р., коли кримінально-виконавча система перейшла під юрисдикцію Міністерства юстиції України. Зазначено, що в ці історичні межі дослідження з'явилося два самостійні види покарань: позбавлення волі на певний строк (п. 11 ст. 51 Кримінального кодексу України) та довічне позбавлення волі (п. 12 ст. 51 Кримінального кодексу України). З урахуванням такого критерію, як каденція центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого належало забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, виокремлено три історичні періоди розвитку кримінально-виконавчого законодавства України (І період: 2004–2010 рр.; ІІ період: 2010–2016 рр.; ІІІ період: 2016 р. – теперішній час).

Ключові слова: історико-правовий нарис, новітній період, кримінально-виконавче законодавство, виконання покарань, позбавлення волі.

SUMMARY

The article reveals a historical and legal essay on the development of the criminal and executive legislation of Ukraine in the period from 2004 to 20016. The study frames are grounded, which are: 2004 (the date of entry into force of the Criminal and Executive Code of Ukraine, which was adopted on July 11, 2003), and 2016, when the criminal and executive system went under the jurisdiction of the Ministry of Justice of Ukraine. It is noted that in these historical period there were two separate types of punishment: deprivation of liberty for a fixed term (Item 11, Article 51 of the Criminal Code of Ukraine) and life imprisonment (Item 12, Article 51 of the Criminal Code of Ukraine). Taking into account such a criterion as the cadence of the central executive authority, whose authority was to ensure the formation and implementation of state policy in the field of execution of criminal punishments, three historical periods of development of the criminal and executive legislation of Ukraine are carried out (I period: 2004-2010, II period: 2010-2016, III period: 2016 – present times).

Key words: historical and legal essay, modern period, criminal and executive legislation, execution of punishments, deprivation of liberty.

the bodies and institutions of execution of punishments), but they go further, as evidenced by the latest stage in the development of domestic penal system.

Key words: *historical and legal essay, modern period, criminal and executive legislation, execution of punishments, deprivation of liberty.*

УПРАВЛІНСЬКІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ) ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

ШУБА Борис Володимирович - доктор юридичних наук, професор кафедри кримінального та адміністративного права Дніпровського національного університету ім. Олеся Гончара (м. Дніпро, Україна)

ЮЛДАШЕВ Олексій Хашимович - доктор юридичних наук, професор, зав. кафедри господарського та цивільного права МАУП (м. Київ, Україна)

УДК 341.64

Оказывается, с помощью научного инструментария - системного анализа, управленческие (административно-правовые) проблемы, следствием которых является упадок национальной экономики, обнищание рядовых граждан, слияние власти с бизнесом, олигархическая сущность государства, присвоение значительной части финансовых, бюджетных потоков, коррупция. Осуществляется диагностирование указанных проблем и определяются (на концептуальном уровне) пути их решения.

Ключевые слова: экономико-правовые (административно-правовые) проблемы, системный анализ, слияние власти с бизнесом, олигархическая сущность государства, присвоение бюджетных потоков, коррупция, слияние власти с бизнесом, олигархическая сущность государства.

Постановка проблеми та її актуальність

Одними з найважливіших управлінських (адміністративно-правових) проблем в економіці України є занепад національної економіки, зубожіння пересічних громадян, злиття влади з бізнесом, олігархічна сутність держави, привласнення значної частини фінансових, бюджетних потоків, корупція. Виявлення, за допомогою системного аналізу, зазначених проблем, їх діагноз (встановлення причин виникнення), а також визначення (на концептуальному рівні) шляхів вирішення проблем видається надзвичайно важливим.

Аналіз останніх досліджень

Як відомо, в Україні в останні десятиріччя відбулися надзвичайно значні економічні і соціальні перетворення. Якщо звернутися до перетворень в економіці, то слід відзначити, що ті економічні реформи, які проводилися в нашій країні, у більшості своїй носили бюрократичний, формальний характер. За цими реформами ховалися грабування країни, розкрадання її активів, національних багатств країни. Між тим, у підручниках як з адміністративного права, так і з державного управління про наявні управлінські (адміністративно-правові) проблеми практично не йдеться. Звісно, немає і мови про аналіз вказаних проблем, напрацювання шляхів, конкретних заходів з їх вирішення. Прикладом може бути відомий академічний курс «Адміністративного права України» [1]. З цього курсу можна довідатися, що публічне адміністрування у сфері економіки здійснюється за декількома напрямками, які виділені, у теорії адміністративного права, виходячи з ознаки єдності мети його здійснення. Серед цих напрямків – приватизація - проведення структурних змін, забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки, зокрема стимулювання розвитку окремих галузей та виробництва, сфер економічного розвитку (наприклад, малого підприємництва); інвестування, інновації, ціноутворення

тощо. Стверджується, що в економічних відносинах, органічне поєднання імперативного й диспозитивного методів правового регулювання виявляється в чіткості, послідовності, однозначності законодавчого визначення напрямків розвитку вітчизняної економіки, меж діяльності державних органів щодо регулювання економічних відносин та їх відповідних повноважень, у суворому дотриманні правових норм, розвиненості системи державних гарантій реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність. «Органи виконавчої влади як суб'єкти публічного адміністрування здійснюють організаційну, цілеспрямовану діяльність щодо розбудови демократичного суспільства, забезпечення пропорційного розвитку економіки України» і т.д. і т.п.

Як у дійсності здійснюється «визначення напрямків розвитку вітчизняної економіки», які реальні «межі діяльності державних органів щодо регулювання економічних відносин та їх відповідних повноважень», чи справді їх діяльність полягає «у суворому дотриманні правових норм, розвиненості системи державних гарантій реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, у дієвому захисті економічних інтересів держави», які, нарешті, найважливіші управлінські (адміністративно-правові) проблеми є в економіці України і як їх вирішувати - про це студенти з зазначеного академічного курсу довідатися не зможуть.

Такого ж плану навчальна інформація виключно загального характеру міститься й у підручниках з державного управління, зокрема, підручнику, підготовленому у Національній академії державного управління при Президентові України[2]. У цьому підручнику, як повідомляють його автори, розкриваються актуальні питання державного управління, його теорії, історії та методології. Осмислюється системна природа державного управління, сучасний стан, а також тенденції і перспективи розвитку. Державне управління розглядається в контексті суспільних змін, висвітлюються шляхи його модернізації в Україні та світі.- У той же час ні «в контексті суспільних змін», ні при «осмисленні системної природи державного управління, його сучасного стану, тенденцій і перспектив розвитку не розглядаються конкретні управлінські проблеми, пов'язані з занепадом національної економіки, зубожінням пересічних громадян, олігархічною сутністю держави, корупцією. Оскільки зазначені проблеми не досліджуються, то і не пропонуються шляхи їх вирішення, навіть при висвітлені питань «модернізації в Україні» державного управління.

Виявляється, що під суспільними змінами автори зазначеного підручника мають на увазі не ті реальні зміни, які відбулися в Україні з моменту отримання незалежності, а те, що відбулося з часу «становлення епохи постмодерну». Йдеться про «перехід від індустріального (модерного) до постіндустріального (постмодерного) суспільства...»

Постіндустріальне суспільство, - стверджується у підручнику – стадія суспільного розвитку, що приходить на зміну державно-монополістичному індустріальному суспільству. Воно характеризується переорієнтацією економіки з товаровиробництва на сервіс (розвиток "цивілізації послуг": освіти, науки, реклами, туризму тощо), зміною соціальної структури суспільства (класовий поділ поступається місцем професіоналізмові); переміщенням центрів знань, що справляють вирішальний вплив на стратегію розвитку суспільства, до університетів; домінуванням основного продукту виробництва, створенням нових інтелектуальних технологій, глобалізацією соціального та інформаційного простору. На якому етапі знаходиться зараз Україна, у цьому «калейдоскопі» - нічого не сказано.

Між тим, саме студентам потрібно знати не тільки закономірності такого соціальних трансформацій, а й вміти проеціювати їх на реальну дійсність. А вона, стосовно України, полягає, на наш погляд, у тому, що починаючи з 1991 року відбувся перехід від імперської мілітарисько-бюрократичної держави з елементами соціальності (в термінах підручника – «державно-монополістичного індустріального суспільства») до держави з повністю контрольованою

олігархами економікою, монополізованими на їхню користь галузями української промисловості (за підручником - «постіндустріальне (постмодерне) суспільство»). Якщо не розкривати конкретну сутність об'єкта пізнання, то непізнавана «річ у собі», про яку каже Кант у своїй «Критиці чистого розуму» - не стане річчю для усіх. А саме це, мабуть, і є той ціллю, яка стоїть перед навчальним процесом у вишах, без реалізації якої не відбудеться перехід від світу абстракцій, апологетичного вихваляння дійсності - до адекватного її сприйняття для наступного конструктивного перетворення. Останнє має полягати у кардинальних змінах виконавчого бюрократичного апарату, реалізацію яких затягують і блокують «політичні еліти», котрі десятиліттями паразитують на останках критично пограбованої держави.

Метою цього дослідження є виявлення, за допомогою наукового інструментарію - системного аналізу, управлінських (адміністративно-правових) проблем в економіці України, їх діагностування, визначення наслідків, до яких призвели згадані проблеми, а також розробка (на концептуальному рівні) шляхів їх вирішення.

Викладення основного матеріалу

Як зазначалось, на першому етапі цього дослідження за допомогою системного аналізу виявляються управлінські (адміністративно-правові) проблеми в економіці України, наслідком яких є занепад національної економіки, зубожіння пересічних громадян, злиття влади з бізнесом, олігархічна сутність держави, привласнення правлячою ОПГ значної частини фінансових, бюджетних потоків, корупція.

Почнемо з викладення основних положень методології системного аналізу (СА), що використана в дослідженні. За С. Янгом [3], СА включає визначення цілей організації; виявлення проблеми; їх діагностику (визначення, розпізнавання); пошук рішення (оцінка і вибір альтернатив); узгодження рішення і затвердження рішення; підготовка до введення в дію; - управління впровадженням рішення;

- перевірка ефективності.

За С. Никаноровим [4] – виявлення проблеми; оцінка актуальності проблеми; аналіз обмежень проблеми; визначення критеріїв і аналіз існуючої системи; пошук можливостей (альтернатив) і вибір альтернативи; прийняття і реалізація рішення; визначення результатів рішення.

Аналіз вищезазначених та інших робіт з методології системного аналізу, загальної теорії систем, які є потужним засобом дослідження, прийняття рішень, свідчить, що спочатку треба визначити бажану систему, задавши бажані її властивості, потім - описати, змоделювати фактичну систему і виявити проблему як різницю між бажаним і фактичним.

Даний підхід знаходить своє застосування як в управлінні, менеджменті, так і, зокрема, в законодавчій практиці. Наприклад, підхід до побудови бажаної системи використаний законодавцем у Законі від 11 вересня 2003 року «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», де, як бажані властивості регуляторної політики названі такі її ознаки, як доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість , передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки, а в якості засобів забезпечення цих властивостей - етапи здійснення регуляторної політики (ст.ст. 4, 5 Закону) [5].

На наступному етапі методології системного аналізу виявляється, аналізується проблема, визначаються причини її виникнення і, виходячи з цього, розробляються альтернативи рішення, тобто заходи з усунення причин виникнення й існування проблеми. При цьому вибирається найкраща альтернатива нейтралізації проблеми (щодо усунення різниці між бажаним і фактичним).

У рамках системного аналізу використовується проблемно-орієнтований підхід, який полягає не тільки у виявленні проблеми, але і в її структуризації (побудові «дерева» проблем), аналізі, встановленні причин виникнення проблеми (її складо-

вих), а також розробці альтернатив вирішення проблеми (формуванні переліку заходів, розробці цільової комплексної програми щодо вирішення і т.д.). Для більш детального знайомства з системним аналізом, теорії систем рекомендується звернутися до робіт Л. Берталанфі, І.В. Блауберг, С.П. Никанорова, С.Л. Оптнера, Є.Г. Юдіна, С. Янга та ін.

Що стосується актуальних управлінських (адміністративно-правових) проблем в економіці України, їх можна класифікувати, наприклад, за сферою діяльності. Скажімо, проблеми в сфері економіки в цілому, в окремих її галузях, сферах (транспорту, паливно-енергетичного комплексу, науково-технічної діяльності, освіти і т.д.). Перейдемо до виявлення зазначених проблем.

Вище зазначалось, що в нашій країні, практично в усіх сферах життєдіяльності, в останні три десятиріччя відбулися глибокі зміни. Звично вони описуються наступним чином. «За роки незалежності країна пережила становлення як парламентсько-президентська республіка, обрала п'ять президентів, ввела національну валюту і зайняла своє місце на міжнародній арені. Не обійшлося і без криз як економічних, так і політичних. Помаранчева Революція 2004 року, Революція гідності 2014 року стали важливими віхами у становленні української нації, але після перемоги євромайдана країна зазнала російської агресії. Анексовано Крим. Війна на Сході триває вже більше чотирьох років». У той же час про затяжну економічну кризу, в якій знаходиться Україна у зв'язку з тотальним дерибаном її економіки – пишуть відносно рідко. Як і про те, що олігархат, боячись втратити награбовані активи, безконтрольний доступ до фінансових потоків – чинитиме шалений опір реальним реформам.

Щодо актуальних управлінських (адміністративно-правових) проблем в економіці України. В окремих джерелах зазначалось, що в Україні успішно провадяться так звані економічні реформи. Нерідко вказувалося і на недоліки. Але в цілому, говорили про них досить пристойно. У всякому разі, в набат мало хто бив. Визначалося (наразі, в основному, у політичних цілях), що в Україні надзвичайно поширеною проблемою є корупція. У 2017 році в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Трансперенсі Інтернешнл Україна зайняла 130-те місце зі 180 країн, що досліджувалися (поряд з Іраном і М'янмою). Ще в 2007 році Україна займала 118-те місце (зі 179 країн, що досліджувалися протягом року)[6]. Міжнародна аудиторська компанія Ernst & Young у 2012 році поставила Україну в трійку найбільш корумпованих країн світу разом з Колумбією та Бразилією [7]. Дипломатична служба Сполучених Штатів Америки описувала Україну часів президентства Леоніда Кучми та Віктора Ющенка як клептократію[8]. У той же час, говорячи про корупцію, українська влада, політики наголошували на корупції у судах, прокуратурі. Про корупцію у вищих щаблях влади говорять набагато менше. Про розкрадання матеріальних активів країни, національного багатства, величезних потоків бюджетних грошей говорять ще менше.

Між тим, те, що країна знаходиться в економічній катастрофі, є, безперечно, фактом і винні в цьому ті, хто побував або перебуває при владі. Розміри економічної катастрофи в Україні відповідають ступеню токсичності для країни кожного з її керманичів. Проілюструємо сказане.

Українська РСР на момент виходу з імперського союзу, коли серед її керівників не було модним красти зі скарбниці мільярди (за це було - сокир-башка), за своїм економічним розвитком займала в його складі 2-е місце. Соціальна сфера, хоча і однобоко, але також була досить розвиненою - безкоштовні (причому, на дуже непоганому рівні) медицина і освіта. Майже безкоштовні громадський транспорт, житлово-комунальні послуги, в т.ч. газ, електрика. При цьому тарифи, якщо не знижувалися, то в усякому разі, практично не відчувалися!

У минулому чудово працювала і нафтопереробна галузь. Потужності п'яти українських заводів з переробки нафти становили (за станом на 1991 рік) понад 50 млн тонн сировини на рік. Це більше, ніж виробляли всі нафтопереробні заводи країн

Варшавського договору разом узяті! На бензин, паливно-мастильні встановлювалися невеликі (якщо не мізерні) ціни. Водії вантажівок державних автопарків нерідко зливали бензин прямо в землю. Зараз майже усі НПЗ стоять. Купуємо бензин, дизпаливо у Росії, Білорусі, налагоджуємо поставки з таких країн, як Туркменістан, Казахстан, Азербайджан, Румунія, Ізраїль. Те ж саме і з електрикою. В Україні виробляли її з великим надлишком. За символічну ціну СРСР віддавав надлишок «братнім» країнам. Але те, що твориться зараз в енергетичному секторі України, є колосальною енергетичною загрозою національній безпеці країни.

Щодо товарів і продуктів широкого вжитку. Ціни на них регулювалися «зверху», жорстко контролювалися і на більшість товарів і продуктів були досить низькі. Кожному доступні були мистецтво і культура; заняття всіма мистецтвами, спортом - безкоштовні. Умови для занять - цілком пристойні. Будинки відпочинку, добротні санаторії - часто за рахунок профспілок. Нічого не платиш. Корупції у владі, в судах - практично не було. Якщо не брати до уваги щорічні поїздки керівників республіканських міністерств у Москву за «вибиванням» фондів на функціонування галузі. Везли київські торти і українську горілку з червоним перцем. Про крадіжку з бюджету і подумати ніхто не міг. У країні підтримувався (прокуратурою, міліцією та громадськістю) достатній правопорядок. Правда, країна втрачала на так званих «несунах» - масовому дрібному розкраданні незначних матеріальних цінностей працівниками зі своїх підприємств. У масштабах країни втрати доходили до 5% валового продукту. Проскакували іноді (досить рідко) справи так зв. цеховиків - підпільних підприємців або спекулянтів. На все це було табу. Інша справа, що наявний науково-технічний потенціал використовувався неефективно. Виною тому були колосальні військові витрати, конфронтація СРСР зі всіма країнами Заходу, спрямованість до світової переваги, що реалізовувалась, у т.ч. і шляхом надання щедрої «братньої» допомоги різним клікам для просування соціалістичних ідеалів, завербованих агентів на державні посади в цих країнах. Нав'язати соціалістичні ідеали - впихнути, як хтось влучно висловився, - «лайно» (на відміну від демократичних цінностей) завжди коштувало дорого. Мілітаризм СРСР, колосальні військові витрати, його спрямованість до безперервного поліпшення свого геополітичного впливу у світі (те, що продовжує робити зараз Росія), підтримка «дружніх» режимів, плюс ще соціалістичне «витратне» виробництво, а також жорстке вето на приватне (та і на будь-яке) підприємництво - все це, звичайно, суттєво стримувало розвиток економіки, знижувало потенційно високі можливості соціалізму в розвитку соціальної сфери.

Але середній рівень - максимально те, що могла видати радянська соціалістична адміністративно-розподільна система - був досягнутий. Платив народ за це загальною трудовою повинністю, а також тим, що жили в постійній державної брехні, страсі і власному лицемірстві; платили своєю несвободою в усьому, в т.ч. і в творчості. Разом з тим, науково-технічний потенціал економіки Української РСР був досить високий: дорівнював майже потенціалу Італії, перевершував економічний потенціал Польщі. З виходом зі складу СРСР, незалежністю не тільки від Москви, але і від свого народу (а цю незалежність українська влада інтерпретувала як ситуацію «охорона змилася») - все накопичене багатьма десятиліттями було розтягнуто («прихватизовано»), розграбовано, розкрадено. Найбільш потужні рентабельні галузі промисловості були роздані другим президентом України п'яти - шести сім'ям. Транспорт, зокрема морський чорноморський вантажно-пасажирський флот, який займав за своїм потенціалом 11 (!) місце у світі і робив Україну великою морською державою, почав стрімко розпродаватися, розкрадатися ще за часів першого президента. Катастрофічна ситуація склалася у сфері перевезень пасажирів і вантажів на внутрішніх водних шляхах. Чисельність судів під Державним прапором України скоротилася (в порівнянні з 1991 р) більш ніж у 20 разів. Катастрофічний за-

непад спостерігається і в суміжних галузях, у т.ч. і в суднобудуванні. На момент розставання з СРСР в Україні працювали 10 великих суднобудівних верфей і кілька десятків суднобудівних заводів. Будувалися авіаносці, підводні човни й інші судна різного класу. Сьогодні майже всі вони стоять. Таке ж становище склалося і в літакобудуванні, і в ракетобудуванні. Відродження суднобудування, як і всього вантажно-пасажирського флоту країни, - проблема національного масштабу. Все це розграбування пробували прикрити загальнонародною приватизацією держпідприємств, яка в Україні почалася в 1992 році під гаслами роздержавлення власності. У 1993 році народ вперше почув про приватизаційні ваучери, отримавши які в «Ощадбанку», кожен нібито міг стати власником однієї п'ятдесятидвохмільйонної частини всенародного надбання. Власність держпідприємств уряд оцінив в суму понад 520 трильйонів карбованців, тобто один ваучер коштував в 1993 році 10 млн 50 тисяч крб. Але вже до кінця року ці гроші перетворилися в ніщо через кратну інфляцію. Населення було ошукане. Можна приблизно уявити собі, скільки всього у нас було, скільки втрачено; наскільки токсичне було правління та наскільки населення збіднило, а влада, навпаки, збагатілася. Адже багатство, як і кількість води на Землі, є також величиною постійною – коли десь його стає менше – наприклад, у бюджеті країни, то в іншому місці багатства відповідно більшає – на заморських рахунках, з'являються суперрозкішні палаци, яхти, літаки…

Щодо проблеми корупції, яка визнається найпоширенішою економічною проблемою в Україні. На нашу думку, відносно цієї проблеми пересічні українці і світова спільнота введені владою в оману. Немає у нас в Україні такої великої проблеми з корупцією, як у цьому намагаються переконати всіх політики і можновладці. Справа в тому, що до корупції у нас мовчазно відносять і крадіжку бюджетних грошей. Але це не корупція. Згідно із законодавством, корупція «використання особою, наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди». Крадіжка з бюджету навіть прямо не криміналізована (за «нецільове» використання бюджетних коштів передбачена не кримінальна, а адміністративна (!?) відповідальність). У той же час саме крадіжки з бюджету, привласнення прибутку держпідприємств, шляхом, наприклад, укладення (фіктивних, за своєю суттю) господарсько-правових угод - набагато (на порядки) небезпечніші для країни ніж будь-яка корупція. Остання є в багатьох країнах світу, причому, не виключено, що ще в більших обсягах, ніж в Україні. Наприклад, у Пентагоні (виходячи з абсолютного розміру бюджету) корупційні ризики набагато більші, ніж в Міноборони України. Митна корупція в багатьох країнах також «зашкалює». Але вони з цим живуть і … процвітають. Можливо, також процвітали б і ми, якби не грабування бюджету та привласнення прибутку держпрідприємств. Однак майже половина бюджету України (у виступах депутатів називається цифра більше 40%) щорічно розкрадається і направляється в офшори. Ніхто не підраховував, які суми відходять у приватні руки через привласнення прибутку держпідприємств, скажімо, за рік. За нашими підрахунками, ця цифра можна і перевищувати річний бюджет.

Щодо шляхів подолання цих (управлінських) проблем економіки України. Для відповіді на це питання слід визначити причини її виникнення. Щодо корупції (крадіжок з бюджету, привласнення прибутку держпідприємств) - це дві причини. Перша – так званий «людський фактор» - гріховна природи людини. Всі ми - грішні, зі своїми людськими слабостями, жадібністю до грошей і жадобою влади. Людина гріховна за своєю природою (з моменту гріхопадіння Єви і Адама в Едемському саду). При цьому в міру еволюції людини її гріховна спадковість набуває все більш огидні форми. Як правильно зауважив О. Невзоров, «когда Гомо социализировался – все самые омерзительные, найгнуснейшие черты этого вида оформились и приобрели определенную статусность. Если ранее – это был каннибализм, падальщичество, то, затем - это глобальные

войны, массовые убийства, изощренные истязания, воровство, коррупция и др.».

З аналізу цієї причини крадіжок бюджету, корупції випливає два важливих висновки. По-перше, жодним чином НЕ МАЄ ЗНАЧЕННЯ, КОГО саме із людей МИ ВИБИРАЄМО у владу, неважливо - «НОВІ» або «СТАРІ» ОСОБИ. Неважливо і їх географічне походження (українці, іноземці). Головне, що це люди, з усіма їх людськими слабкостями. У тому, що іноземцям «усе людське також не чуже» легко можна було переконатися, коли в органи влади в Україні запрошувалися громадяни інших країн. Будучи у себе на Батьківщині, можливо, моральними зразками, у нас вони відразу ж ставали на кшталт нашим корупціонерам (злодіям). ТОБТО, ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ, як і ВИБОРИ (президента, депутатів) НЕ МАЮТЬ ТАКОГО ВАЖЛИВОГО ЗНАЧЕННЯ, яке їм надається. Альтруїстів не так вже і багато і в олігархічній державі «ворог не пройде». Тому марно сподіватися на прихід чесного, «доброго царя». Вибори – це лише спосіб (у нашій країні – надзвичайно дорогий) надання населенню, електорату можливості «випустити пар», не доводячи людей до інших, радикальних способів волевиявлення, демонстрації свого відношення до діючої влади. А щодо призначень, «підковерного» «дерибану» міністерств і відомств, то всі посади розподіляються вже задовго до закінчення виборів. Іноді не можуть ніяк домовитися і після виборів парламент певний час (нерідко, достатньо довгий) ніяк не може запрацювати. Саме у цей час продовжуються гарячі, жорстокі баталії між «політсилами», що поділяються нібито за ідеологією, а, фактично, за такими, що одержали багато «жирних шматків» і «обділених» («опозиція»).

По-друге, у нас відсутня система стримувань, противаг, яка має бути вбудована в організацію керівництва економікою, її галузями. У демократичних країнах така система є і успішно функціонує. Вона направлена на протидію, нейтралізацію «людського фактору», про який йшлося вище. Інакше кажучи, людством (його цивілізаційною, демократичною частиною) була придумана спеціальна організація - спеціальні організаційні умови, які істотно знижують можливості фінансових зловживань у системі державної влади. В американців та система управління вважається хорошою, в якій навіть самий посередній менеджер (читай, корупціонер) не зможе заподіяти системі великої шкоди. У нас такої системи немає. Чому? Тому, що ми успадкували стару систему управління, держапарат соціалістичного минулого, комуністичного режиму. Суттю його була спрямованість діяльності не на задоволення потреб населення, зростання добробуту людей (хоча саме такі цілі декларувалися), а забезпечення світової переваги СРСР, безперервного поліпшення його геополітичного впливу у світі. Адміністративно-розподільчий радянський апарат керівництва економікою мав забезпечити виконання мілітаристських задач, швидку повну перебудову всього народного господарства країни на воєнні рейки, чіткий облік, слідкування і контроль за усією працездатною частиною населення, її миттєву мобілізацію. Зазначений апарат здійснював названі задачі за допомогою директивно-адміністративних методів, розробки і реалізації директив ЦК КПРС, загальнодержавних планів економічного і соціального розвитку. Крім того, адміністративно-розподільний апарат виконував ще одну важливу функцію – утримував усі підприємства на території країни (близько 50 тисяч) у своєму віданні. Однак коли цих задач (функцій) не стало (тобто з моменту перебудови в СРСР, виходу України зі складу російської імперії), а підприємства, в основній своїй масі, приватизувалися, тобто об'єкту управління також поменшало – керівний адміністративно-розподільний держапарат перетворився в потріпану надбудову.

Наші можновладці, не мудруючи лукаво, кардинально не змінили цей апарат (чисельність його не зменшилась, а навпаки – збільшилась), натомість, з притаманною ментальною кмітливістю, блискавично перетворили його у засіб розкрадання бюджетних коштів.

Тому коли ми читаємо в окремих джерелах з адміністративного права, підруч-

никах для студентів про те, що «органи виконавчої влади здійснюють організуючу, цілеспрямовану діяльність щодо … забезпечення пропорційного розвитку економіки України. Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, рівні умови розвитку всіх форм власності… головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної економічної, цінової, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики є Міністерство економіки України» - стає моторошно. Невже повне практично руйнування економіки, здійснене за допомогою саме органів виконавчої влади є здійсненням «організуючої, цілеспрямованої діяльності щодо забезпечення пропорційного розвитку економіки»? А створення державного (в т.ч. гарантованого державою) боргу України в сумі (станом на жовтень 2018р.) більше двох трильйонів, безперервне галопуюче зростання цін на споживчому ринку, надзвичайно високий рівень монополізму, брутальне зловживання олігархами своїм монополістичним положення і є «проведенням фінансової, цінової політики, створенням рівних умов розвитку всіх форм власності»?

Може з'явитися запитання, чому серед причин існування корупції нічого не говориться про роботу правоохоронних органів, у т.ч. і новостворених для боротьби зі злодіями, корупціонерами - НАБУ, САП, НАЗК, зараз вже ДБР? Чи ведуть вони, а точніше, чи здатні ці органи в Україні вести ефективну боротьбу з корупцією, крадіжкою з бюджету, привласненням коштів державних підприємств? Відповідь наступна. Сподіваючись на це або даючи позитивну відповідь на поставлене питання, ми забуваємо, що в цих нових органах працюють звичайні люди, а отже, гріховні за своєю людською природою. Даючи позитивну відповідь, ми також виходимо з того, що тут, в Україні, нібито немає сил, які можуть легко повністю переформатувати цілі той безлічі каральних структур, які створені. Наприклад, немає сил, які могли б, замість розправи над корупціонерами, перетворити наявну безліч каральних структур у засіб розправи з неугодними злодіями, охочими перетягнути на себе улюблені годівниці влади. Ті, хто дає позитивну відповідь, виходять з того, що те чи інше утворення (організація, установа), побудоване для боротьби зі злочинами, через якийсь час не перетвориться на свою протилежність – структуру, що саме творить злочини («кришує» тіньовий, заборонений бізнес, злочинців, розкрадає власні бюджетні кошти і т.п.). Адже за законом БЮРОКРАТІЇ, який відкрив один із співавторів цієї статті, будь-яке явище, будь-яка «позитивна» суспільна сутність – без належного контролю, згодом перетворюється в свою протилежність. А отже, неправильно думати, що засіб боротьби з корупцією не перетвориться в її розсадник. Причому, чим потужніша каральна структура, тим пишніший і соковитіший буде цей розсадник. Не слід думати, що наявна маса каральних структур не буде рвати одна в одної «злачні» шматки, боротися між собою (не з корупцією, а за корупціонерів) «не на життя, а на смерть». Буде. Бачимо на яву. Саме тому ми не відносимо наявні правоохоронні структури до ефективних засобів боротьби з корупцією. Хоча можна запропонувати програму з їх реальної перебудови. Однак, це – тема окремої розмови.

Повертаючись до другої причини виникнення управлінських проблем економіки України (відсутня система стримувань, противаг, яка має бути вбудована в організацію керівництва економікою, її галузями), зазначимо, що усунення цієї причини і є РІШЕННЯМ вищеназваних управлінських проблем! Рішенням, яке потребуватиме свого адміністративно-правового забезпечення, – адміністративної реформи. За роки радянської влади і незалежної України їх було десятки, багато десятків. Але всі вони були бюрократичні, тобто НІКОЛИ НЕ ВИРІШУВАЛИ дійсні проблеми управління економікою.

Одним із співавторів цієї статті, з метою заміщення центральних органів ви-

конавчої влади, розроблено систему організаційних моделей координації господарської діяльності підприємств відповідних галузей з економічного управління ними. Зараз відповідні проекти знаходяться на етапі їх реєстрації як об'єктів інтелектуальної власності. Запровадження авторського проекту дозволить вирішити наявні управлінські проблеми в економіці країни, забезпечити різке підвищення добробуту пересічних громадян, суттєве економічне зростання; припинити розкрадання бюджетних потоків, відділити бізнес від влади, а отже, і змінити олігархічну сутність держави. При цьому різке підвищення добробуту пересічних громадян (приблизно, у 8-10 разів) станеться протягом року з моменту запровадження проекту.

Яким чином це відбудеться? По перше, будуть перекриті будь-які можливості розкрадання бюджету та прибутку від державного сектора економіки. По-друге, функціонування центрів прийняття рішень стане прозорим, зрозумілим і ефективним. Ця ефективність буде забезпечена за рахунок якісного економічного управління – вибору найкращого рішення з числа рівноякісних альтернатив, підготовка яких буде вестись не чиновниками (державними службовцями), а творчими колективами фахівців, які працюватимуть на конкурсних засадах, а також прозорого вибору виконавців, публічного моніторингу за здійсненням фінансування і витрат.

Наші розрахунки свідчать, що лише перекриття можливостей розкрадання бюджету та прибутку від державного сектора економіки збільшить річний бюджет у 1, 7 разів. Скорочення чиновників більш як на 60% (до речі, Україна за кількістю держслужбовців на тисячу душ населення займає зараз перше місце у світі, випереджуючи навіть Росію) як наслідок залучення до підготовки управлінських рішень недержавних структур – теж дозволить зберегти в бюджеті великі кошти. І, нарешті, очікується зростання бюджету на 200-250 % саме за рахунок різкого підвищення якості економічних рішень. Фантастика? Не думаємо, як сказав би московський Кисильов. Це, скоріше, навіть занижені цифри. Якщо виходити з безсумнівної переваги українського менталітету у світі (можна довести, що протягом останніх десятиліть більшість світових «ноу-хау» зроблено вихідцями з України), то акцент у зазначених рішеннях має бути зроблено саме на новітніх технологіях. Не на аграрний сектор. Світ знаходить конкурентну основу для альтернативи чорноземам з постійними погодними катаклізмами – в Ізраїлі нехватка гумусу сповна компенсується круглорічним сонечком – декілька врожаїв на рік; успішно розвиваються технології виробництва сільгосппродукції без землі і т.п. І, взагалі, ресурси вже давно втрачають своє колишнє значення в економічному розвитку країни. Капіталізація китайських інтернет-компаній Алібаба і Тенсент – більше трильйона доларів. Це на порядок вище вартості Газпрому і Роснафти – національної гордості Росії. І це при тому, що технології по заміщенню сировинних ресурсів розвиваються шаленими темпами. Саме тому відповідь, хто і в якому місці частини тіла опиниться в перспективі – залежатиме від проекту, що пропонується. Зростання бюджету за рахунок якісних економічних рішень – 250 процентів – це дуже обережна цифра. Ми трошки не згодні з видатним українським економістом О. Охріменко (http://antifashist.com/), який вважає, що «Украине нужно 180 лет, чтобы достичь уровня 2013 года» (?!). Все вищесказане можливо зробити за 2-3 роки. І це теж скромно. Китайці за рік підняли зі злиднів 400 млн людей. Такого ще світ не знав. І «Українське чудо» (ми доводимо це розрахунками) цілком реальне.

Щодо соціальних змін, то це не тільки зростання добробуту пересічних громадян у 8-10 разів. Це також і і створення чесного і відкритого економічного конкурентного середовища, усунення ТЕХНОЛОГІЧНИМ СПОСОБОМ олігархів від контролю української економіки. Це деолігархизація влади. І відбудеться це за рахунок втрати владою своєї привабливості. Згадується сатирична повість Роберта Шеклі «Білет на планету Транай», у якій йдеться про медальйони з вибухівкою на шиї політиків як радикальний засіб демо-

кратизації і боротьби з корупцією. Державні службовці, - пояснюють транайці, - носять медальйон - символ влади, начинений певною кількістю вибухівки. Заряд контролюється по радіо з Громадянської приймальні. Кожен громадянин має доступ до Приймальної, якщо бажає висловити невдоволення діяльністю уряду. При критичному числі виразів невдоволення чиновником відбувається його підрив. Це - вважають транайці, - єдиний метод, який ефективний. Контроль і баланс. Як народ у владі правителів, так і останні у владі народу. Проте бажаючих ставати верховним Президентом у них катастрофічно мало. Так от з втратою владою своєї привабливості вдасться не тільки позбавитися у владі від пройдисвітів серед політиків, яких зараз «хоч греблю гати», але й призведе до відділення влади від бізнесу, зміни олігархічної сутності держави.

Висновки

Одними з найважливіших управлінських (адміністративно-правових) проблем в економіці України є занепад національної економіки, зубожіння пересічних громадян, злиття влади з бізнесом, олігархічна сутність держави, привласнення значної частини фінансових, бюджетних потоків, корупція. Виявлення, за допомогою системного аналізу, зазначених проблем, їх діагноз (встановлення причин виникнення), а також визначення (на концептуальному рівні) шляхів вирішення проблем - видається надзвичайно важливим. Економічні реформи, які проводилися в нашій країні, у більшості своїй носили бюрократичний, формальний характер. За цими реформами ховалися грабування країни, розкрадання її активів, національних багатств країни. Між тим, у підручниках як з адміністративного права, так і з державного управління про наявні управлінські (адміністративно-правові) проблеми практично не йдеться. Немає і мови про аналіз вказаних проблем, напрацювання шляхів, конкретних заходів з їх вирішення. Причинами виникнення корупції (крадіжок з бюджету, привласнення прибутку держпідприємств) є «людський фактор» - гріховна природа людини, а також відсутність системи стримувань, противаг, яка має бути вбудована в організацію керівництва економікою, її галузями. З метою заміщення центральних органів виконавчої влади розроблено проект - систему організаційних моделей координації господарської діяльності підприємств відповідних галузей з економічного управління ними. Запровадження авторського проекту дозволить вирішити наявні управлінські проблеми в економіці країни, забезпечити різке підвищення добробуту пересічних громадян, суттєве економічне зростання; припинити розкрадання бюджетних потоків, відділити бізнес від влади, а отже, і змінити олігархічну сутність держави. А це і шлях до досягнення дійсної незалежності, поновлення державного суверенітету, втрачених територій, в т.ч. і Криму.

Література

1. Авер'янов В.Б. Підручник: У двох томах: Том 2. Особлива частина. — К.,2009. — 600 с.

2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ , 2012. – Т. 1. – 564 с.

3. Янг С. Системное управление организацией = Management: a Systems Analysis [Текст] : научное издание / С. Янг ; пер.:- Э.А. Антонов, А.В. Горбунов, Г.И. Шепелев; ред.: С.П. Никаноров, С.А. Батасов. – М. : Сов. радио, 1972. – 456 с.

4. Никаноров С.П. Системный анализ: этап развития методологии решения проблем США / С.П. Никаноров // Системное управление. Проблемы и решения. – 2001. – № 12. – С. 62-87.

5. Закон N 1160-IV.від 11 вересня 2003 року «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79).

6. Transparency International Corruption Perceptions Index 2007 Table.

7. People First: The latest in the watch on Ukrainian democracy, Kyiv Post (11 September 2012).

8. learer Picture Kyiv Post (September 2, 2011.

АНОТАЦІЯ

Виявляється, за допомогою наукового інструментарію - системного аналізу, управлінські (адміністративно-правові) проблеми, наслідком яких є занепад національної економіки, зубожіння пересічних громадян, злиття влади з бізнесом, олігархічна сутність держави, привласнення значної частини фінансових, бюджетних потоків, корупція. Здійснюється діагностування зазначених проблем та визначаються (на концептуальному рівні) шляхи їх вирішення.

Ключові слова: економіко-правові (адміністративно-правові) проблеми, системний аналіз, злиття влади з бізнесом, олігархічна сутність держави, привласнення бюджетних потоків, корупція, злиття влади з бізнесом, олігархічна сутність держави.

SUMMARY

One of the most important administrative (administrative and legal) problems in the Ukrainian economy is the decline of the national economy, the impoverishment of ordinary citizens, the merger of power with business, the oligarchic nature of the state, the appropriation of a large part of financial, budget flows, corruption. Detection, by means of system analysis, of the indicated problems, their diagnosis (determination of the causes of occurrence), and also definition (at a conceptual level) of ways of solving problems - appears to be extremely important. In recent decades, Ukraine has undergone extremely significant economic and social transformations. Turning to the transformations in the economy, it should be noted that the economic reforms that were carried out in our country were mostly bureaucratic and formal. These reforms hid the plunder of the country, the theft of its assets, national wealth of the country. In textbooks on both administrative law and public administration, there are virtually no problems with the administrative (administrative) problems. There is also no language about analyzing these problems, working out ways, concrete measures for their solution. Students need to know not only the patterns of such social transformations, but also be able to project them to real reality. The purpose of this study is to identify, with the help of scientific tools - system analysis, administrative (legal and administrative) problems in the Ukrainian economy, their diagnosis, the identification of the consequences that led to these problems, as well as the development (at the conceptual level) of the ways of their solution.

The reasons for the emergence of corruption, theft from the budget, the appropriation of profits of state enterprises are: firstly - the so-called "human factor" - the sinful nature of man. Secondly, there is no system of checks and balances, which should be embedded in the organization of management of the economy, its branches. In democratic countries, such a system is functioning successfully. It is aimed at countering, neutralizing the "human factor". Humanity (its civilized, democratic part) was devised a special organization - special organizational conditions that significantly reduce the possibility of financial abuse in the system of government. In order to replace the central executive authorities, a project was developed - a system of organizational models for the coordination of economic activities of enterprises of the relevant branches of economic management of them. The introduction of the author's project will allow solving existing managerial problems in the country's economy, provide a sharp increase in the welfare of ordinary citizens, substantial economic growth; to stop theft of budget flows, to separate business from power, and thus to change the oligarchic nature of the state.

Key words: economic-legal (administrative-legal) problems, system analysis, merger of power with business, oligarchic essence of the state, appropriation of budget flows, corruption, merger of power with business, oligarchic essence of the state.

МЕЖІ ДОПУСТИМОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ

РИБАЛКА Н.О. - доктор юридичних наук, доцент, проректор Національної академії прокуратури

ТЕРЕЩУК Г.А. - кандидат юридичних наук доцент Тернопільського національного економічного університету

ПІЛЯЙ І.В. - аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

УДК 342.9

В статье автором исследовано правовое регулирование границ информационной открытости в органах прокуратуры. Автор предложил содержание правового феномена «ограничение информационной открытости» и раскрыл основные его составляющие: цель, пропорциональность, обоснование, определенность критериев исключительно законом. Среди прочего, автором подвергнуто правовому анализу регламентацию ограничений информационной открытости, которое действуют по отношению к органам прокуратуры в связи с реализацией последними своих полномочий и функций, и выделены следующие сферы распространения информационных ограничений: уголовный процесс и сфера за пределами уголовного процесса.

Ключевые слова: органы прокуратуры, ограничения информационной открытости, принцип транспарентности, уголовный процесс, информация с ограниченным доступом, гарантии законности.

Обгрунтування проблеми

Необхідно відмітити своєрідну специфіку властивих функцій публічному обвинуваченню, що пов'язані із інформаційно поширювальною діяльністю та гарантуванням прав людини одночасно. Зберігання та обробка персональних даних, відомостей щодо процесуальної діяльності, яка тимчасово обмежує права людини, відомостей із особистого життя, оперування відомостями, розголошення яких може становити загрозу інтересам держави та національній безпеці, – це фактори, що вимагають обмеження прозорості роботи органів прокуратури та їх посадових осіб. Саме вони чинять вплив на необхідність встановлення певних меж у публічно-владній діяльності прокуратури, модель та правовий режим яких – складне завдання у правотворчій та правореалізаційній діяльності.

Мета дослідження полягає в правовому аналізі обмеженості інформаційної відкритості діяльності керівника в органах прокуратури.

Виклад основного матеріалу

Обмеження, що пов'язані із розголошенням та поширенням публічної інформації, як особливого виду відомостей, також не існують самі по собі, оскільки пов'язані із реалізацією інших функцій суб'єктів-розпорядників публічної інформації. Інформація з обмеженим доступом – не єдиний об'єкт, який не піддається розголошенню в органах прокуратури. Професійна таємниця, методи ефективності виконання функцій щодо нагляду за законністю, деякі правила та стандарти, пов'язані із корпоративною етикою, також можуть підпадати під інформаційну обмеженість. Проте, з метою комплексності аналізу обмежень інформаційної відкритості та з урахуванням специфіки роботи органів прокуратури акцент повинен бути зроблений на їх інституційному та функціональному компоненті інформаційної

діяльності. Без цього обмеження інформаційної відкритості, як елемент принципу транспарентності, не можна вважати обґрунтованими та адаптованими до роботи саме органів прокуратури. При цьому відпрацьована модель обмеження має базуватися на критеріях та обсягах, які повинні бути встановлені в законі.

Обґрунтовуючи «подвійну» роль органів прокуратури, яка полягає в забезпеченні процедур щодо обмеження інформаційного права громадян та одночасно здійсненні нагляду за законністю встановлення меж обмежень поширення відомостей у сфері кримінального процесу органами досудового розслідування, необхідно акцентувати особливу увагу на потребі розробки механізму недопущення незаконних обмежень у доступі до інформації про систему та функціонування органів прокуратури у зв'язку із здійсненням повноважень органами прокуратури у сфері забезпечення прав людини та громадянина. Це підтверджує тезис про практичний сенс в утверджені «зразковості» практики органів прокуратури у сфері реалізації політики інформаційної відкритості та прозорості для інших державних, у тому числі правоохоронних органів.

Правовий супровід обмежень в інформаційній політиці органів прокуратури, у першу чергу, знаходить своє відображення і в Законі України «Про прокуратуру». Досить дискусійним виглядає положення п. 9 ч. 1 ст. 3 Закону, згідно з яким засада відкритості та прозорості органів прокуратури забезпечується, по-перше, вільним доступом до інформації довідкового характеру, по-друге, наданням на запити інформації, якщо не встановлено обмежень щодо її надання [1]. Говорячи про інформацію довідкового характеру, маються на увазі відомості, яким властиві атрибути загальності, універсальності, систематизованості, простоти та чіткості. Разом із цим, вказане не завжди свідчить, що інформація довідкового характеру конкретна, пояснювальна, обґрунтована. Не ставляться до довідкової інформації вимоги форми, зрозумілості, сприйнятності. Таким чином, можна констатувати, що законодавець обмежив вільне для використання інформаційне середовище відомостями типом «довідковість». Верифікація зазначеного обмеження першочергово повинна пройти на предмет обґрунтованості, доцільності.

Інформаційне законодавство, Закон України «Про прокуратуру» не єдині правові джерела в механізмі правового регулювання інформаційної діяльності органів прокуратури. Основний обсяг нормативно-регламентуючих положень у питаннях інформаційної відкритості та їх обмежень у роботі органів прокуратури також міститься у внутрівідомчих нормативних актах, зокрема у Наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» від 18 вересня 2015 року. П. 1.6. зазначеного Наказу передбачається обмеження у поширенні інформації, яка містить державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційні відомості, стосовно яких законодавством встановлено особливий порядок захисту [2]. Не оминулося і без регулювання сфери кримінального процесу, де у п. 1.7. та п. 1.8. Наказу наголошується, що інформацію про результати досудового розслідування у кримінальних провадженнях дозволено оприлюднювати лише з дозволу слідчого або прокурора, який здійснює процесуальне керівництво за умови, що це не зашкодить швидкому, повному і неупередженому розслідуванню та не призведе до порушення прав учасників кримінального провадження [2]. П. 1.8. Наказу встановлює обов'язок із недопущення поширення даних про особу підозрюваного, обвинуваченого або підсудного до набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього, а стосовно потерпілого – без його згоди [2], що також супроводжується нормами кримінального процесуального законодавства. Специфіка опублікування відомостей у ЗМІ не є самостійною ініціативою співробітників, про що прямо зазначено у п. 3 Наказу, згідно з яким оприлюднення відомостей в Генеральній прокуратурі України здійснюється за погодженням із Генеральним прокурором України або відповідним його заступником, у регіональних і місцевих прокура-

турах – з їх керівниками. Таке обмеження певним чином забезпечує єдність офіційної інформаційної політики системи органів прокуратури.

Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України зі змінами і доповненнями від 06.08.2014 №81 є своєрідним «містком» між Законом України «Про доступ до публічної інформації» та Законом України «Про прокуратуру» в частині права кожного на доступ до інформації, яка створюється при виконанні службових обов'язків працівниками Генеральної прокуратури або перебуває у її володінні [3]. Незважаючи на те, що в більшості випадків мета зазначеної Інструкції – деталізувати процедури забезпечення доступу до публічної інформації із визначенням уповноважених на те осіб, у ній також можна відшукати норми, які встановлюють обмеження в інформаційній відкритості. До прикладу, в Інструкції встановлений обов'язок нерозголошення службової і таємної інформації, гарантією чого згідно з п. 4.9. виступає обов'язок керівників самостійних структурних підрозділів перевірити, чи є на час отримання запиту законні підстави для обмеження доступу до відомостей, що запитуються або на їх оприлюднення [3].

Окрім цього, згідно з положеннями зазначеної Інструкції в органах прокуратури існують такі види (категорії) інформації з обмеженим доступом, які не підлягають оприлюдненню та щодо яких не можуть бути надані відповіді на звернення: службова, таємна, державна, професійна, банківська, таємниця слідства, інша передбачена законом таємниця [3].

Проте, порядок та підстави віднесення відомостей до категорії «з обмеженим доступом» не в усіх випадках регламентуються нормами та актами законодавства про прокуратуру.

Окремим положенням, яке вносить чіткість у процедури обмеження інформаційної поінформованості при доступі до публічної інформації, є процедури відстрочки. Згідно з п. 4.1 вищезгаданої Інструкції відстрочка в задоволенні запитів на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені Законом строки через обставини непереборної сили. До них відносяться оголошення воєнного та надзвичайного стану, стихійні лиха, катастрофи, епідемії та інші перешкоди, які об'єктивно унеможливлюють надання інформації [3].

В Інструкції серед іншого акцентується увага на неповному наданні доступу до відомостей про: (1) загальні правила роботи Генеральної прокуратури; (2) правила внутрішнього трудового розпорядку, розклад роботи; (3) прізвища, імена та по батькові керівників Генеральної прокуратури, її самостійних структурних підрозділів, прокурорів обласного рівня; (4) про адреси офіційних веб-сайтів, адреси електронної пошти, службові номери засобів зв'язку органів прокуратури та їх керівників (п. 2.11-2.12 Інструкції) [3]. До речі, зазначена норма Інструкції кореспондується із окремими внутрівідомчими актами органів прокуратури, про що прямо зазначається у п. 4.4. зазначеної Інструкції. Більше того, у п. 4.4. наголошується на тому, що доступ до нормативних актів, у яких визначається перелік відомостей, що становлять службову інформацію, що містяться у документах органів прокуратури України та перелік документів, які містять службову інформацію, не може бути обмежений [3]. Зазначене положення є досить важливим атрибутом законності в реалізації принципу транспарентності та одночасно стандартом політики інформаційної відкритості за міжнародними нормами.

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та може міститися в документах органів прокуратури України, затверджений Наказом Генеральної прокуратури України від 15 листопада 2017 року № 325. Він є нормативним актом, який встановлює вичерпний перелік інформації, що обмежена в інформаційному публічному обігу, оскільки утворювана у зв'язку з виконанням повноважень, передбачених чинним законодавством [4]. Проте, наявність зазначеного переліку, що затверджений у встановленому законом по-

рядку та загальнодоступний, є достатньою формальною підставою для віднесення таких відомостей до категорії обмежених. У даному випадку відсутній елемент обґрунтованості, який пояснює необхідність в обмеженні публічної інформації щодо конкретних відомостей, які випливають із діяльності органів прокуратури.

Основним правовим регулятором особистісних обмежень інформаційної відкритості прокурора є Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [5], який загалом встановлює засади поведінки працівників прокуратури як публічних осіб, що перебувають під постійною увагою суспільства. Принцип прозорості службової діяльності прокурорів, який відмічений у ст. 4 зазначеного Кодексу, додатково акцентує увагу на важливості інформаційної відкритості не тільки органів прокуратури як відомства, а й самих працівників як суб'єктів інформаційних відносин. Досить чітко, на наш погляд, сформульовано положення про інформаційну прозорість службової діяльності. У ст. 11 вказаного Кодексу встановлений обов'язок працівнику прокуратури забезпечувати конфіденційність інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім тих випадків, коли законом передбачено право чи обов'язок розкривати таку інформацію. Увагу до нерозголошення також приділено і в аспекті роботи із персональними даними. Про необхідність дотримання балансу та принципу презумпції інформаційної відкритості свідчить абз. 2 ст. 11 Кодексу, у якому вказано, що для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації, у тому числі щодо його діяльності чи прийнятих ним рішень, якщо це передбачено законом [5]. У питаннях взаємодії із ЗМІ, прокурори повинні утримуватися від офіційних висловлювань, міркувань та оцінок з питань, розгляд яких не належить до їх компетенції.

Отже, обмеження допустимої інформаційної відкритості в діяльності керівника в органах прокуратури – це законне нерозголошення, заборона поширення або обмеження в публічному обігу відомостей про систему та функціонування органів прокуратури, а також інформації, що випливає із повноважень органів прокуратури. Видами легітимної мети обмеження, які можуть встановлюватись у законодавстві з питань регулювання діяльності прокуратури є: забезпечення загального публічного інтересу держави: (національна безпека, оборона, захист територіальної цілісності, конституційного устрою та громадського порядку); забезпечення приватних інтересів осіб (охорона життя та здоров'я, захист репутації та персональних даних); забезпечення інтересів кримінального процесу (виконання завдань кримінального процесу, якщо в інший спосіб їх виконати неможливо, забезпечення неупередженості правосуддя, запобігання, розшук та розслідування кримінальної діяльності, рівність сторін та захист учасників процесу); забезпечення захисту охоронюваної законом таємниці (службова, таємна, державна, професійна, банківська, таємниця слідства, інша передбачена законом таємниця); відомчі інтереси органів прокуратури: (нерозкриття методів, тактики діяльності прокуратури, забезпечення мобільності, єдності, дієвості, безпеки органів прокуратури).

Встановлено, що чинне законодавства про прокуратуру не містить обов'язку перевірки інформації на предмет віднесення її до категорії обмеженої в публічному доступі шляхом застосування правила пропорційності, як такого, що дає можливість порівняти ступінь користі та наочного результату від обмеження загальнодоступності публічних відомостей та забезпеченням принципу свободи інформації.

Література

1. Про прокуратуру : Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18.

2. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України : завт. Наказом Генеральної

АНОТАЦІЯ

У статті автором досліджено правове регулювання меж інформаційної відкритості керівника в органах прокуратури. Автор запропонував зміст правового феномену «обмеження інформаційної відкритості» та розкрив основні його складові: мета, пропорційність, обґрунтування, визначеність критеріїв виключно законом. З-поміж іншого, автором піддано правовому аналізу регламентацію обмежень інформаційної відкритості, які діють по відношенню до органів прокуратури у зв'язку із реалізацією останніми своїх повноважень та функцій, і виокремлено наступні сфери поширення інформаційних обмежень: кримінальний процес та сфера поза межами кримінального процесу.

Ключові слова: органи прокуратури, обмеження інформаційної відкритості, принцип транспарентності, кримінальний процес, інформація з обмеженим доступом, гарантії законності.

SUMMARY

In the article the author investigates the legal regulation of the boundaries of information openness in the public prosecutor bodies. The author proposes the content of the legal phenomenon of "limitation of information openness" and discloses its main components: purpose, proportionality, justification, certainty of the criteria exclusively by law. Among other things, the author identifies the regulation of restrictions on information openness that influenced to the prosecutor's activity in connection with their functions. Also, the author isolates the following areas of information restrictions in prosecutor's activity sphere: criminal process and sphere outside the field of criminal justice.

Key words: prosecutor's office, restriction of information openness, principle of transparency, criminal process, information with restricted access, legal guarantees.

прокуратури України від 18 вересня 2015 року № 218 (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 23.04.2018 № 79). – [URL] : https://www.gp.gov.ua.

3. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України : затверджена Наказом Генерального прокурора України від 10 травня 2011 року № 53 (зі змінами, внесеними наказом Генерального прокурора від 06.08.2014 №81). – [URL]: https://www.gp.gov.ua.

4. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України : затв. Наказом Генеральної прокуратури України від 15 листопада 2017 року № 325. – [URL] : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP17065.html.

5. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : затв. Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123. – [URL] : https://www.gp.gov.ua.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ УДО УКРАЇНИ

МИКИТЮК М.А. - кандидат юридичних наук, доцент Інститут УДО України КНУ імені Тараса Шевченка

https://orcid.org/0000-0002-1759-7312

JEL Classification: K 19
SECTION "LAW": Право.

У статті досліджено теоретико-правові засади застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями України. На основі чинного законодавства та узагальнень практики його реалізації автор здійснює аналіз змісту, підстав, застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями Управління державної охорони України, формулює пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення. Розроблено та обґрунтувано рекомендації щодо нормативно-правового врегулювання умов, порядку та підстав застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України, з урахуванням специфіки їх службової діяльності.

Ключові слова: чинне законодавство, державна охорона, підтримання правопорядку, застосування вогнепальної зброї, застосування сили, службова діяльність.

Актуальність дослідження

Актуальність дослідження викликана, з одного боку, застарілістю норми та її бланкетним характером, що містяться у ЗУ «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р. щодо права носіння, зберігання та застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України, відсутністю чітких та конкретних посилань на відповідні норми інших законів, як наслідок, неоднозначне сприйняття військовослужбовцями УДО України цих норм, невпевненість при їх використанні. З другого боку, актуальність дослідження саме зараз набула найважливішого значення внаслідок подій, що відбуваються в Україні та факторів, що на них впливають. Це високий рівень соціальної напруженості суспільства, воєнний конфлікт на сході країни, підвищення рівня злочинності, наявність великої кількості незареєстрованої зброї та боєприпасів у населення, перетин багатьма особами межі "табу на вбивство", активізація діяльності іноземних спецслужб у країні, випадки захоплення державних установ, масових вбивств людей – як наслідок цього всього, високі ризики загроз злочинних посягань на осіб та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона та військовослужбовців УДО України.

Норма, що міститься у ЗУ «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. щодо застосування вогнепальної зброї, не враховує в необхідній мірі специфіки діяльності УДО України як правоохоронного органу спеціального призначення. Норми, що містяться у Статутах ЗС України, можуть бути використані військовослужбовцями УДО України лише під час несення внутрішньої, гарнізонної та вартової служб тільки за умови дотримання інших чітко регламентованих вимог відповідних статутів у повному обсязі, що фактично унеможливлює право скористатися ним під час здійснення державної охорони. Разом з тим, багато військовослужбовців УДО України помилково вважають та впевнені, що можуть користуватися нормами Статутів ЗС України щодо застосування вогнепальної зброї.

У такій ситуації є великий ризик того, що військовослужбовець УДО України, за-

стосовуючи вогнепальну зброю, з одного боку, може опинитися заручником обставин через недосконалість законодавства та бути притягнутим до відповідальності, в тому числі кримінальної, а з другого боку, не виконати покладене на нього завдання, загинути або допустити загибель інших людей.

«Останнім часом СБ України фіксує ескалацію розвідувально-терористичної діяльності російських спецслужб на території України», – з такою заявою виступив Голова СБ України В. Грицак під час брифінгу 17 серпня 2017 року. «Головними цілями є стратегічні об'єкти життєзабезпечення, інфраструктури. Так само ставиться за мету вбивство окремих громадсько-політичних діячів», – наголосив він.

За даними ГП України, кількість злочинів, скоєних в Україні із застосуванням вогнепальної зброї, зростає вражаючими темпами. Так, якщо на початок 2017 року в ГП України налічувалося 49 таких справ, то станом на кінець липня вже понад 3 тисячі, з них 727 розбійних нападів та 786 умисних вбивств.

Без сумнівів, ймовірність того, що військовослужбовець УДО України змушений буде використати або застосувати вогнепальну зброю, збільшилася. Тож зволікання з розв'язанням проблем застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України несе в собі загрозу життю, здоров'ю, долям військовослужбовців УДО України, їх членів сімей та близьких родичів, осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, інших людей, а також авторитету Управління державної охорони України.

Отже, необхідність чіткого врегулювання правовідносин щодо застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України є, як ніколи, актуальною.

Мета і завдання дослідження

На основі чинного міжнародного, національного та зарубіжного законодавства та узагальнень практики його реалізації, здійснити аналіз змісту, підстав, застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями Управління державної охорони України, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

З огляду на поставлену мету визначено такі дослідницькі завдання:

вивчення міжнародного законодавства щодо застосування вогнепальної зброї посадовими особами по підтриманню правопорядку;

визначення основного понятійного апарату дослідження;

комплексний аналіз чинного законодавства щодо застосування вогнепальної зброї, виявлення сильних та слабких рис;

визначення актуальних проблем порядку та підстав застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України відповідно до ЗУ «Про Національну поліцію», Статутів ЗС України та прийнятими відповідно до них нормативними актами;

аналіз досвіду окремих іноземних держав щодо застосування вогнепальної зброї представниками органів державної охорони;

розробка та обґрунтування рекомендацій щодо нормативно-правового врегулювання умов, порядку та підстав застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України, з урахуванням специфіки їх службової діяльності;

розробка навчально-методичних рекомендацій.

Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, яка зумовлена системним підходом у їх застосуванні. Під час вивчення, аналізу та узагальнення матеріалів, наукового обґрунтування теоретичних положень і висновків, розробки практичних рекомендацій автор керувався методом філософської діалектики. Для дослідження вітчизняного та зарубіжного законодавства, щодо застосування вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, встановлення рівня розробленості нормативно-правової бази досліджуваної проблеми застосовувався порівняльно-правовий метод. Методи аналізу і синтезу використовувалися під час усієї роботи над проблемою, починаючи від добору фактичного матеріалу для наукового дослідження, вивчення праць науковців та аналізу нормативної й емпіричної бази до обґрунтування висновків. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження

від абстрактного до конкретного визначено сутність і місце застосування вогнепальної зброї в службовій діяльності військовослужбовців УДО України. За допомогою методу документального аналізу й узагальнення законодавства з'ясовувалась специфіка впливу окремих нормативно-правових актів, як їх недоліків, так і заходів їх вдосконалення на рівень нормативно-правового регулювання застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України. Метод експериментального дослідження використовується з метою підтвердження теоретичних положень у практичній діяльності. Метод моделювання використовувався під час конструювання та надання практичних рекомендацій щодо внесення змін до законодавства, так і розробку нових норм. Застосування такого широкого спектру методик обумовлює, по-перше, досить високу обґрунтованість та надійність одержаних результатів, по-друге, формує багатий масив первинного наукового матеріалу, тому висновки та надані рекомендації носять об'єктивний характер.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження склали наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених. Щодо визначення понятійного апарату, адміністративно-, кримінально-правових аспектів, тощо, використовувалися праці таких учених:- В.Т. Голуба, В.В. Кузнецова, С.Я. Личика, В.Т. Маляренка, М.І. Мельника, М.І. Хавронюка та інші. Щодо загальних проблем застосування вогнепальної зброї використовувалися праці таких учених: О.М. Бандурки, Ю.В. Бауліна, Д.М. Бахраха, І.І. Вєрємєєнка, І.П. Голосніченка, С.Є. Кучерини,- В.І. Осадчого, І.М. Фролова, О.С. Чистоклєтова та інших.

Нормативно-правове підґрунтя роботи склали: Конституція України, міжнародно-правові акти, Закони України та інші нормативно-правові акти, окремі законодавчі акти зарубіжних країн.

Одержані результати визначаються метою та завданнями дослідження, засобами їх розв'язання і полягають у наступному:

Вперше:

1) запропоновано для використання новий термін: «представники правоохоронних органів та військових формувань України»;

2) розроблено методичні рекомендації по застосуванню вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України;

3) запропоновано для подання як пропозицію на розгляд два нових варіанти змін до ЗУ «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та розроблено відповідні конструкції норм.

У першому варіанті було запропоновано:

- пункт 7 статті 18 виключити та доповнити розділ III Закону статтею 18-1 «Застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї військовослужбовцями Управління державної охорони України» в новій деталізованій редакції.

Другим варіантом є розробка окремої статті, щодо застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України, в якій:

- передбачено право застосування вогнепальної зброї без словосполучення «під час здійснення державної охорони»;
- деталізовано та доповнено підстави застосування вогнепальної зброї;
- передбачений порядок дій військовослужбовця УДО України забезпечення медичної та іншої допомоги особам, які постраждали в результаті застосування вогнепальної зброї.

Результати дослідження придатні та можуть бути основою для подальшої розробки положень щодо застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями УДО України. Окремі положення роботи доцільно використовувати у навчальному процесі з правової підготовки.

Для того, щоб повною мірою зрозуміти суть явища, що досліджується, насамперед слід з'ясувати базові принципи. Законодавство багатьох країн світу, в тому числі й українське, щодо застосування сили, в тому числі й вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, ґрунтується на загальних засадах.

Зміст базових принципів й засад щодо застосування сили, в тому числі й вогнепальної зброї посадовими особами по підтриман-

ню правопорядку закріплено у таких міжнародно-правових документах:

- Основних принципах застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 7 вересня 1990 р. (далі Основні принципи);

- Загальній декларації прав людини, прийнятої та проголошеної у резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р.;

- Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.;

- Міжнародному пакті громадянських та політичних прав, резолюція Генеральної Асамблеї ООН 16 грудня 1966 р.

Тлумачення терміну «посадові особи з підтримання правопорядку» міститься в коментарі до статті 1 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку. Він включає всіх призначених або виборних посадових осіб, пов'язаних із застосуванням права, які володіють поліцейськими повноваженнями, особливо повноваженнями на затримання правопорушників. У тих країнах, де поліцейські повноваження здійснюються представниками військової влади у форменому або цивільному одязі або силами державної безпеки, визначення поняття «посадові особи з підтримання правопорядку» охоплює співробітників таких служб. У контексті даної роботи такими посадовими особами з підтримання правопорядку в Україні є працівники Національної поліції, військовослужбовці ЗС-СБ-СЗР-НГ-УДО України та інших військових формувань та правоохоронних органів, створених відповідно до чинного законодавства, судді, прокурори, інші особи які виконують правоохоронні та правозастосовні функції, мають право зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю відповідно до чинного законодавства.

При застосуванні будь-якої сили посадові особи з підтримання правопорядку повинні дотримуватися принципів гуманності, поваги до честі, гідності, прав та свобод людини і громадянина.

У частині 1 ст. 6 Міжнародного пакту громадянських та політичних прав встановлює, що «право на життя є невід'ємне право кожної людини. Це право охороняється законом. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя». Цей вихідний принцип є визначним при прийнятті рішення про застосування вогнепальної зброї будь-якими посадовими особами з підтримання правопорядку, незалежно від умов, обставин та місцезнаходження.

Відповідно до статті 2 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку вони при виконанні своїх обов'язків поважають та захищають людську гідність та підтримують і захищають права людини по відношенню до всіх осіб. У статті 3 цього кодексу зазначено, що посадові особи з підтримання правопорядку можуть застосовувати силу тільки у випадку крайньої необхідності і лише в тій мірі, в якій це необхідно для виконання їх обов'язків. У коментарі до цієї статті зазначається:

a) у цьому положенні підкреслюється, застосування сили посадовими особами з підтримання правопорядку повинно носити виключний характер; хоча воно має на увазі, що посадові особи з підтримання правопорядку можуть бути уповноважені на застосування зброї, яка є розумно необхідною за даних обставин, у цілях попередження злочину або при проведенні правомірного затримання правопорушників або правопорушників що підозрюються або при наданні допомоги, під час такого затримання не може застосовуватися сила, що перевищує необхідні для цих цілей межі;

b) національне законодавство, як правило, обмежує застосування сили посадовими особами з підтримання правопорядку у відповідності до принципу пропорційності. Це слід розуміти таким чином, що повинні поважатися ці національні принципи пропорційності під час тлумачення цього положення. Це положення ні в якому разі не тлумачиться таким чином, начебто воно уповноважує на застосування такої сили, яка не відповідає законній меті, яку треба досягти;

c) застосування вогнепальної зброї вважається крайньою мірою. Слід докласти всіх зусиль для того, щоб виключити застосування вогнепальної зброї, особливо проти дітей. Зазвичай, вогнепальна зброя не повинна

застосовуватися, за виключенням випадків, коли правопорушник, що підозрюється, чинить збройний опір або іншим способом ставить під загрозу життя інших та коли інші засоби, що мають менш виключний характер, недостатні для засудження або затримання правопорушника, що підозрюється. Про кожне застосування вогнепальної зброї в найкоротший термін повинно бути повідомлено компетентній владі.

Ключовим та основоположним документом для врахування при прийнятті національного законодавства країн про застосування вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку є Основні принципи. Для повного розуміння суті та задуму законодавства про застосування вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, а також з метою подальшого аналізу та визначення проблем у національному законодавстві з даного питання, розглянемо деякі положення цього документа.

Отже, відповідно до Основних принципів посадові особи з підтримання правопорядку під час здійснення своїх функцій, наскільки це можливо, використовують ненасильницькі дії до вимушеного застосування сили або вогнепальної зброї. Вони можуть застосовувати силу та вогнепальну зброю тільки в тих випадках, коли інші засоби є неефективними або позбавляють будь-яких надій на досягнення бажаного результату.

У частині 5 загальних положень Основних принципів закріплено, що в усіх випадках, коли застосування вогнепальної зброї неминуче, посадові особи з підтримання правопорядку:

a) виявляють стриманість у такому застосуванні сили та діють виходячи з серйозності правопорушення та тієї законної мети, що повинна бути досягнутою;

b) зводять до мінімального можливість нанесення шкоди та спричинення поранень та охороняють людське життя;

c) забезпечують надання медичної та іншої допомоги пораненим або постраждалим особам у найкоротші терміни;

d) забезпечують, щоб родичі або близькі друзі поранених або постраждалих осіб були проінформовані в найкоротший термін.

Якщо застосування посадовими особами з підтримання правопорядку вогнепальної зброї призвело до поранення або смерті, вони негайно повідомляють про це вище керівництво. Уряди забезпечують, щоб свавільне або зловмисне застосування вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку було покарано у відповідності до їх законів як кримінальний злочин.

Надзвичайні обставини, такі, як внутрішня політична нестабільність, або будь-які інші надзвичайні суспільні явища, не можуть виправдовувати будь-який відхід від дійсних Основних правил.

Спеціальні положення Основних правил визначають:

Посадові особи з підтримання правопорядку не застосовують вогнепальну зброю проти людей, за винятком випадків самозахисту або захисту інших осіб від неминучої загрози смерті або серйозного поранення або з метою недопущення скоєння особливо серйозного правопорушення, яке тягне за собою велику загрозу для життя, з метою арешту особи що несе таку загрозу та чинить опір, або з метою недопущення його втечі й лише в тих випадках, коли менш рішучі дії недостатні для досягнення цих цілей.- У будь-якому випадку навмисне застосування сили та вогнепальної зброї зі смертельним результатом має місце лише тоді, коли це абсолютно неминуче для захисту життя.

За обставин, передбачених у попередньому абзаці, посадові особи з підтримання правопорядку представляються у якості таких та дають чітке попередження про намір застосування вогнепальної зброї, надаючи достатньо часу для реакції на відповідь на це попередження, за виключенням тих випадків, коли ці дії створюють для посадових осіб з підтримання правопорядку невиправдану небезпеку або створюють небезпеку смерті або нанесення серйозної шкоди іншим особам, або ж були б явно недоречні або непотрібні при обставинах, що склалися.

Правила та норми про застосування вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку повинні включати керівні принципи, які:

(a) визначають обставини, за яких посадові особи з підтримання правопорядку уповноважені носити вогнепальну зброю та визначають види дозволеної вогнепальної зброї та спорядження;

(b) забезпечують, щоб вогнепальна зброя застосовувалася лише за належних обставин і у такий спосіб, що знижує ризик непотрібної шкоди;

(b) забороняють застосування таких видів вогнепальної зброї та спорядження, які завдають надмірні поранення або становлять надмірну загрозу;

(d) регулюють контроль, зберігання і надання вогнепальної зброї, у тому числі процедури забезпечення того, щоб посадові особи з підтримання правопорядку несли відповідальність за вогнепальну зброю та спорядження, видане їм;

(e) встановлюють обов'язок зробити попередження, якщо це доцільно, коли вогнепальна зброя має бути застосована;

(f) передбачають систему сповіщення про випадки застосування вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку при виконанні службових обов'язків.

Основними правилами визначено умови підтримання порядку в разі незаконних зібрань. Так як кожен може брати участь у законних і мирних зібраннях, відповідно до принципів, закріплених у Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Уряди та органи правопорядку та їх службовці мають визнавати, що сила і вогнепальна зброя можуть бути застосовані тільки відповідно до принципів, що зазначені нижче. При розгоні протиправних, але ненасильницьких зібрань, посадові особи з підтримання правопорядку повинні уникати застосування сили або, якщо це неможливо, мають зводити їх до необхідного мінімуму.

Під час розгону зібрань насильницького характеру посадові особи з підтримання правопорядку можуть застосовувати вогнепальну зброю тільки тоді, коли застосування менш небезпечних засобів неефективне та тільки в мінімально необхідному обсязі.

Таким чином, у міжнародних документах міститься необхідний інструментарій щодо застосування вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, при цьому підкреслюючи виключну необхідність її застосування, наголошуючи на важливості збереження життя правопорушника та завдання йому найменшої шкоди.- У документі зазначено, що він ґрунтується на основоположних принципах визначених у Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті громадянських та політичних прав.

Вищевказані нормативно-правові документи ратифіковані Україною і є невід'ємною частиною національного законодавства.

Наведені вище принципи та положення є важливими, та під час нашого дослідження ми неодноразово будемо на них посилатися, це дасть змогу зрозуміти задум деяких положень національного законодавства та допоможе виявити недосконалі.

Література

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. №580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

2. Організаційно-правові засади застосування вогнепальної зброї військовослужбовцями Управління державної охорони України : кваліфікаційна робота / Д.М. Лядецький. – К.: Інст. УДО України КНУ ім. Т.Шевченка, 2015. – 121 с.

3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С. Азаров, В.К. Грищук, А.В. Савченко [та ін.] ; за аг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернєя. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 1064 с.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частин четвертої і п'ятої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини шостої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення тер-

міна «член сім'ї») від 3 червня 1999 року N 5-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-99.

5. Проект житлового кодексу України : реєстраційний номер 2307 від 17.03.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2307&skl=7.

6. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. №4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

THEORETICAL AND LEGAL BASIS OF FIREARMS APPLICATION BY SERVICEMEN OF THE DEPARTMENT OF STATE GUARD OF UKRAINE

Mykola Mykytiuk

PhD in Law, Associate Professor, Head of Department of State Guard Activity and Security Organization Institute of the Department of State Guard of Ukraine of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article deals with the theoretical and legal principles of the use of firearms by the military service of Ukraine. On the basis of the current legislation and generalizations of the practice of its implementation, the author analyzes the content, grounds, use of firearms by the servicemen of the Office of the State Protection of Ukraine, formulates proposals and recommendations for their improvement. Recommendations on the normative and legal regulation of conditions, order and grounds for the use of firearms by military servicemen of the Military Service of Ukraine have been developed and substantiated, taking into account the specifics of their official activities.

The main rules determine the conditions for maintaining order in the event of illegal gatherings. Since everyone can participate in lawful and peaceful assemblies, in accordance with the principles enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, Governments and law-enforcement bodies and their officials must recognize that force and firearms can only be applied in accordance with the principles set out below. In dispersing illegal, non-violent gatherings, law enforcement officials should avoid the use of force or, if that is not possible, to reduce it to the required minimum.

On the basis of current international, national and foreign legislation and generalizations of the practice of its realization, to analyze the content, grounds, use of firearms by the servicemen of the State Protection Department of Ukraine, to formulate proposals and recommendations for their improvement.

The urgency of the study was now of crucial importance as a result of the events taking place in Ukraine and the factors affecting them.

Key words: current legislation, state guard, maintenance of law and order, firearms application, use of force, official activity.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН З ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЮ МОДЕЛЛЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ)

РУСЕЦЬКИЙ Анатолій Анатолійович - кандидат юридичних наук, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК: 342.95 (477)

У статті, на основі аналізу наукової літератури, розглянуто зарубіжний досвід організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні на прикладі країн з децентралізованою моделлю забезпечення внутрішньої безпеки.

Встановлено, що за децентралізованого підходу до організації системи правоохоронних органів і здійснення управління нею, регіональні суб`єкти правоохоронної діяльності мають досить високий рівень автономії, що дозволяє їм самостійно вирішувати більшість питань взаємодії на регіональному рівні. Координація діяльності правоохоронних органів також здійснюється регіональними органами влади, при чому як державної, так і муніципальної. Відзначається, що для такого підходу характерним є досить високий рівень залученості громадськості до вирішення питань діяльності правоохоронних органів на відповідних територіях.

Обґрунтовано необхідність збільшення ролі регіональних поліцейських органів і служб у підготовці та здійсненні координації правоохоронної діяльності на відповідній території. Звернено увагу, що в Україні дане питання практично повністю зав'язане на прокуратурі, що практично позбавляє керівників інших правоохоронних органів ініціативи в частині організації взаємодії та координації спільних, сумісних правоохоронних заходів.

Акцентується увага на необхідності більш активного впровадження елементів децентралізації у систему управління правоохоронними органами в Україну, це має підвищити ініціативність останніх та оперативність їх реагування на наявні проблеми на місцевому рівні. Розширення повноважень регіональних правоохоронних органів у частині самостійного вирішення ряду управлінських завдань і функцій змусить їх керівників не чекати відповідних керівних вказівок згори, а розв'язувати проблемні питання власними силами

Ключові слова: зарубіжний досвід, організація, взаємодія, координація, правоохоронні органи, регіональний рівень, децентралізована модель забезпечення внутрішньої безпеки.

Постановка проблеми

Постійний розвиток і вдосконалення правоохоронного механізму є надзвичайно важливим завданням на шляху розбудови України як демократичної та правової держави. Адже такою, права, свободи і законні інтереси громадян – це головні соціальні цінності, забезпечення яких вимагає підтримки належного рівня законності і правового порядку в країні. Правоохоронний механізм Україні являє собою складну, багатоелементну та багаторівневу систему, якість і ефективність функціонування якої визначається цілим рядом факторів і, у першу чергу, якістю та ефективністю управління даною системою як у цілому, так і її окремими структурними ланками. Особлива роль при цьому належить таким аспектам управляння, як взаємодія та координація, через які досягається злагодженість і цілісність зазначеної системи. Звідси, розмірковуючи про реформування правоохоронного

механізму, з метою підвищення його надійності, ефективності та дієвості, надзвичайно важливим завданням є вдосконалення політико-правових та організаційно-управлінських засад здійснення взаємодії та координації в ході роботи правоохоронних органів як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях. При цьому особлива увага має бути приділена саме останньому, тобто регіональному рівню, оскільки на ньому, як правило, безпосередньо вирішується (виконується) основний обсяг практичних завдань і функцій правоохоронних органів із підтримки правопорядку та зміцнення режиму законності. Враховуючи вище викладене, важливого значення надаємо вивченню зарубіжного досвіду організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Стан дослідження

Слід відмітити, що на необхідності та доцільності вивчення досвіду інших країн у сфері правоохоронної діяльності, зокрема щодо її організації та управління нею, неодноразово наголошували українські дослідники, зокрема: О.В. Кузьменко, О.М. Клюєв, О.М. Музичук, В.В. Сокуренко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін, М.Ф. Криштанович, Л.В. Голяк, А.С. Мацко, О.В. Тюріна, О.С. Проневич, Є.Ю. Соболь, С.С. Коломойцев, О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та багато інших. Однак, незважаючи на вказане вище, в юридичній літературі відсутнє єдине комплексне дослідження, присвячене зарубіжному досвіду організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні

Саме тому метою статті є: розглянути зарубіжний досвід організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні на прикладі країн з централізованою моделлю забезпечення внутрішньої безпеки.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні в країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки – це: 1) централізована, або (континентальна) модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; 2) децентралізована модель, для якої характерна особливість – відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією; 3) комбінована (напівцентралізована) модель, особливістю якої є: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції [1, с.148]. На жаль, рамки представленого наукового дослідження не дадуть змогу розкрити досвід усіх країн, а тому більш детальну увагу ми приділимо саме державам з децентралізованою моделлю забезпечення внутрішньої безпеки.

Щодо децентралізованої моделі організації правоохоронних органів і управління ними, то чи не єдиним її представником є Швейцарія. Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави, пише М. Ф. Криштанович, характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур приводить до створення низки самостійних поліцейських агентств на регіональному і місцевому рівні. У кранах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії. Тут відсутній централізований та монолітний корпус державної поліції, чисельність органів правопорядку і принципи їх функціонування визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади [2]. За сферою дії поліція Швейцарії ділиться на три частини: Федеральну службу поліції, поліцію кантонів, поліцію

міст і громад. Федеральний департамент юстиції і поліції Швейцарії – департамент, який займається питаннями, що стосуються безпеки в країні, боротьби зі злочинністю та тероризмом, політичного притулку, іноземців, поліцейського і судового міжнародного співробітництва з нагляду за казино та лотереями і дотриманню авторських прав.

Департамент складається з наступних підрозділів:

- Генеральний секретаріат;
- Федеральна гральна комісія;
- Федеральна арбітражна комісія з використання об'єктів авторського права і суміжних прав;
- Служба моніторингу поштових та телекомунікацій;
- Комісія з питань запобігання катуванням;
- Федеральне управління юстиції;
- Федеральне управління поліції;
- Служба аналізу та попередження;
- Федеральна кримінальна поліція;
- Федеральне відомство з питань міграції;
- Федеральне бюро метрології [3].

Федеральне бюро поліції (ФСП) здійснює такі функції: а) захист правової держави і його демократичних основ; б) забезпечення внутрішньої безпеки Швейцарії; в) боротьба зі злочинністю, особливо зі злочинами, що становлять загрозу для держави; г) охорона службовців і будівель конфедерації, а також осіб і будівель, які знаходяться під захистом міжнародного права; д) підтримання контактів з національними і міжнародними правоохоронними органами. Виконуючи зазначені функції, ФСП: а) здійснює аналіз злочинності; б) виконує функції судової поліції Конфедерації; в) координує і підтримує міжкантональні і міжнародні зв'язки; г) є центральним органом для цілей правової допомоги у кримінальних справах;- д) здійснює міжнародний обмін поліцейською інформацією; е) впроваджує кримінально-правові, процесуальні та криміналістичні досягнення в практику роботи правоохоронних органів; ж) забезпечує єдину стратегію співпраці, використовуючи міжнародні поліцейські інструменти; з) представляє інтереси конфедерації в міжнародних та наднаціональних структурах; і) здійснює охорону відповідних осіб і будівель [4]. Також слід відзначити, що ФСП: здійснює функції НЦБ Інтерполу в Швейцарії і «контактного органу» Європолу; координує реалізацію процесуальних засобів і проведення аналізу Інтернет-злочинності; здійснює загальну координацію діяльності Конфедерації та кантонів по боротьбі зі злочинністю в області інтелектуальної власності та Інтернету; координує протидію торгівлею людьми між зацікавленими федеральними службами і кантонами; координує роботу федеральних і кантональних установ у сфері виготовлення та видачі документів, що засвідчують особу [4]. З викладеного видно, одним із важливих напрямків роботи Федерального бюро поліції є співпраця зі своїми міжнародними та кантональними партнерами, в ході якої ФОП служить інформаційним, координаційним та аналітичним центром з питань, що стосуються внутрішньої безпеки Швейцарії [3].

Щодо поліції кантонів, то вона в межах своїх повноважень координує на підвідомчих їй територіях боротьбу зі злочинністю, дії щодо ліквідації наслідків аварій і стихійних лих. Громадська ж поліція була створена в кантонах, які або територіально роздроблені, або де місцеві громади традиційно мають високий рівень автономії [5]. Основний напрямок роботи поліції міст і громад – розслідування адміністративних правопорушень і злочинів невеликої тяжкості. Для підвищення ефективності діяльності муніципальної поліції було створено громадське об'єднання, покликане координувати взаємодію на рівні глав управлінь – Швейцарська асоціація керівників міської поліції [3].

Отже, при децентралізованому підході до організації системи правоохоронних органів і здійснення управління нею, регіональні суб`єкти правоохоронної діяльності мають досить високий рівень автономії, що дозволяє їм самостійно вирішувати більшість питань взаємодії на регіональному рівні. Координація діяльності правоохоронних органів також здійснюється регіональними органами влади, причому як державної, так і муніципальної. Також варто відзначити,

що для такого підходу характерним є досить високий рівень залученості громадськості до вирішення питань діяльності правоохоронних органів на відповідних територіях. Однак, у той же час, необхідно відзначити, що не слід розглядати децентралізацію як фактор, що порушує цілість правоохоронного механізму. Зокрема, приклад Швейцарії свідчить, що незважаючи на цю граничну децентралізацію, у країні діють чіткі форми взаємовідносин і правила регіонального співробітництва у сфері правопорядку, розроблені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об'єднанням шефів міської поліції [6].

Отже, і централізований, і децентралізований, і комбінований підходи до організації правоохоронної системи і управління нею мають власні як переваги, так і недоліки. Обрання того чи іншого із них обумовлюється цілим рядом факторів, як-от: історичні підвалини формування тієї чи іншої держави, її адміністративно-територіальний устрій, особливості культурного розвитку, рівень правової свідомості і культури населення тощо. У цілому децентралізований підхід у чистому вигляді, окрім Швейцарії, не зустрічається в інших розвинених країнах світу. Що ж стосується централізованого, то він притаманний як правило, унітарним державам, із високим рівнем централізації публічної влади, у той час як децентралізований – використовується у державах, у складі яких є адміністративно-територіальні одиниці із широкою автономією щодо вирішення основних питань суспільного життя на даній території. Втім слід відмітити, що останнім часом все більше держав усе ж таки намагається у тій чи іншій мірі поєднувати централізовані важелі впливу на правоохоронну систему з елементами децентралізованого управління. Так, Часткова децентралізація поліцейської діяльності здійснена в таких країнах, як Болгарія, Чехія, Румунія. Низьким рівнем децентралізації характеризуються організаційні структури поліцейських систем в Угорщині та Польщі.

Висновок

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що, вирішуючи питання вдосконалення взаємодії між правоохоронними органами і координації їх діяльності в Україні на регіональному рівні, слід звернути увагу на наступні аспекти зарубіжного досвіду:

- по-перше, збільшення ролі регіональних поліцейських органів і служб у підготовці та здійсненні координації правоохоронної діяльності на відповідній території. В Україні дане питання практично повністю зав'язане на прокуратурі, що практично позбавляє керівників інших правоохоронних органів ініціативи в частині організації взаємодії та координації спільних, сумісних правоохоронних заходів;

- по-друге, чіткий розподіл компетенцій між центральними та регіональними правоохоронними органами;

- по-третє, підвищення ролі муніципальних органів влади у забезпеченні співпраці поліцейських служб на відповідній території;

- по-четверте, активне залучення населення до співпраці із правоохоронними органами на містах;

Тож на підставі вище викладеного можемо дійти висновку про необхідність більш активного впровадження елементів децентралізації у систему управління правоохоронними органами в Україну, це має підвищити ініціативність останніх та оперативність їх реагування на наявні проблеми на місцевому рівні. Розширення повноважень регіональних правоохоронних органів у частині самостійного вирішення ряду управлінських завдань і функцій змусить їх керівників не чекати відповідних керівних вказівок згори, а розв'язувати проблемні питання власними силами, зокрема через встановлення змістовної та глибокої, послідовної та системної взаємодії з іншими правоохоронними органами і службами на даній території. Центральні ж органи мають визначати загальні правила даної взаємодії, а також здійснювати контрольно-наглядову діяльність за нею, тобто оцінювати її законність, ефективність та дієвість, визначати наявні у ній проблеми і вживати заходів щодо підвищення її якості через створення відповідних політико-правових, організаційно-управлінських та інших умов.

Література

1. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду /- О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. 2009. № 1. С. 145–167.

2. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні / М. Ф. Кришстанович // Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 287-293. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_42

3. Раевкий П.А., С. А. Пархоменко. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира / Информационно-справочные материалы // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://komitetgi.ru/upload/iblock/538/538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf

4. Полиция Швейцарии / Бирюков П. Н./ «Евразийский юридический журнал» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://eurasialaw.ru/nashi-rubriki/politsiya-gosudarstv-mira/politsiya-shvejtsarii

5. Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ / Швейцария// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://polis-cp.osce.org/countries/details?item_id=72

6. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні / М. Ф. Кришстанович // Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 287-293. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_42

SUMMARY

In the article, on the basis of the analysis of scientific literature, the foreign experience of the organization of interaction and coordination of the activity of law enforcement bodies at the regional level is considered on the example of countries with a decentralized model of providing internal security.

It has been established that, in a decentralized approach to the organization of the system of law enforcement bodies and its management, regional law enforcement officers have a rather high level of autonomy that allows them to solve most of the issues of interaction at the regional level on their own. Coordination of law enforcement activities is also carried out by regional authorities, with both state and municipalities. It is noted that such an approach is characterized by a rather high level of involvement of the public in solving the issues of law enforcement activity in the respective territories.

The necessity of increasing the role of regional police authorities and services in the preparation and implementation of coordination of law enforcement activity in the territory is substantiated. Attention is drawn to the fact that in Ukraine this question is almost completely tied to the prosecutor's office, which virtually deprives the leaders of other law enforcement agencies of the initiative in terms of the organization of interaction and coordination of joint, compatible law enforcement measures.

The emphasis is on the need for more active implementation of the elements of decentralization in the system of law enforcement agencies in Ukraine, which should increase the initiative of the latter and their responsiveness to existing problems at the local level. Extending the powers of regional law enforcement agencies in the part of solving a number of administrative tasks and functions will force their leaders not to wait for relevant guidance from above, but to solve problem issues on their own.

Key words: foreign experience, organization, interaction, coordination, law enforcement agencies, regional level, decentralized model of providing internal security.

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СУЧАСНОГО СТАНУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

ДЕНІС Олександр Володимирович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

В статье раскрывается современное состояние местных бюджетов Украины. Для этого проводится анализ и оценка формирования доходной части местных бюджетов государства по годам, в частности рассматриваются объемы доходов местных бюджетов Украины без учета трансфертов и с учетом таких. На основе анализа бюджетного законодательства Украины предлагается внедрение критериев оценки деятельности органов власти и их использование на каждом этапе разработки и принятия управленческих решений, что позволит предотвратить случаи неэффективного и нерационального использования бюджетных средств.

Местные выборы, как финансово-правовые документы, занимают ведущее место в нормативно-правовом обеспечении деятельности органов местной власти и органов местного самоуправления. От качества их разработки и реализации зависит эффективность деятельности органов публичной власти по проблемам удовлетворения социальных потребностей населения. Особое значение приобретает взаимозависимость местных бюджетов между собой и от государственного бюджета, требует необходимость усовершенствования процедуры и порядка расчета межбюджетных трансфертов.

В статье проведен анализ формирования местных бюджетов в течение нескольких последних лет, который показывает рост объемов их полномочий, свидетельствующие о развитии экономики Украины, даже в условиях агрессии которая ведется против Украины со стороны Российской Федерации и о результативности децентрализации власти, которая осуществляется в Украине.

Совершенствование механизма формирования доходов местных бюджетов невозможно без изменения правовых подходов к организации проведения бюджетного процесса, прежде всего, внедрение среднесрочного планирования доходов и переходе от полной формы содержание бюджетных учреждений к формированию целевых среднесрочных программ, в которых бюджетные средства выделяются под конкретные цели.

Постановка проблеми

Стратегічні цілі та напрямки розвитку держави передбачають розвиток демократичного суспільства, основою якого є місцеве самоврядування, що визнається одним із пріоритетів у рамках напрямків державної політики сучасної України.

Розширення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, що відбулося останнім часом, не супроводжувалося збільшенням фінансових ресурсів останнього. Власні доходи органів місцевого самоврядування, а також надходження від підприємств та організацій, пов'язаних із місцевою економікою, залишаються незначними. Залежність місцевих бюджетів від державного бюджету постійно зростає, подальше вдосконалення вимагає процедури розрахунку бюджетних трансфертів. Серйозною перешкодою на шляху зміцнення місцевих бюджетів стала невиправдана нестабільність законодавства, її невідповідність певним положенням. Тому

виникла нагальна необхідність дослідження сучасного стану наповнення місцевого бюджету держави.

Стан наукової розробленості

Проблеми місцевих бюджетів займають важливе місце в роботах як іноземних, так і вітчизняних вчених. Дослідженням теоретичних і практичних аспектів формування доходів місцевих бюджетів займалися такі вчені, як Бандурка О.М., Бандурка О.О., Владимиров К.М., Власюк Н.І., Врублевська О.В., Геєць В.М., Кириленко О.П., Кремень О.І., Кулик І.О., Кучерявенко М.П., Лисяк Л.В., Луніна І.О., Мельник В.С., Пасечник Ю.В., Петков С.В., Пилипів В.В., Попова С.М., Рогальський О.Ф., Романовський М.В., Савченко Л.А., Сиба Л.О., Симов'ян С.В., Слухай С.М., Сунцова О.О., Федосова В.М., Чуйко Н.Г., Юрій С.І. та ін. Але чимало питань, пов'язаних з подальшим дослідженням місцевих бюджетів, сучасного стану їх наповнення поки що залишаються відкритими.

Метою даної статті є вивчення сучасного стану формування та використання фінансових ресурсів бюджету України з урахуванням аналізу та оцінки доходів місцевих бюджетів держави та внесених змін до бюджетного законодавства.

Виклад основного матеріалу

Місцеві бюджети є важливою складовою системи місцевих фінансів для реалізації потреб громади. Поряд з державним бюджетом, місцеві бюджети забезпечують процес розширеного відтворення. За допомогою певних важелів місцевими органами влади, відповідно до їх компетенції, забирається частина коштів у виробничих, підприємницьких та інших структур, та частина населення у вигляді податків, зборів, платежів, які акумулюються у місцевих бюджетах. З іншого боку, ресурси місцевих бюджетів спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств житлово-комунального господарства, виплати соціальної допомоги, тобто фінанси місцевих бюджетів відіграють основну роль у забезпеченні соціальних потреб населення. Відбувається процес накопичення фінансових ресурсів місцевих бюджетів та їх розподілу і використання на різні сфери діяльності… В місцевих бюджетах зосереджуються не лише фінансові ресурси цього регіону. Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування можуть отримувати до місцевого бюджету відповідного рівня грошові засоби з бюджетів іншого рівня (державного або місцевих) або передавати грошові засоби цього бюджету до інших ланок бюджетної системи [1, с. 61–62].

Місцевий бюджет виступає важливим інструментом регулювання і стимулювання економічних відносин, а також підвищення ефективності виробництва продукції та надання різноманітних послуг. Важливе значення при цьому має соціально-правова спрямованість бюджетних коштів.

Основою місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети, тому в сучасних умовах надзвичайно важливого значення набуває визначення обсягів і складу їх дохідної частини. Саме бюджет і його дохідна частина характеризують рівень економічного розвитку країни і її регіонів, зокрема, а завдяки правильному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність та належний життєвий рівень населення. Структура доходів місцевих бюджетів має відображати баланс самодостатності органів місцевої влади та фінансової залежності від держави.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [2]. Кулик В.О. стверджує, що доходами бюджету є кошти, що надходять у постійне користування на безповоротній основі, які забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків [3].

Місцеві бюджети виконують особливу роль у кожній унітарній країні, тому що вони є фінансовою основою місцевого самоврядування. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються найбільш значні заходи держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, тобто здійснюються всі ті витрати, які зачіпають інтереси широких верств населення. Крім того, бюджети є одним з важелів, за допомогою якого проводиться перерозподіл

валового внутрішнього продукту, перш за все серед окремих соціальних груп населення та територій. І тому те, наскільки раціонально побудована система місцевих бюджетів, залежать ефективність функціонування усієї бюджетної системи, успішне здійснення фінансової політики, а в кінцевому підсумку, всієї системи місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Нинішній стан економіки України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного і соціального розвитку регіонів та обсягів податкових і неподаткових доходів, які надходять до бюджетів. Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження, а перш за все – податок на прибуток підприємств, які належать до комунальної форми власності, прибутковий податок з громадян, платежі за користування природними ресурсами (плата за воду, плата за землю тощо).

З року в рік місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових ресурсів держави, так і щодо розв'язання соціально-економічних проблем регіонів, де проживає більшість населення країни. В Україні кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в Європі. Так, станом на 1 січня 2016 р. кількість місцевих бюджетів нараховувала понад 11 800, з них: сільські і селищні складали понад 8 000; обласні – 24; бюджети міст загальнодержавного і обласного підпорядкування – 223; районні та міст районного підпорядкування – 2 753. В зв'язку з цим, логічно було б вважати, що обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, постійно зростають, про що свідчать дані таблиці 1.

Простеживши динаміку зміни обсягів доходів місцевих бюджетів за 2014 – 2017 рр. в таблиці 1, слід зауважити, що з 2014 р. спостерігається тенденція зростання доходів місцевих бюджетів як з урахуванням трансфертів, так і без них. Так, доходи з урахуванням трансфертів у 2015 р. зросли на 62 758 млн. грн. порівняно з 2014 р., в 2016 р. зросли на 71 683 млн. грн. порівняно з 2015 р., але вже в 2017 р. доходи з урахуванням трансфертів зменшилися на 93 541 млн. грн. порівняно з 2016 р. Що стосується доходів без урахування трансфертів, то простежується динаміка зростання. У 2016 р. вони складають 170 748 млн. грн., що на 50 268 млн. грн. більше, ніж у 2015 р., а вже у 2017 р. – 191 953 млн. грн., що лише на 21 205 млн. грн. більше, ніж у 2016 р.

Однією із ключових трансформацій, запущених владою ще в 2014 році, стала реформа місцевого самоврядування. В її рамках передбачено переглянути напрями, механізми, строки формування територіальної організації влади, підвищити якість та доступність публічних послуг, перебудувати бюджетно-фінансові відносини держави та територіальних громад. Реформою місцевого самоврядування також передбачено передачу значної частини повноважень центрального уряду на територіальні рівні. Щоб забезпечити місцеві громади та органи влади достатніми фінансами для виконання розширених повноважень, до Бюджетного кодексу України було внесено низку змін та доповнень [5]. Разом із бюджетною децентралізацією реформою також передбачено створення Державного фонду регіонального розвитку. До його повноважень віднесено фінансування інвестиційних проектів розвитку територіальних громад, що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній

Таблиця 1

Обсяги доходів місцевих бюджетів України у 2014 – 2017 рр. [4]

Роки	Доходи місцевих бюджетів, млн. грн.		Частка у ВВП, %
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	доходів без урахування трансфертів
2014	101 177	231 702	5,7
2015	120 480	294 460	6,1
2016	170 748	366 143	7,2
2017	191 953	272 602	6,4

стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів [6].

До проекту Державного бюджету України майже на кожний рік закладається [7]:

– зростання власних доходів місцевих бюджетів;

– зростання доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів ;

– зростання доходів державного бюджету, якими розпоряджається уряд;

– інфляція на певному рівні.

Однак є підстави очікувати, що за підсумками поточного року фактичне зростання цін виявиться вищим за заплановане.

Фінансові підсумки за 2017 рік показали, що у минулому році збереглося зростання місцевих бюджетів, а також частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та динаміка збільшення обсягів надання державної фінансової підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури.

Протягом січня-грудня 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,0 млрд. грн., що більше від прогнозних показників Міністерства фінансів України на 21,3 млрд. грн. А у порівнянні з 2016 роком надходження зросли на 45,4 млрд. грн. або на +31%.

Це свідчить про підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо пошуку резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

Частка фінансових ресурсів, які отримують місцеві бюджети з державного бюджету досягає 50%, тобто органи місцевої влади володіють половиною фінансових ресурсів зведеного бюджету.

Частка місцевих бюджетів в зведеному бюджеті досягає 50%, тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні вагомий фінансовий ресурс, щоб ним ефективно управляти та спрямовувати на розвиток громад (у відносинах з державою – 50/50).

Зупинимося окремо на досягненні реформи місцевого самоврядування у частині результатів ефективності управління бюджетними ресурсами об'єднаними територіальними громадами (ОТГ).

Показники моніторингу свідчать, що ОТГ демонструють кращі темпи зростання власних доходів, ніж вони становлять по всіх інших рівнях місцевих бюджетів України, навіть більше, ніж по бюджетах міст обласного значення.

Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за січень-грудень 2017 року зросли на 87,0 % та склали 9,3 млрд. грн. (+4,3 млрд. грн.).

Враховуючи те, що нові 2017 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 році, тільки в 2017 році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своїх місцевих бюджетів, то їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом минулого року зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд. грн. (+3,2 млрд. грн.).

Необхідно зазначити, що темп зростання власних доходів 159 ОТГ, які вже у 2016 році отримували зарахування 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до своїх бюджетів,становить +34,2% (+1,1 млрд. грн.). Це більше, ніж на 3% від середнього показника по Україні (темп зростання власних доходів по місцевих бюджетах України – 31%).

Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів обґрунтовують необхідність подальших дій Уряду з громадськістю, спрямованих на фінансову децентралізацію. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, вживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів.

Крім того, сьогодні місцеве самоврядування поступово відходить від притаманної раніше споживацької позиції. Очікування дотацій вони сьогодні замінюють активними діями у створенні ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, здійснюють аналіз витрачання бюджетних коштів та запобігають випадкам неефективного, нераціонального їх використання [8].

Таким чином, місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації державної регіональної політики. Якщо робити більш глибокий порівняльний аналіз, то слід зазначити, що частка видатків місцевих бюджетів України у структурі зведеного бюджету краї-

ни в період з 2012 по 2017 рр. складала понад 40%. Це свідчить про посилення ролі місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що зумовлено зростанням державних соціальних гарантій. Як зазначає Зайчикова В.В. «частка видатків місцевих урядів у валовому внутрішньому продукті (ВВП) дає можливість оцінити рівень функціональної децентралізації» [9, с. 48]. Відповідно в Україні на органи місцевого самоврядування покладається достатньо широкий спектр видаткових повноважень.

Більше 80% фінансових ресурсів місцевих органів влади направлені на покриття поточних видатків.

Протягом січня – серпня 2018 року надходження до загального фонду всіх місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 148,7 млрд. грн. У порівнянні з аналогічним періодом 2017 року надходження зросли на 27,9 млрд. грн. або на +23%. Про це свідчать показники результатів фінансової децентралізації, які є частиною Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування..

Показник приросту доходів по відношенню до минулого року по бюджетах 665 об'єднаних територіальних громад склав +65,5% (+5,0 млрд. грн.).

У 2018 році на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом перебувають 665 ОТГ, з яких у 299 у 2017 році проведено перші вибори і в цьому році вони вперше отримують доходи, передбачені для бюджетів ОТГ. За січень – серпень поточного року надходження по 366 ОТГ, утворених у 2015 –2016 роках, зросли на 22,2% і склали 6,8 млрд. грн. По 299 громадах, які лише в цьому році почали отримувати ПДФО, надходження склали 5,9 млрд. грн.,що у 2,8 рази (+3,8 млрд. грн.) більше від обсягу доходів, отриманих ними за 8 місяців 2017 року [10].

Разом з тим слід звернути увагу на спеціальний фонд державного бюджету. З 2018 року, наприклад, в складі спеціального фонду державного бюджету створюється Державний дорожній фонд у розмірі 37 млрд. грн. (згідно із Законами України «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» № 1762 та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» № 1763). За рахунок коштів Державного дорожнього фонду для місцевих бюджетів передбачено 11,5 млрд. грн. субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах [11].

Сьогодні удосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів неможливе без зміни підходів до організації і проведення бюджетного процесу, який полягає у запровадженні середньострокового планування доходів і переході від наявної форми утримання бюджетних установ до фінансування цільових середньострокових програм, в яких бюджетні кошти виділяються під конкретну мету.

Сучасною формою організації бюджетного процесу є програмно-цільовий метод, сутність застосування якого полягає в здійснені бюджетного процесу на центральному, галузевому і регіональному рівнях відповідно до програм, які зорієнтовані на досягнення мети і кінцевого результату.

Моніторинг програмних показників діяльності бюджетної сфери при застосуванні програмно-цільового методу дасть можливість оцінювати ефективність використання бюджетних коштів, досягнення мети під час реалізації бюджетних програм. Велике значення має удосконалення механізму формування доходів бюджету через встановлення стабільних ставок розподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. Удосконалення потребує чинне законодавство, адже, оцінюючи вплив на формування доходів бюджету, можна говорити про його недосконаліть та неадекватність теперішнім умовам господарювання, оскільки доходи бюджету в сучасних умовах не стали стабільними й передбачуваними як загалом, так і в розрізі окремих джерел їх надходжень.

Прогноз, планування, виконання, контроль і моніторинг доходів бюджету й чинного законодавства мають відбуватися в межах єдиного механізму формування та функціонування доходів бюджету. За таких умов функціонування податкових зобов'язань їх нарахування

та мобілізація мають стати основою мобілізації доходів місцевого бюджету як єдиного неподільного процесу формування доходів бюджету [12].

Велику роль у цьому питанні відіграє впровадження критеріїв оцінки та їх використання на кожному етапі розробки та прийняття управлінських рішень. Але на сьогодні впровадження критеріїв оцінки та їх використання на кожному етапі розробки та прийняття управлінських рішень знаходиться ще на стадії розробки. Головною причиною такого стану є відсутність комплексних досліджень зазначеного питання та певного набору критеріїв оцінки якості послуг, що надаються населенню місцевою владою. У цілому, критерії оцінки:

· сприяють кращій оцінці щодо продуктивності та ефективності діяльності органів влади;

· надають інформацію, яку органи влади можуть використовувати при прийнятті управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності;

· підвищують відповідальність органів влади перед населенням;

· покращують контроль за поточним виконання і плануванням на майбутнє з більшою точністю та гнучкістю;

· забезпечують оцінку результатів діяльності, що сприяє використанню у майбутньому найбільш успішних варіантів.

Переваги критеріїв оцінки результативності діяльності:

· підвищення відповідальності органів влади;

· широке поле для інновацій;

· ефективність витрат;

· поліпшення якості діяльності;

· зосередження уваги на майбутніх результатах;

· прозорість діяльності влади [13, с. 73 – 75].

Висновок

Аналіз та оцінка місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку держави проводиться з урахуванням багатьох факторів та критеріїв. Формування дохідної частини місцевих бюджетів відбувається у достатньо складних сучасних умовах. Незабезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування, а саме: нестача фінансових ресурсів і нестабільність у них дохідних джерел стали актуальною і гострою проблемою. Існують різні джерела формування фінансових ресурсів, використовуючи які, органи місцевого самоврядування мають можливість поповнювати ними місцевий бюджет та виконувати покладені на них функції, основними з яких є податкові надходження… Пріоритетами формування потужної фінансової бази регіонів мають стати подальший розподіл повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування, пошук додаткових джерел формування доходів місцевих бюджетів, розширення дохідної бази місцевих бюджетів, а також удосконалення перерозподільних процесів у бюджетній системі.

Література

1. Клименко, О. М. Сучасний стан дохідної частини місцевих бюджетів України / О. М. Клименко, Н. В. Кальчук // Економіка та держава. – 2016. – № 11. – С. 61 – 64.

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 червня 1997 р. № 280/97-ВР, поточна редакція від 04.11.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/

3. Кулик І.О. Шляхи удосконалення управління місцевими бюджетами / І. О. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa. kharkov.ua/e-book/conf/2012-2/doc/2/11.pdf.

4. Офіційний сайт Державної Казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.treasury.gov.ua/ main/uk/index.

5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

6. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. Луніної І.О.; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН Украї-ни». – К., 2016. – 70 с.

7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.minfin.gov.ua.

8. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/news/8053.

9. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн. / В. В. Зайчикова – К.: НДФІ, 2016. – 299 с.

10. Фінансові результати місцевих бюджетів за 8 місяців 2018 року [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/news/9686

11. Маркович Г. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: міжбюджетні трансферти. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

АНОТАЦІЯ

У статті розкривається сучасний стан місцевих бюджетів України. Для цього проводиться аналіз та оцінка формування дохідної частини місцевих бюджетів держави за роками, зокрема розглядаються обсяги доходів місцевих бюджетів України без урахування трансфертів та з урахуванням таких. На основі аналізу бюджетного законодавства України пропонується впровадження критеріїв оцінки діяльності органів влади та їх використання на кожному етапі розробки й прийняття управлінських рішень, що дозволить запобігти випадкам неефективного та нераціонального використання бюджетних коштів.

Місцеві вибори, як фінансово-правові документи, займають провідне місце в нормативно-правовому забезпеченні діяльності органів місцевої влади і органів місцевого самоврядування. Від якості їх розроблення і реалізації залежить ефективність діяльності органів публічної влади з проблем задоволення соціальних потреб населення. Особливого значення набуває взаємозалежність місцевих бюджетів між собою і від державного бюджету, що вимагає необхідності удосконалення процедури і порядку розрахунку бюджетних трансфертів.

В статті проведено аналіз формування місцевих бюджетів в продовж кількох останніх років, який показує зростання обсягів їх повноважень, що свідчать про розвиток економіки України, навіть в умовах агресії яка ведеться проти України з боку Російської Федерації та про результативність децентралізації влади, яка здійснюється в Україні.

Удосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів неможливе без зміни правових підходів до організації проведення бюджетного процесу, насамперед, запровадження середньострокового планування доходів і переході від повної форми утримання бюджетних установ до формування цільових середньострокових програм, в яких бюджетні кошти виділяються під конкретну мету.

Ключові слова: фінансові ресурси, державний бюджет України, місцеві бюджети, бюджетний процес, бюджетне законодавство, Бюджетний кодекс України.

https://buhgalter.com.ua/news/byudzhetniyproces/formuvannya-mistsevih-byudzhetiv-na-2018- rik-mizhbyudzhetni.

SUMMARY

The article reveals the current state of local budgets of Ukraine. For this purpose, the analysis and estimation of the formation of the revenue part of the local budgets of the state for the years are carried out, in particular, the volume of revenues of local budgets of Ukraine without taking into account transfers and taking into account such. On the basis of the analysis of the budget legislation of Ukraine, it is proposed to introduce criteria for evaluating the activities of the authorities and their use at each stage of development and adoption of managerial decisions, which will prevent cases of inefficient and inefficient use of budget funds.

Local elections, as financial and legal documents, occupy a leading place in the regulatory provision of local government and local self-government bodies. The quality of their development and implementation depends on the effectiveness of the public authorities on the problems of meeting the social needs of the population. Of particular importance is the interdependence of local budgets between themselves and from the state budget, which requires the need to improve the procedure and procedure for calculating budget transfers.

The article analyzes the formation of local budgets in the last few years, which shows an increase in the volume of their powers, which testify to the development of the Ukrainian economy, even in conditions of aggression against the Ukraine by the Russian Federation and the effectiveness of decentralization of power that is being implemented in Ukraine.

Improvement of the mechanism of forming local budget revenues is impossible without changing legal approaches to organizing the budget process, first of all, the introduction of medium-term income planning and the transition from the full form of retention of budget institutions to the formation of medium-term targeted programs, in which budget funds are allocated for a specific purpose.

Key words: financial resources, state budget of Ukraine, local budgets, budget process, budget legislation, Budget Code of Ukraine.

12. Щербань О.Д. Напрями удосконалення формування доходів місцевих бюджетів / О.Д. Щербань // Вісник економіки транспорту і промисловості – 2013. – С. 74–79.

13. Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 73 – 78.

РЕАГУВАННЯ НА КРИТИКУ НА АДРЕСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ

БАГАНЕЦЬ Олександр - здобувач МАУП (Київ, Україна)

В статье автором исследовано административно-правовое обеспечение политики реагирования на критику органов прокуратуры путем установления критериев недопустимых высказываний, а также совершенствования правовых способов защиты прокурора как формы реагирования на неприемлемую критику. Автором обосновано, что основными правовыми предпосылками разработки проблемы реагирования на критику прокуроров есть необходимость эффективного обеспечения независимости прокуратуры. По результатам исследования, автор установил, что положения законодательства по вопросам прокурорской деятельности не охватывают все возможные правовые способы реагирования на критику и требуют дополнения.

Ключевые слова: органы прокуратуры, критика, выражения взглядов, независимость прокуратуры, административно-правовое обеспечение, правовые способы защиты прокурора.

Постановка проблеми

У демократичному суспільстві та правовій державі як не існує перерв при реалізації принципу верховенства права, так не існує «перехідних періодів» чи то під час реформування влади чи після. Органи прокуратури, їх посадові особи, як і посадові особи інших публічних адміністрацій, можуть бути піддані обґрунтованій, справедливій критиці дій чи рішень незалежно від строків виконання функцій держави, стажу, авторитету тощо. На наш погляд, здорова критика є позитивним явищем, що оздоровлює та дисциплінує діяльність прокуратури, стимулює усунення різного роду недоліків та удосконалює їх процесуальну діяльність. Більше того, за конституційною доктриною, критика є правовим засобом вираження поглядів, контролю влади, а також позитивним правом громадського суспільства на легітимну зміну влади.

Але, на жаль, різноманітність та багатогранність проявів форм реалізації прав громадського суспільства не в усіх випадках лежать у рамках закону чи загальноприйнятих доступних межах добросовісної поведінки. Подібного роду поведінка-критика, яка використовується в цілях дезінформованості, руйнування авторитету прокуратури чи окремих прокурорів у суспільстві чи вчиняється з метою впливу на незалежну законну діяльність прокурора повинна бути належним чином ідентифікована та припинена. Саме пошук балансу меж допустимої критики публічних осіб, а також реагування на недобропорядну та неправдиву критику є одним із ключових напрямків стратегії управління в органах прокуратури, що досягається за допомогою системи адміністративно-правового забезпечення.

Аналіз дослідження проблеми запуск реформи функцій органів прокуратури не єдина причина актуальності проведення даного правового дослідження. Незважаючи на те, що загалом засада незалежності прокуратури неодноразово піднімалася такими вченими, як Д. М. Добровольський,

О. С. Проневич, О. В. Маслова, втім праць, пов'язаних із захистом прокурорів від неприйнятної та неправдивої критики, фактично немає на теренах адміністративно-правової науки.

Мета дослідження полягає у вивченні адміністративно-правового забезпечення політики реагування на критику органів прокуратури шляхом встановлення критеріїв неприйнятних висловлювань, а також удосконалення правових способів захисту прокурора від них.

Виклад основного матеріалу

Переосмислення політики реагування на критику прокурорів органів прокуратури обумовлено інституційними змінами до Конституції України в частині правового регулювання органів прокуратури та законодавства з питань прокурорської діяльності, а також суттєвими політичними та інформаційними чинниками, загалом до яких можна віднести наступні: широкі темпи розвитку інформатизації державно-владних процесів; підвищення вимог до прозорості, в тому числі органів прокуратури; недієвість реформ та їх загального ефекту; виконання вимог програми входження України в членство Європейського Союзу; відсутність єдності позицій суду щодо інтерпретації норм етичної поведінки та їх застосування; недосконаліть адміністративно-правового забезпечення функціонування системи прокуратури поза межами кримінального процесу; поява положення в Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII про те, що межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини [6], яке потребує грунтовного вивчення.

Виходячи із того, що основні положення про критику прокурорів розміщені саме в ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» «Гарантії незалежності прокурора», можна констатувати, що основними правовими передумовами розробки даної проблеми є ефективне втілення засади незалежності прокуратури. У першу чергу, необхідно процитувати ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», яка зазначає, що «здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України [6]». Звичайно, таке положення було б недієвим, якби не наявність спеціальних гарантій та інструментів, за допомогою яких і забезпечується фактична незалежність прокурора.

Отже, незалежність прокуратури, яка охоплюється як індивідуальною, так загальною складовою, є станом можливості виконання повноважень без незаконного протиправного впливу прокурора, який досягається механізмом попередження, протидії реальним та потенційним ризикам. Одним із таких ризиків є необґрунтована, несправедлива критика.

Загалом правовий феномен критики влади в європейській демократичній традиції асоціюється із правом особи, яка не наділена владними повноваженнями, висловлювати свої погляди з приводу компетенційної діяльності публічної особи. Ч. 1 ст. 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод закріплено за кожним право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади [2]. Але, у ч. 2 ст. 10 Конвенції чітко зазначено, що «…здійснення таких свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві … для підтримання авторитету і безсторонності суду» [2]. Отже, обмеження критики має легітимний характер за умови, якщо вираження поглядів має шкідливий вплив на авторитет та безсторонність правосуддя. Оскільки органи прокуратури є суб'єктами правоохорони та беруть участь у судових процесах, існують усі правові передумови для законного обмеження неприйнятної критики щодо їх діяльності.

Потрібно врахувати важливе зауваження Т. М. Слінько та В. В. Середюк про правомірність притягнення до відповідальності

засобів масової інформації за критику представників органів правосуддя, якщо їхня критика практично нічим не обґрунтована. Це додатково підтверджується рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Барфод проти Данії», в якій суд не знайшов порушень законності обмеження свободи висловлювання журналіста, коли він бездоказово поставив під сумнів компетентність і повноваження двох судових засідателів, «що, ймовірно, негативно позначилося б на їх репутації перед громадськістю» [8, с. 583]. Іншим важливим джерелом захисту прокуратури від несправедливої критики є Висновок (2013) № 8 Консультативної ради європейських прокурорів, де у п. 45 зазначено, що у випадку, якщо окремий прокурор піддається неправдивій критиці, він має право виправити оскаржувані відомості або використати інші засоби захисту прав згідно з національним законодавством для свого захисту [1].

Досить важливим правовим питанням, яке потребує з'ясування є ідентифікація несправедливої, необґрунтованої критики, яка своїми наслідками несе загрозу незалежності прокуратури, дискредитації чи підриву довіри з боку населення в законну діяльність прокурорів, а також встановлення критеріїв співвідношення неправдивої критики із прийнятною.

За загальним правилом, нормальною, або такою критикою, яка не потребує вжиття заходів реагування, є правдива критика, тобто відомості, що містять факти та дані про реальний перебіг обставин справи, дій чи рішень прокурора.

Також необхідно врахувати позицію Верховного Суду України, який вважає, що перевірка недостовірної інформації може здійснюватися на предмет з'ясовувати чи є вона фактичним твердженням, чи оціночним судженням [7]. При цьому діє правило, при якому коментарі неможливо застосовувати до рішень, яка містять відомості з питань досудового розслідування (слідча таємниця), фактичні дані, що можуть завадити розслідуванню злочинів чи нормальному виконанню інших функцій прокуратури. Із цього правила також існують винятки, що охоплюються положенням ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію», а саме розголошення та коментування відомостей з обмеженим доступом можливе за умови надання дозволу судом на розголошення таких даних або в тому випадку, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною [4].

Необхідно взяти до уваги позицію американської адвокатської спільноти, яка не вважає за можливе реагувати на критику судді у таких випадках: якщо критика є справедливим коментарем або думкою; якщо критика відображає вороже ставлення або сварку між критиком та суддею на особистому рівні; якщо критика є розмитою або нечітким натяком; якщо у критиці піднімаються питання суддівської етики, розгляд яких належать до повноважень дисциплінарних органів; якщо для встановлення фактів, істотних для обґрунтованої відповіді, необхідним є тривале розслідування; якщо відповідь на критику розумно розцінюється як така, що може вплинути на розгляд спірного питання у судовій справі, що триває, або може зробити розгляд такого питання упередженим; якщо критика є неістотною; якщо критика постає під час політичної кампанії, а реакція адвокатури може бути розцінена як публічна підтримка певного кандидата; якщо відповідь буде спробою «захистити те, що захистити не можна» (defend indefensible), тобто те, що справедливо піддане осуду [3].

Згідно із ч. 1 та ч. 2 ст. 30 Закону України «Про інформацію», під адекватну критику підпадають оціночні судження, за висловлювання яких ніхто не може бути притягнутий до відповідальності. Такими оціночними судженнями, за винятком наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, зокрема, з огляду на характер використання мовно-стилістичних засобів (вживання гіпербол, алегорій, сатири) [4].

Суб'єкта критики необхідно обов'язково враховувати при виробленні політики реагування, оскільки вираження заздалегідь неправдивих поглядів, наприклад, фахівців у галузі права має більшу руйнівну силу ,ніж інших суб'єктів. Разом з цим, особли-

во небезпечними вважаємо, необґрунтовані висловлювання з боку засобів масової інформації, оскільки їх аудиторія є найбільшою а відтак, розробка заходів реагування потребує залучення найбільшої кількості ресурсів.

Класифікація критики (виражень поглядів), які потребують реагування, може бути здійснена за наступними критеріями:

1) критерій тяжкості негативних необґрунтованих чи протиправних наслідків, які породжують висловлювання: висловлювання, що містять ознаки втручання та тиску на професійну, публічну діяльність прокурора, або пов'язані із такою діяльністю; критика, інформаційні атаки (напади) необґрунтовані висловлювання, які стосуються як публічної діяльності прокурора, так і його приватного життя та посягають на ділову честь, репутацію, професійні якості;

2) критерій сфери посягання: критика публічної діяльності, рішень, їх мотивів; критика приватного життя прокурора;

3) критерій суб'єкта посягання: критика окремого прокурора; критика прокурора, що займає адміністративну посаду; критика органів прокуратури в цілому.

Критерії співвідношення здорової та нездорової критики публічних осіб уже давно є актуальним напрямком досліджень та різного роду правових тлумачень на міжнародній арені. На наш погляд, найбільшу цінність у даному процесі становить судова практика, оскільки саме судові рішення розширюють межі співвідношення різного роду висловлювань та дають відповідь на питання законності, дотримання меж тощо.

Європейський суд з прав людини неодноразово вказував на важливість встановлення меж висловлювань критики щодо публічних осіб, і його рішення по-різному трактують межі допустимої критики. Наприклад, у справі «Яновський проти Польщі» суд вказує, що державні службовці повинні користуватися громадською довірою в умовах збереження належного порядку, а отже, це може викликати необхідність їхнього захисту під час виконання службових обов'язків від образливих і прикрих словесних нападок. Від цих державних службовців потрібно очікувати – щонайменше – дій відповідно до закону [10].

У справі «Нікула проти Фінляндії» Європейський суд з прав людини не визнав порушенням застосування легкого кримінального покарання щодо адвоката, якого засуджено за критику рішень прокурора, прийнятих останнім по суті обвинувачення у кримінальній справі. Суд зазначив, що факт обвинувачення прокурора у неправомірній поведінці не викликав сумніву, однак критика адвоката стосувалась стратегії дій обвинувачення, свідомо обраної прокурором. Мова, зокрема, йшла про процесуальні рішення, ухвалені прокурором до початку судового розгляду справи, які, з погляду адвоката, були спробою маніпулювання доказами та порушували службові обов'язки прокурора [9].

Окремим питання судових кейсів є критика самими прокурорами системи прокуратури чи публічних рішень інших прокурорів. З одного боку, це прямо стосується свободи вираження поглядів, а з іншого – відповідальності та правил етики. Таким чином, ідеальний варіант врегулювання ситуації – пошук балансу. Етичні аспекти вираження поглядів прокурором будуть існувати завжди, але основне питання полягає у тому, за яких умов це висловлювання може мати юридичне значення для окремих прокурорів? Як типовий приклад можна привести позицію Європейського суду з прав людини у справі Simic vs Bosnia-Herzegovina (2016), де суддя Конституційного суду Боснії та Герцеговини був звільнений за інтерв'ю та за листи високопосадовцям занадто критичного та образливого змісту щодо діяльності Конституційного Суду. Європейський суд з прав людини вказав, що звільненння відбулося у зв'язку з damaging authority and the reputation of a judge та відхилив заяву цього звільненого судді як необґрунтовану [12]. За загальним правилом, засада лояльності прокурорів як публічних осіб свідчить про те, що вони не можуть публічно звинувачувати у порушенні вимог права орган, у якому вони самі працюють. Принципи корпоративної етики прокурорів також схильні до такої аксіоми. На відміну від прокурора, суддя, на наш погляд, має певні переваги, які полягають у можливості аргументовано зазначити в окремій думці, в чому суть

помилки, що припустився суд, без узагальнень, оцінок і т.д. У такому випадку враховуючи позицію Європейського суду з прав людини, порушень не буде.

Норми вітчизняного законодавства з питань прокурорської діяльності не мають чіткої визначеності, яким чином та які правові засоби необхідно використовувати для ліквідації та припинення негативних наслідків від неправдивої критики в сторону прокурора при здійсненні ним своєї діяльності.

Недосконалим є положення ч. 6 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», в якому законодавець ніби намагається встановити правовий спосіб захисту незалежності прокурора, але при цьому у Законі відсутні норми захищеності від неправдивого висловлювання. Зокрема зазначається, що прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень необхідні заходи для усунення загрози [6]. З цього приводу необхідно зазначити наступне: по-перше, критичні висловлювання не в усіх випадках є загрозою незалежності прокурора; по-друге, інколи предмет критики спрямований не тільки на окрему особу прокурора, а на шкоду авторитету системи прокуратури чи її окремих структурних підрозділів загалом. У такому випадку для Ради прокурорів України існують законні підстави для відмови на реагування щодо поширення несправедливих відомостей; по-третє, об'єкт посягання неправдивих висловлювань може стосуватися приватного життя особи прокурора, що також не підпадає під підстави для реагування згідно з ч. 6 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру».

Відомче нормативне регулювання містить деякі положення в контексті інформаційної захищеності. Так, п. 1.4. Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» від 18 вересня 2015 року №218 передбачає оперативне реагування на критичні публікації та повідомлення про роботу органів прокуратури [5]. Також зазначеним Наказом стосовно відділу зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України передбачено наступні обов'язки у сфері реалізації політики виявлення критики органів прокуратури: здійснювати аналіз інформаційного простору щодо висвітлення діяльності органів прокуратури у засобах масової інформації; виявляти матеріали критичного характеру щодо роботи прокуратур нижчого рівня та надсилати відповідну інформацію для реагування до регіональних прокуратур; систематично проводити моніторинг інформаційного простору щодо висвітлення діяльності органів прокуратури у ЗМІ, повідомлень про злочини та інші порушення закону; зміст матеріалів критичного характеру невідкладно доводити до відома керівників прокуратур [5].

І лише одним пунктом наказу Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 року №218 передбачено реагування на критику прокуратури у формі розробки та реалізації необхідних заходів для корегування висвітлення діяльності органів прокуратури в засобах масової інформації [5]. Але знову ж таки зазначена норма не містить підстав та умов здійснення діяльності із корегування інформаційного контенту, механізму ліквідації шкідливих наслідків як для окремих прокурорів, так і для органів прокуратури в цілому (за їх наявності), видів критики, на яку необхідно реагувати тощо. Загалом такий вид реагування стосується системи органів прокуратури, а не окремих прокурорів, у чому вбачаємо суттєвий недолік.

На публічну діяльність та приватне життя прокурора поширюються особливі гарантії недоторканості ділової репутації, які зазначені не тільки в Законі України «Про прокуратуру». Ст. 299 Цивільного кодексу України є однією із ключових норм у контексті захисту особистих немайнових прав прокурора, не просто як публічного обвинувача, а як фізичної особи.

Однак, реалізувати такий захист прокурору не завжди вдається, оскільки критика та оціночні судження щодо його діяльності є допустимим явищем з урахуванням його публічно-правового статусу. Це, зокрема, підтверджується ухвалою від 15.03.2017 у

справі № 569/568/15-ц Вищого спеціалізованого суду України [11]. Так, суд залишив без змін Рішення Рівненського міського суду Рівненської області від 25 лютого 2016 року та ухвалу апеляційного суду Рівненської області від 13 квітня 2016 року, якими відмовлено у задоволені позову прокурора про захист честі, гідності, ділової репутації та відшкодування моральної шкоди. Відмовляючи у задоволені касаційної скарги прокурора, колегія судів, посилаючись на Декларацію про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації, схваленої 12 лютого 2004 року на 872-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи, а також на рекомендації, що містяться у Резолюції 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканість приватного життя, зауважила, що межа допустимої критики політичного діяча чи іншої публічної особи є значно ширшою, ніж окремої пересічної особи, що, в тому числі, поширено і на діяльність органів прокуратури. Також колегія суддів резюмувала, що при вирішенні такого роду правовідносин та визнання поширеної інформації недостовірною, судам необхідно визначати характер такої інформації та встановити, чи є ця інформація фактичним твердженням чи оціночними судженнями (не містять фактичних даних, зокрема критики, оцінки дій, а також висловлювань, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, з огляду на характер використання мовних засобів, зокрема гіпербол, алегорій, сатири). На думку Суду, оціночні судження не підлягають спростуванню і доведенню їх правдивості [11]. Проте незважаючи на склад доведення, подання прокурором позову про захист честі, гідності, ділової репутації та відшкодування моральної шкоди (за умови її понесення) повинно бути включено до періоду заходів реагування на неправдиву критику.

Висновки

На підставі проаналізованих положень нормативних актів з питань діяльності прокуратури встановлено, що в них не передбачені інші способи захисту прокурора від необґрунтованої критики, окрім звернення до Ради прокурорів України. Також констатується відсутність норм, які закріплюють індивідуальну правову можливість реагування на неправдиву, несправедливу критику, інформаційну атаку, або іншого роду фактичні твердження, які не відповідають дійсності чи спричиняють виникнення негативних наслідків.

З огляду на національні стандарти та практику правотворчої діяльності, найбільш доцільним вважаємо закріплення права прокурора на вжиття заходів щодо реагування на неприйнятну критику що містить фактичні твердження шляхом використання всіх доступних правових способів захисту в законодавстві з питань прокурорської діяльності, в тому числі судового.

Література

1. Висновок (2013) № 8 Консультативної ради європейських прокурорів «Про взаємодію прокуратури ти ЗМІ». – [URL] : https://www.gp.gov.ua.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція; Рада Європи від 04.11.1950 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/995_004.

3. Пільков К. «Як критикувати суддю? — Як?? Критикувати суддю?» // Судебно-юридическая газета, 2017. – [URL] : https://court.gov.ua/press/interview/392691.

4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12.

5. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 року №218 (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 23.04.2018 № 79). – [URL] : https://www.gp.gov.ua.

6. Про прокуратуру : Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18.

7. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи : Постанова Верховного суду України

АНОТАЦІЯ

У статті автором досліджено адміністративно-правове забезпечення політики реагування на критику органів прокуратури шляхом встановлення критеріїв недопустимих висловлювань, а також удосконалення правових способів захисту прокурора як форми реагування на неприйнятну критику. Автором обґрунтовано, що основними правовими передумовами розробки проблеми реагування на критику прокурорів є необхідність ефективного забезпечення засади незалежності прокуратури. За результатами дослідження, автор встановив, що положення законодавства з питань прокурорської діяльності не охоплюють усі можливі правові підстави реагування на критику та потребують доповнення.

Ключові слова: органи прокуратури, критика, висловлювання поглядів, незалежність прокуратури, адміністративно-правове забезпечення, правові способи захисту прокурора.

від 27.02.2009 № 1 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/v_001700.

8. Слінько Т. М. Свобода вираження поглядів у рішеннях Європейського Суду з прав людини та загальні критерії її обмеження / Т. М. Слінько, В. В. Середюк // Форум права. - ф2009. - № 3. - С. 580-585. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_3_91.

9. Справа «Нікула проти Фінляндії» : Справа; Європейський суд з прав людини від 21.03.2002 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/980_042.

SUMMARY

In the article the author analyzes the legal support of the policy of responding to the criticism of the prosecutor's office by setting criteria of inadmissible statements, and also improves the legal methods of prosecutor protecting as a form of reaction to unacceptable criticism. The author substantiates that effective provision of the prosecutor's independence is a consequence of legal developing of a problem of responding to criticism of prosecutors. According to the results of the study, the author concludes that the provisions of the prosecution law don`t cover all possible legal grounds for responding to criticism and need to be completed.

Key words: prosecutor's offices, critics, statements of opinions, independence of the prosecutor's office, legal support, legal ways of protecting the prosecutor.

10. Справа «Яновський проти Польщі» (Заява N 25716/94) : Рішення; Рада Європи від 21.01.1999 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/980_248.

11. Ухвала від 15.03.2017 у справі № 569/568/15-ц Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ / Єдиний державний реєстр судових рішень URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1.

12. Simic v. Bosnia-Herzegovina (2016): ECHR 404 (2016) 08.12.2016. – [URL] : https://hudoc.echr.coe.int/eng#{«itemid»:[«001-169737»]}С.

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНФОРМАЦІЙНОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

ГАЙДАЙ Сергій - здобувач МАУП (Київ, Україна)

В статье автором исследованы информационно-правовое положение прокурора органов прокуратуры Украины исходя из анализа правовой природы его информационной компетенции. В зависимости от занимаемой должности, автором выделены уровни информационной компетентности прокурора: персональную (общую) и административную. Автором обосновано, что направленность информационной компетентности прокурора прослеживается по недопущению нарушения информационных прав субъектов правоотношений, восстановления нарушенных информационных прав и интересов, уважения к личному информационному пространству и частной жизни лиц, а также контроля за соблюдением информационного законодательства при работе с различными видами данных. В выводах автором предложены изменения в действующее законодательство с целью усовершенствования информационной независимости прокурора.

Ключевые слова: прокурор органов прокуратуры, информационно-правовой статус, информационная компетентность, информационное право, субъект властных полномочий, защита прав и интересов, публичные информационные отношения.

Постановка проблеми

Інформаційне право – це одна із небагатьох галузей права, у якій беруть участь усі види суб'єктів, які можуть вступати у правовідношення взагалі. Такий висновок цілком закономірний, якщо врахувати той факт, що всі учасники правовідносин користуються інформацією задля наповнення їх взаємодії сутністю та змістом.

Стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних процесів та інформатизація демократичних інституцій вимагає переосмислення ролі інформаційного права у сфері публічного адміністрування. Працівник, який обіймає посаду прокурора в органах прокуратури, щодня реалізуючи функції прокуратури, здійснює інформаційну діяльність, створюючи, обробляючи, поширюючи, охороняючи відомості та дані. В один і той же час прокурор може диктувати чи нав'язувати інформаційну політику та одночасно бути об'єктом різностороннього інформаційного тиску. Інформаційне середовище роботи прокурора динамічне, піддане впливу ряду чинників та факторів, що можуть створювати загрози його інформаційній безпеці. З'ясування сутності інформаційно-правового статусу прокурора дасть можливість на рівні норм закону пристосувати прокурора до сучасних викликів інформаційного світу.

Аналіз дослідження проблеми

Якщо правовий статус працівників прокуратури неодноразово досліджувався вченими у системі правової доктрини (Чечерський В.І., Малюга В.І., Косюта М.В., Бубрика М.М., Кулинич С.А., Пряников С.В., Толочко Я.М., О.С. Іщук,-

О.О. Шандула, М.А. Сурженко та ін.), то у питаннях його інформаційної складової, на жаль, відсутні праці.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні сутності та ознак правової природи інформаційного статусу прокурора органів прокуратури України.

Виклад основного матеріалу

Загалом, правовий статус суб'єкта інформаційного права – прокурора є закономірним продовженням змісту сутності правового статусу суб'єкта публічно-владних повноважень, тобто його компетенції, обов'язків та гарантій законної діяльності, але із властивими інформаційному праву особливостями.

Компетенція прокурора у сфері інформаційного права – це визначена законом сукупність завдань, повноважень, обов'язків та норм про юридичну відповідальність прокурора при виробленні, поширенні, обробці, зберіганні, а також охороні інформації, діяльність з якою виникає в процесі виконання функцій та завдань прокуратури.

Загалом джерела компетенції прокурора в інформаційно-правовій сфері можна визначити із наступних груп нормативного регулювання.

Інформаційно-правове законодавство є найбільш широкоохоплюючим за наповненням. У цілях виокремлення положень, які стосуються регулятивної дії щодо діяльності прокуратури, інформаційно-правове законодавство слід обмежити колом актів, які регламентують публічні інформаційні правовідносини.

Положення інформаційно-правового законодавства як джерела інформаційної компетенції органів прокуратури можуть носити стратегічний, правовстановлюючий, правозобов'язуючий характер. Наприклад, норми Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 № 537-V містять стратегічний посил про необхідність впровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій у діяльність органів державної влади, в числі яких особливе місце займає і прокуратура [11]. Продовжуючи питання інформатизації, важливо відмітити, що Розпорядженням Кабінету Міністрів Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні від 15 травня 2013 року № 386-р визначається пріоритетом напрямок інформаційного менеджменту для державних органів щодо переходу на електронний документообіг [13], що в даному випадку вимагає, проведення подальшої нормативної роботи з питань інформатизації в органах прокуратури.

Закони України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» в частині правового статусу встановлюють загальні інформаційно-правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів інформаційних правовідносин та розпорядників публічної інформації, а також тих, які уповноважені на захист інформаційних прав осіб. Зазначені акти законотворення є основою для виробленя державної інформаційної політики забезпечення реалізації права на публічну інформацію, яка в тому числі циркулює в органах прокуратури. Закони визначають правові засади реалізації обов'язків органів прокуратури як розпорядників публічної інформації; порядок інформаційної діяльності при розгляді звернень громадян та реалізації інших інформаційних потреб; захист, охорону інформації та гарантії інформаційної діяльності [9].

Специфіка функцій та завдань в органах прокуратури відмінні від інших суб'єктів публічного адміністрування. Враховуючи «публічність» особи прокурора в суспільстві, високий коефіцієнт впливу рішень прокуратури на громадську думку, значний вплив на інформаційну компетентність справляють акти, що встановлюють порядок та стандарти прозорості управління прокуратурою. Це також зумовлено необхідністю: підтримання високого рівня довіри до органів прокуратури

та прокуроров; налагодження партнерських відносин між органами прокуратури та громадським суспільством (оскільки взаєморозуміння впливає на ефективність роботи прокуратури); дисциплінованості прокурорів у силу наявності високого ступеня дискреційних повноважень, тобто дій які можуть прийматися на власний розсуд; підтримки демократичних цінностей та демократії загалом у зв'язку із широкою інтегрованістю функцій прокуратури у соціально-правові та державницькі процеси.

Одним із перших Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31.07.2000 № 928/2000 встановив пріоритетні напрями державної політики у сфері інформатизації, якими є задоволення конституційних прав громадян на інформацію, у тому числі про діяльність органів влади та побудови відкритого демократичного суспільства на цих засадах [8]. На виконання положень зазначеного наказу, органи влади зобов'язані створити та адмініструвати відомчі електронні вебсайти з метою оприлюднення та постійного оновлення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, що здійснюється для підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі [7]. Інформаційна відкритість прокурорів є основою їх інформаційної компетентності. Як приклад необхідності підтримання такої властивості, у Наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» № 218 від 18.09.2015 зазначається, що для максимально повного й об'єктивного донесення до громадськості інформації про діяльність органів прокуратури Першому заступнику та заступникам Генерального прокурора України, заступнику Генерального прокурора України – Головному військовому прокурору, заступнику Генерального прокурора України – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (після призначення), керівникам регіональних та місцевих прокуратур необхідно систематично брати безпосередню участь у заходах медійного характеру (брифінгах, прес-конференціях, теле- і радіоефірах, інтерв'ю тощо) [10]. З цього приводу слід погодитись із Г.В. Гаврюшенком [2] та стверджувати, що зазначені посади органів прокуратури володіють медіакомпетентністю, тобто правовою можливістю та бажаним обов'язком регулярного офіційного спілкування із засобами масової інформації.

Спеціалізоване законодавство з питань прокурорської діяльності. У Конституції України (ст.131-[1]) та ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» міститься чітке усвідомлення мети реалізації повноважень прокуратурою – захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [5; 12]. Зазначену легітимну мету можна розширити, прокоментувавши міркування В.Я. Настюк у тому, що захист інформаційних прав громадян органами прокуратури може відбуватися у спосіб, насамперед, щодо забезпечення доступності інформації, захисту приватної інформації про особу, підтримки демократичних інститутів у сфері інформаційної діяльності інших суб'єктів, мінімізації ризику інформаційної нерівності [6, с. 29].

Інформаційні права, свободи та інтереси, що пов'язані із доступом, обміном та поширенням відомостей, без сумніву, являються невід'ємним елементом основоположних природних нематеріальних прав.

Автори посібника «Інформаційне право» Бачило І. Л., Лопатин В. Н. міркують, що посадовцям органів державної влади, виходячи із їх правового статусу, кореспондується відповідне інформаційне поле та ресурс [1, с. 207-208]. Зазначене теоретичне обґрунтування можна цілком спостерігати в органах прокуратури. Так, За-

коном України «Про прокуратуру» окремо визначаються повноваження прокурорів органів прокуратур залежно від рівня органу в системі прокуратури: Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури [12]. Зазначені адміністративні посади реалізують інформаційну компетентність у межах своєї юрисдикції. Наприклад, Генеральний прокурор України уповноважений на прийняття управлінських рішень (наказів) з питань інформаційної діяльності, яка поширюється на всю систему прокуратури України і навіть систему правоохоронних органів. Для таких цілей рішення Генерального прокуратура України можуть носити статус нормативно-правового акта. Керівники регіональних та місцевих прокуратур, серед іншого, в межах своїх адміністративних повноважень, організовують контроль за діяльністю підлеглих прокурорів в інформаційній сфері. Зокрема, п. 1.5. Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України передбачено відповідальність за організацію оприлюднення та надання публічної інформації керівників структурних підрозділів органів прокуратури [3].

Ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» передбачено загальні обов'язки прокурора. П. 2 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язує прокурора не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом [12]. Не тільки у сфері інформаційного права, а й у інших різновидах відносин особливе місце належить правилам прокурорської етики, обов'язок дотримання яких передбачено п. 4 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру». Ст. 11 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури передбачено обов'язок працівника прокуратури забезпечувати конфіденційність інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім тих випадків, коли законом передбачено право чи обов'язок розкривати таку інформацію. Водночас для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації, у тому числі щодо його діяльності чи прийнятих ним рішень, якщо це передбачено законом [4]. Таким чином, можна стверджувати про так звану дуалістичну ознаку інформаційної компетентності прокурора, яка полягає, з одного боку, у нерозголошенні певних відомостей, а з іншого - у забезпеченні відкритості інформації. Пошук балансу відкритого та закритого сегменту є складним завданням щоденної професійної діяльності, оскільки за невиконання вимог, як і в першому, так і в другому випадку, до прокурора може бути застосовано юридичну відповідальність.

Інші обов'язки також доповнюють сутність інформаційної компетентності. Такі загальні обов'язки, як «діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» та «виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень [12]» у ракурсі інформаційної компетентності можна інтерпретувати спрямованістю на недопущення порушення інформаційних прав суб'єктів правовідносин, поваги до особистого інформаційного простору та приватного життя, а також дотримання інформаційного законодавства при роботі з різними видами даних.

Висновки та пропозиції

Змістом авторського визначення поняття «компетенція прокурора у сфері інформаційного права» є визначена законом сукупність завдань, повноважень, обов'язків та норм про юридичну відповідальність прокурора при виробленні, поширенні, обробці, зберіганні, охороні інформації, діяльність з якою виникає в процесі виконання функцій та завдань прокуратури.

До ознак компетенції прокурора як суб'єкта інформаційного права можна віднести: наддержавний вплив на формування концепції інформаційно-пра-

вового статусу; відсутність приватного інтересу при реалізації інформаційної компетентності; в залежності від займаної посади, присутня наявність рівнів інформаційної компетентності прокурора, а саме, персональний (властивий для усіх посад прокурорів в органах прокуратури) та адміністративний (притаманний адміністративним посадам в органах прокуратури); «дуалістичність» характеру інформаційної компетентності прокурора; спрямованість інформаційної компетентності прокурора прослідковується щодо недопущення порушення інформаційних прав суб'єктів правовідносин, відновлення порушених інформаційних прав та інтересів, поваги до особистого інформаційного простору та приватного життя осіб, а також контролю за дотриманням інформаційного законодавства при роботі із різними видами даних; значний вплив на інформаційну компетентність справляють акти, які встановлюють порядок та стандарти прозорості управління системою прокуратури, оскільки специфіка функцій та завдань в органах прокуратури відмінні від інших суб'єктів публічного адміністрування.

Посада прокурора потребує наявності гарантій незалежності здійснення ним своїх повноважень. На жаль, положення про інформаційну незалежність прокурорів не є предметом законодавчого та нормативного регулювання, проте їх місце очевидно повинно бути складовим елементом правового положення прокурора. У зв'язку із наявністю беззаперечних доводів про необхідність правового забезпечення інформаційної незалежності, пропонується доповнити ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (зі змінами і доповненнями) назвою «Незалежність прокурора забезпечується» п. 7 наступного змісту: «Належною системою інформаційної інфраструктури та гарантіями недопущення інформаційної дискредитації за законні дії».

Література

1. Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов, М. А. Информационное право. СПб.: Юрид. центр Пресс. – 2001. – [URL]: http://www.telecomlaw.ru/studyguides/infolaw/infolaw_2002_blf.pdf.

2. Гаврюшенко Г. В. Медіакомпетентність прокурора: постановка питання / Г. В. Гаврюшенко // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. – Харків, 2013. – Вип. 124. – С. 260–268.

3. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України : затв. Наказом Генерального прокурора України від 10 травня 2011 року № 53 (зі змінами і доповненнями, внесеними наказом Генерального прокурора від 06.08.2014 №81). – [URL]: https://www.gp.gov.ua/.

4. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : затв. Наказом Генеральної прокуратури України №123 від 28 листопада 2012 року. – [URL]: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992.

5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. – [URL] : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page.

6. Настюк В. Я. Формування системи інформаційного законодавства в Україні / В. Я. Настюк // Інформація і право. - 2011. - № 2. - С. 27-31. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Infpr_2011_2_6.

7. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. – [URL] : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF.

8. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні : Указ Президента України

АНОТАЦІЯ

У статті автором досліджено інформаційно-правове положення прокурора органів прокуратури України через аналіз правової природи його інформаційної компетенції.- У залежності від займаної посади, автором виокремлено рівні інформаційної компетентності прокурора: персональну (загальну) та адміністративну. Автором обґрунтовано, що спрямованість інформаційної компетентності прокурора прослідковується щодо недопущення порушення інформаційних прав суб'єктів правовідносин, відновлення порушених інформаційних прав та інтересів, поваги до особистого інформаційного простору та приватного життя осіб, а також контролю за дотриманням інформаційного законодавства при роботі із різними видами даних. У висновках автором запропоновані зміни до чинного законодавства з метою удосконалення інформаційної незалежності прокурора.

Ключові слова: прокурор органів прокуратури, інформаційно-правовий статус, інформаційна компетентність, інформаційне право, суб'єкт владних повноважень, захист прав та інтересів, публічні інформаційні відносини.

SUMMARY

In the article the author investigates the information and legal position of the prosecutor of the prosecutor's office of Ukraine through his law-information competence. Depending on the position occupied, the author identifies the level of information competence of the prosecutor: personal (general) and administrative. The author substantiates, that the direction of the informational competence of the prosecutor is following order to: prevention the violation of the information rights subjects of legal relations; restoration of violated information rights and interests, respect for the personal information space and privacy of individuals; control over compliance with information law during working with different types of data. Also, the author proposes changes to the current legislation to improve the information independence of the prosecutor in the conclusions.

Key words: public prosecutor, information and legal status, information competence, information law, subject of authority, protection of rights and interests, public information relations.

від 31.07.2000 № 928/2000. – [URL] : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928/2000.

9. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 48, ст.650. – [URL] : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/parao21#o21.

10. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 року. – [URL] : https://www.gp.gov.ua.

11. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон від 09.01.2007 № 537-V// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102. – [URL] : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16.

12. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. - Відомості Верховної Ради. – 2015, № 2-3, ст.12. – [URL] : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.

13. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Стратегія від 15.05.2013 № 386-р. – [URL] : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ СУДДІВ

ЖУКОВ Сергій Вікторович - кандидат юридичних наук, докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 342.98

В статье определены особенности зарубежного опыта правового обеспечения добропорядочности судей. Автор доказывает, что возможность получать достоверную информацию о добропорядочности судей зависит от создания обоснованной системы критериев добропорядочности, которые могут выступать индикаторами состояния коррупции в обществе, развития демократических отношений. Обеспечение добропорядочности судей является неотъемлемым условием построения эффективной системы противодействия коррупции в государстве, что достаточно убедительно доказано опытом многих демократических государств. Автор обосновывает, что наиболее полезным для Украины может считаться опыт Королевства Нидерланды, где тщательно детализирован правовой статус субъектов противодействия коррупции. Вызывает интерес опыт Федеративной Республики Германия, где разработаны профили профессиональной компетентности судей, включающие ряд личностных качеств, обуславливающих добропорядочность судьи как при осуществлении правосудия, так и в частной жизни.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, добродетель судей, субъекты обеспечения добропорядочности судей, противодействие коррупции, зарубежный опыт.

Постановка проблеми

Проблеми вибору правової моделі забезпечення доброчесної поведінки суддів є дуже важливими сьогодні, коли здійснюється масштабне реформування системи судової влади. Судова реформа стала однією з найочікуваніших у суспільстві, оскільки справедливий, безсторонній та неупереджений суд є важливою гарантією ефективної боротьби з корупцією, надходження в Україну інвестицій, забезпечення прав і свобод кожного та побудови держави, керованої верховенством права. Судова реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини [1]. Разом з тим, незважаючи на важливість дослідження правових аспектів забезпечення доброчесності суддів, цій проблематиці ще не приділено достатньої уваги на теоретико-методологічному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження правових засад доброчесності представників органів виконавчої влади провела О. Томків, яка вважає, що засада доброчесності має бути практично впроваджена у процеси набуття та реалізації повноважень абсолютно всіх органів державної влади України та їх представників. Високий рівень доброчесності необхідно забезпечити в роботі апарату Президента України, власне його діяльності як глави держави, у функціонуванні парламенту, системі органів виконавчої влади, судах, прокуратурі, податкових та інших державних органах. На її думку, цього можна досягти шляхом піднесення вимоги доброчесності державної влади до рівня принци-

пу її організації та здійснення. Цей принцип має бути закріплений у Конституції і законах України та реалізований у відповідних їм підзаконних нормативно-правових актах [2, с.66]. І. М. Бевзюк, досліджуючи проблематику доброчесності працівників прокуратури, вважає, що в умовах трансформації української прокуратури в правову інституцію європейського зразка особливої актуальності набувають питання особистісного виміру доброчесності прокурора, що можна визначити як психологічну характеристику особистості прокурора в аспекті світоглядного несприйняття ним корупції, антикорупційної стійкості, здатності та вміння протистояти й протидіяти корупціогенним факторам і загрозам, що виникають у процесі прокурорської діяльності [3, с.139]. В. І. Федорович, провівши дослідження щодо визначення доброчесності в діяльності судді, вважає, що рівень довіри до суду має стати тим основним критерієм, за яким можна буде судити про ефективність сучасної судової реформи в нашій державі. При цьому, на думку автора, рівень довіри і визначає рівень доброчесності в діяльності судді (суду). Системно утворюючими показниками даного критерію повинні стати такі основні складові: незалежність судової влади; авторитетність судової влади; відповідальність судової влади, в першу чергу її соціальна та моральна складові. Виходячи з цього, В. І. Федорович формулює поняття доброчесності в діяльності судді як необхідну морально-етичну складову діяльності судді, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх службових обов'язків та розпорядженні державними ресурсами [4, с.187][1]. Окремим аспектам правового забезпечення доброчесності присвячено роботи А. Л. Борка, Є. В. Кобка, О. А. Кульбашної та інших авторів. Разом з тим особливості зарубіжного та міжнародного досвіду забезпечення доброчесності суддів досліджені у науці адміністративного права фрагментарно, в аспекті вирішення інших дослідницьких завдань.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Мета статті полягала в тому, щоб на підставі аналізу зарубіжного досвіду визначити напрями впровадження напрацювань демократичних європейських держав у галузі забезпечення доброчесності суддів.

Виклад основного матеріалу

Намагання підвищити рівень доброчесності представників органів державної влади знайшло своє відображення у багатьох правових документах, прийнятих як на міжнародному, так і на національному рівні. У Резолюції Організації Об'єднаних Націй від 7 вересня 1990 року «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва» підкреслювалося, що стримуючий вплив розслідувань, переслідування і безпосереднє позбавлення зловмисників можливості діяти шляхом усунення їх від посади і ув'язнення можуть зменшити корупцію в уряді. Однак, як зазначено у вказаному міжнародному документі, майже всі практичні працівники, що займаються боротьбою проти корупції, погодяться з тим, що незалежно від того, наскільки жорстко або суворо здійснюються заходи кримінального переслідування, будь-яке суспільство реально може показати лише невелику частину посадових осіб, які зловживають своїм службовим становищем. Для підвищення рівня доброчесності урядових службовців необхідні адміністративні, управлінські, законодавчі механізми і механізми звітності [5].

У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб закріплено, що державна посада, як вона визначається у національному законодавстві, це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Тому державні посадові особи виявляють абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади. Державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно й ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю. Вони постійно прагнуть того, щоб забезпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами,

[1] Федорович В.І. Концептуальні підходи до визначення доброчесності в діяльності судді. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. №3. С.184-187. http://lsej.org.ua/3_2015/53.pdf

за які вони несуть відповідальність. Державні посадові особи уважні, справедливі і неупереджені при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю. Вони ніколи не надають будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі, не допускають дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою [6].

У Лімській декларації, прийнятій на VIII Міжнародна конференція по боротьбі з корупцією у м. Ліма (Перу) 7-11 вересня 1997 року, визначено, що всі уряди мають забезпечувати незалежність, доброчесність та деполітизацію судової системи як наріжного каменя закону права, від якого залежить ефективність боротьби з корупцією [7].

Водночас, як підкреслювалося у Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», доброчесність суддів є необхідною передумовою існування незалежної судової системи в державі. У демократичних державах суди відіграють провідну роль у протидії корупції. Перші кроки у здійсненні судової реформи в Україні не спричинили помітні зміни у забезпеченні доброчесності в органах судової влади. До основних корупційних ризиків в органах судової влади можна віднести: 1) незавершеність формування системи спеціальної підготовки суддів; 2) неефективність процедури добору і призначення суддів (недосконаліть вимог до кандидатів на посаду судді, відсутність порядку складання кваліфікаційного іспиту, методики оцінювання рівня професійних знань і умінь кандидата, неврегульованість процедури співбесіди з кандидатом на посаду судді); 3) законодавчу невизначеність етичних стандартів поведінки суддів, незавершеність процедури врегулювання конфлікту інтересів під час виконання суддями професійних обов'язків; 4) можливість застосування недосконалих процесуальних форм для вчинення корупційних діянь; 5) існування непроцесуальної (фактичної) залежності суддів від судів вищих ланок; 6) недостатню відкритість і прозорість судового процесу; 7) недосконаліть процедури призначення посадових осіб на адміністративні посади в судах і можливість використання адміністративних повноважень для впливу на прийняття суддями процесуальних рішень; 8) законодавчу невизначеність статусу суддів як суб'єктів корупційних діянь, неефективність діяльності спеціально уповноважених органів, що реалізовують повноваження з притягнення суддів до відповідальності, відсутність механізмів перевірки інформації про вчинення суддями правопорушень; 9) недосконаліть правового регулювання недоторканності суддів, що призводить до звуження гарантій їх незалежності; 10) низьку ефективність забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, в тому числі суддів, членів їх сімей та близьких родичів; 11) недостатній рівень матеріального забезпечення суддів та фінансового забезпечення діяльності судів [8]. Незважаючи на те, що вказаний документ втратив чинність, його положення, на нашу думку, в деяких аспектах зберігають свою актуальність і нині. Хоча, безумовно, слід визнати, що за 12 років, що минули з моменту затвердження цитованої редакції Концепції подолання корупції в Україні, рівень доброчесності у судовій системі однозначно змінився на краще.

Одним із важливих питань, яке сьогодні турбує як науковців, так і практиків, є розуміння правового статусу Громадської ради доброчесності. Як підкреслювалося у Резолюції Організації Об'єднаних Націй від 7 вересня 1990 року «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва», незалежно від того, як часто застосовуються кримінальні санкції і яке особисте задоволення вони викликають у співробітників органів з боротьби з корупцією, вони можуть сприяти забезпеченню чесності серед державних службовців лише у рамках добре керованої організації, яка передбачає достатні стимули. Ця обставина була взята до уваги у структурі однієї із створених організацій по боротьбі з корупцією - Гонконгська незалежна комісія з боротьби проти корупції. В Комісії функціонували три відділи з різними функціями (оперативний відділ проводив роботу з розслідування кримінальних справ, відділ попередження корупції намагався ліквідувати уразливість систем або процедур до корупції, а відділ зв'язків з громадськістю інформував її про небезпеку корупції. Аналогічним чином у Тринідаді і Тобаго були укріплені діючі ме-

ханізми боротьби з корупцією, такі, як управління омбудсмена і Комісія забезпечення доброчесності урядових службовців, з метою встановлення системи подання фінансових декларацій державними службовцями [5].

Національне бюро доброчесності Нідерландів (НБД) є одним із органів боротьби з корупцією, який надає підтримку державним організаціям щодо реалізації заходів у сфері етики та доброчесності. Міністр внутрішніх справ і зв'язків Королівства відповідає за координацію й дотримання принципів доброчесності в державному секторі Нідерландів. Саме з цією метою, згідно з рішенням міністра, було створено НБД. Відповідно до положень Конвенції ООН проти корупції від 2003 року, було прийнято рішення провести реформу НБД, зокрема вивести цю установу за межі Міністерства внутрішніх справ і зв'язків, об'єднавши її з державною установою, що відповідає за надання послуг державного сектору у сфері ринку праці та контролю трудових відносин (САОР). Водночас було збережено автономний статус НБД та забезпечено його всіма необхідними ресурсами для виконання функцій. Нині НБД відповідає за виконання трьох завдань: 1) надання підтримки і провадження політики у сфері службової етики та доброчесності. Ця функція передбачає організацію семінарів, конференцій у різних державних установах, а також надання всієї необхідної інформації; 2) збір, поширення й обмін інформацією та знаннями. НБД здійснює моніторинг національного та міжнародного досвіду у сфері доброчесності, аналізує провідний досвід як на національному, так і на міжнародному рівні, бере участь у дослідженнях і публікує їх результати; 3) розвиток інструментів з упровадження доброчесності вдосконалює заходи, що можна використати для дискусій, оцінювання або поліпшення доброчесності всередині організації. Основною метою НБД є підвищення рівня підготовки співробітників організації, сприяння тому, щоб згодом ця організація самостійно могла створити, розвивати й поліпшувати політику у сфері службової етики та доброчесності. Причому поняття «добропорядність» тлумачать як досить широке, що охоплює дотримання численних вимог правових актів, адміністративних рішень і процедур [6, с.136].

Заслуговує на увагу також досвід забезпечення доброчесності суддів Федеральної Республіки Німеччина. Метою низки різноманітних процедур набору та відбору є забезпечення обрання найбільш підходящих кандидатів. Намагаючись сформувати ширшу базу для прийняття рішень щодо відбору, деякі землі зробили спробу визначити подальші критерії на додаток до основних критеріїв та загальних професійних кваліфікацій, що визначені законом та описані вище. У той час, як у минулому набір суддів загалом проводився на основі результатів підсумкових державних іспитів, зараз усе більше поширюється розуміння того, що хороший суддя повинен володіти й іншими навичками та здібностями, і на підкріплення цього підходу вимога щодо «соціальних компетенцій» була включена у Розділ 9 Закону про судочинство. Адміністрації деяких земель склали списки подальших критеріїв, відповідність яким є обов'язковою чи рекомендованою для кандидатів. У деяких випадках ці списки (профіль працівника, «Anforderungsprofile») були встановлені тільки для вищих суддівських посад (відповідність цим вимогам є передумовою для того, щоб одержати можливість кар'єрного зростання), у той час як в інших випадках вони застосовуються вже під час призначення вперше. Дуже деталізовані профілі існують у таких землях, як Баварія, Гессен та Нижня Саксонія [10]. Отже, можливість отримувати достовірну інформацію щодо доброчесності суддів залежить від створення обґрунтованої системи критеріїв доброчесності, які можуть виступати індикаторами стану корупції у суспільстві, розвитку демократичних відносин тощо.

Висновки

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що забезпечення доброчесності суддів є невід'ємною умовою побудови ефективної системи протидії корупції у державі, що досить переконливо доведено досвідом багатьох демократичних держав світу. На нашу думку, найбільш корисним для України може вважатися досвід Королівства Нідерланди, де прискіпливо деталізовано правовий статус суб'єктів протидії корупції, а також Федеративної Республіки Німеччина, де розроблено профілі професійної компетентності суддів,

АНОТАЦІЯ

У статті визначено особливості зарубіжного досвіду правового забезпечення доброчесності суддів. Автор доводить, що можливість отримувати достовірну інформацію щодо доброчесності суддів залежить від створення обґрунтованої системи критеріїв доброчесності, які можуть виступати індикаторами стану корупції у суспільстві, розвитку демократичних відносин. Забезпечення доброчесності суддів є невід'ємною умовою побудови ефективної системи протидії корупції у державі, що досить переконливо доведено досвідом багатьох демократичних держав світу. Автор обгрунтовує, що найбільш корисним для України може вважатися досвід Королівства Нідерланди, де прискіпливо деталізовано правовий статус суб'єктів протидії корупції. Викликає інтерес досвід Федеративної Республіки Німеччина, де розроблено профілі професійної компетентності суддів, що включають низку особистісних якостей, які обумовлюють доброчесність судді як під час здійснення правосуддя, так і у приватному житті.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, доброчесність суддів, суб'єкти забезпечення доброчесності суддів, протидія корупції, зарубіжний досвід.

SUMMARY

The article defines the features of the foreign experience of legal support of judges' integrity. The author proves that the possibility of obtaining reliable information on the integrity of judges depends on the establishment of a sound system of criteria of integrity, which can serve as indicators of the state of corruption in society, the development of democratic relations. Ensuring the integrity of the judiciary is an essential condition for building an effective anti-corruption system in the state, which is quite convincingly proven by the experience of many democratic states. The author substantiates that the experience of the Kingdom of the Netherlands, where the legal status of the subjects of counteraction to corruption is carefully detailed, is considered the most useful for Ukraine. The experience of the Federal Republic of Germany is of interest, where profiles of professional competence of judges have been developed, including a number of personal qualities that determine the integrity of the judge both in the administration of justice and in private life.

Key words: administrative and legal support, virtue of judges, subjects of ensuring the integrity of judges, counteraction to corruption, foreign experience.

що включають низку особистісних якостей, які обумовлюють доброчесність судді як під час здійснення правосуддя, так і у приватному житті.

Література

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59259

2. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76) С.65-74.

3. Бевзюк І.М. Рефлексія рис особистості прокурора в анкеті доброчесності. *Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуємо*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листопада 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С.136-139.

4. Федорович В.І. Концептуальні підходи до визначення доброчесності в діяльності судді. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. №3. С.184-187. URL: http://lsej.org.ua/3_2015/53.pdf

5. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва: Резолюція Організації Об'єднаних Націй від 7 вересня 1990 року URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785

6. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788

7. Лімській декларації, прийнятій на VIII Міжнародна конференція по боротьбі з корупцією у м. Ліма (Перу) 7-11 вересня 1997 року URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090

8. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України 11 вересня 2006 року №742/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 37. Ст.2540.

9. Кобко Є.В. Національне бюро доброчесності нідерландів. *Корупційна злочинність у міжнародному вимірі: форми, методи та засоби протидії*: матеріали Міжнар. круглого столу (Київ, 9–10 листоп. 2017 р. С.136-139.

10. Става Г., Ван Бентхем В., Молієне Р. Відбір та оцінювання суддів в Україні: Звіт. Київ, 2018. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/Selection_and_Evaluation_of_Judges_UA.pdf.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ АТЕСТАЦІЙНИХ КОМІСІЙ

ВІЛЬЧИНСЬКИЙ Олександр Ванадійович - аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 342.98

Статья содержит анализ административно-правовых основ создания и ликвидации аттестационных комиссий. Проанализированы теоретические подходы к процедурам создания и ликвидации аттестационных комиссий. Автор доказывает, что совершенствование административно-правовых основ создания и ликвидации аттестационных комиссий требует изменений норм значительного количества ведомственных правовых актов. Такие нормы должны содержать определение субъектов создания административных комиссий и процедуры прекращения их деятельности. Автор предлагает собственную классификацию аттестационных комиссий по критерию порядка образования.

Ключевые слова: аттестационные комиссии, аттестация, административно-правовые основы, создание аттестационных комиссий, ликвидация аттестационных комиссий.

Постановка проблеми

Протягом останніх років спостерігається суттєве збільшення кількості позовів, поданих до адміністративних судів, предметом яких є оскарження діяльності атестаційних комісій. Однак, незважаючи на активізацію правозастосовної практики у цьому напрямку, на теоретико-методологічному рівні розуміння атестаційних комісій як суб'єктів адміністративно-правових відносин ще не набуло загального визнання. Недостатньо дослідженими залишаються і створення та ліквідація атестаційної комісії – дві невіддільні частини її адміністративної правоздатності. Вказане обумовлює необхідність визначення ролі та місця атестаційних комісій у системі публічного управління і обумовлює актуальність та новизну цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У наукових джерелах питання правоздатності достатньо докладно висвітлено, наприклад, у роботах С. С. Алексєєва, С. М. Алфьорова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. А. Бровія, М. М. Бурбики, Л. В. Головій, Я. В. Греца, І. І. Дзюби, В. П. Дюкарєва, С. В. Ківалова, З. Р. Кісіля, Р. В. Кісіля, В. К. Колпакова, С. Г. Стеценка, Р. Й. Халфіної та багатьох інших. Разом з тим, адміністративно-правовим засадам процедур створення та ліквідації атестаційних комісій вітчизняними науковцями майже не приділялось уваги. Одночасно, аналіз нормативно-правових джерел свідчить про значні прогалини у цій сфері. Ми спробуємо окреслити деякі з них.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Мета статті полягала в тому, щоб на підставі аналізу теоетичних джерел та правових актів визначити особливості процедур створення та ліквідації атестаційних комісій.

Виклад основного матеріалу

У цілому, адміністративна правоздатність – одна із небагатьох правових категорій, що не викликає суперечностей серед

науковців. Зазвичай вона визначається, як здатність суб'єкта мати права та обов'язки, визначені її службовими повноваженнями, які закріплені в законі або в інших правових актах [1, с. 60; 2, с. 17; 3, с. 46; 4, с. 41]. Вона з'являється з моменту виникнення суб'єкта (зокрема, створення), а припиняється - з моменту його зникнення (наприклад, ліквідації) [5, с. 127; 6, с. 36; 7, с. 74; 8, с. 35].

Необхідно зазначити, що адміністративна правоздатність є структурним елементом адміністративної правосуб'єктності.

С. Г. Стеценко наголошує, що «щоб уважатися суб'єктом адміністративно-правових відносин, він повинен мати адміністративну правоздатність (потенційна можливість брати участь в адміністративно-правових відносинах) та адміністративну дієздатність (здатність своїми діями набувати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, встановлені нормами адміністративного права)» [8, с. 33].

Як і С. Г. Стеценко, переважна більшість науковців серед елементів правосуб'єктності виділяє правоздатність та дієздатність (зокрема, С. С. Алексєєв [9], Р. Й. Халфіна [10], В. К. Колпаков [7]; Я. В. Греца [11] та багато інших).

З. Р. Кісіль та Р. В. Кісіль зазначають, що поєднання адміністративної правоздатності і дієздатності створює умови, при яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правового відношення [3, с. 47].

М. М. Бурбика підкреслює, що наявність у особи (юридичної чи фізичної) елементів адміністративної правосуб'єктності є обов'язковою умовою визнання її суб'єктом адміністративного права [1, с. 58].

Попри те, що обидва елемента адміністративної правосуб'єктності органів управління виникають одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції, саме адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності [3, с. 244].

Розглядаючи адміністративну правоздатність атестаційних комісій, водночас, необхідно зазначити, що вона має спеціальний характер. Це пов'язано з її особливостями у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин. Зокрема, тим, що атестаційна комісія у цілому є колегіальним органом без ознак юридичної особи, утвореним адміністрацією підприємства, установи, організації (у т.ч. органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) для виконання публічних функцій, пов'язаних із забезпеченням якості діяльності представників певних професій вимогам громадян, громадянського суспільства і держави.

Щодо різниці між загальною і спеціальною правоздатністю органів управління, зокрема, З. Р. Кісіль та Р. В. Кісіль зазначають, що загальна правоздатність відображається у наданні органам можливості здійснювати управлінську діяльність у межах їх компетенції. Спеціальна правоздатність доповнює загальну і відображається у можливості органів виконувати специфічні завдання або функції управління, властиві лише цій структурі або конкретному органу (наприклад, контрольно-наглядову, юрисдикційну діяльність). Для цього створюються органи, призначені винятково для виконання подібних завдань (наприклад, адміністративні комісії) [3, с. 47].

Так, у відомчому нормативному акті у сфері міського електротранспорту визначається: «Атестаційна комісія утворюється на кожному підприємстві міського електротранспорту для визначення кваліфікації водіїв трамвая та тролейбуса; розгляду питань щодо присвоєння та підвищення класу кваліфікації водіям трамвая (тролейбуса); розгляду порушень транспортної дисципліни та недоліків у роботі водіїв та інших посадових осіб, що мають посвідчення водія трамвая (тролейбуса)» [12].

Як правило, порядок створення та ліквідації органу науковці визначають як організаційно-структурний елемент його адміністративно-правового статусу. Так, наприклад, Д. М. Бахрах, Л. В. Головій, В. П. Дюкарєв до складу такого блоку відносять правові приписи, що регламентують порядок утворення (обрання, призначення), легалізацію, реорганізацію, ліквідацію органу, лінійну і функціональну підпорядкованість, встановлення та зміни внутрішньоорганізаційної структури тощо [13, с. 85; 14, с. 44; 15, с. 80]. Або, виходячи із видів діяльності ор-

гану, характеризують заходи по його створенню та ліквідації як організаційно-штатну діяльність [16, с. 282; 17, с. 38].

В. М. Плішкін визначає створення – як заснування органу уповноваженою на те особою в межах її компетенції для виконання завдань та функцій, покладених на орган чинним законодавством [16, с. 282].

Атестаційні комісії в Україні, незалежно від їх відомчої належності, підпорядкованості тощо, утворюються шляхом видання певного наказу уповноваженим органом (посадовою особою). З огляду на порядок утворення, а саме, на наявність або відсутність безпосередньої підпорядкованості об'єкта атестації суб'єкту, який має повноваження утворення комісії, а також на галузеву приналежність (або навпаки) останнього відносно атестованих, ці комісії можна поділити на:

- місцеві – атестаційні комісії, що створюються наказами керівників органів (установ, закладів) у яких безпосередньо проводиться атестація співробітників (наприклад, навчальні заклади та навчально-методичні установи сфери культури [18]);

- відомчі – атестаційні комісії, що утворюються наказами керівників галузевих органів, які уповноважені проводити атестацію співробітників певної сфери незалежно від підпорядкування та форми власності установи (закладу), до яких вони належать (наприклад, територіальні атестаційні комісії із проведення атестації тренерів (тренерів-викладачів), спортивних суддів, фахівців з питань фізкультурно-спортивної реабілітації, які беруть участь у фізкультурно-оздоровчих, фізкультурно-реабілітаційних та спортивних заходах для інвалідів та працюють у закладах фізичної культури і спорту інвалідів – наказами начальників регіональних центрів з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт» [19]);

- міжвідомчі – атестаційні комісії, що утворюються наказами керівників органів (установ, закладів), що уповноважені проводити атестацію осіб (об'єктів), які не знаходяться з ними ні в управлінських, ні у галузевих відносинах (наприклад, Кабінетом Міністрів України утворюється міжвідомча атестаційна комісія, яка проводить атестацію аварійно-рятувальних служб і рятувальників [20]).

Надаючи найменування видам атестаційних комісій, ми спирались на погляди вчених щодо природи компетенційних актів.

Так, В. Б. Авер'янов локальні компетенційні акти поділяє на місцеві й відомчі [21, с. 76]. Саме поняття «відомчий» він розглядає як синонім «галузевого». Наприклад, при визначенні компетенції органів виконавчої влади у сфері культури [21, с. 129, 209]. Крім того, звертає увагу на те, що органи виконавчої влади України (зокрема, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади) часто узагальнено визначають як «відомства» [21, с. 88]. Аналогічної точки зору тримається і Ю. П. Битяк [4, с. 25].

На думку М. В. Онищука, відомство – це установа, яка відає певною галуззю або сферою суспільного життя і входить до системи органів виконавчої влади [22, с. 437].

Словник української мови тлумачить поняття «відомство» як галузь державного управління й сукупність установ, які її обслуговують [23, с. 615].

Г. В. Атаманчук визначає відомчі нормативні акти як такі, що видаються органами спеціальної компетенції і поширюються на ведення управлінських справ і поведінку осіб, які входять до відповідних підсистем державного управління. У той же час, місцеві, на його думку, – це нормативні акти, що видаються місцевими органами державної влади і управління, органами місцевого самоврядування у межах своєї компетенції з управлінських процесів на території юрисдикції [24, с. 218].

Враховуючи вищесказане, під «відомчим» ми розуміємо наявність управлінської компетенції у певній галузі або сфері суспільного життя.

Досліджуючи питання утворення атестаційних комісій, ми не можемо не звернути увагу на недоліки, допущені при формулюванні норм значної кількості правових актів, що регламентують діяльність атестаційних комісій. Так, наприклад, «Типове положення про атестацію педагогічних працівників», затверджене наказом Міністерства осві-

ти і науки України від 06.10.2010 р. № 930, надає наступне формулювання: «Атестаційні комісії І рівня створюються у дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних, професійно-технічних, вищих навчальних закладах» [25]. Тобто, щоб дізнатись, яка саме посадова особа уповноважена на видання наказу про створення атестаційної комісії, необхідно звертатись до іншого правового акту (Положення, Статуту тощо), який містить норми щодо правового статусу органу, його організації, управління тощо. На наш погляд, це, по-перше, не зручно, по-друге, підхід на практиці «і так зрозуміло, що це директор школи» (якщо мова йде про створення атестаційної комісії у загальноосвітному навчальному закладі) є неприпустимим. Не кажучи вже про приклад, що має місце у «Положенні про атестацію осіб, які займаються тренінгом, випробуваннями та суддівством випробувань племінних коней верхових, рисистих і ваговозних порід, і присвоєння їм кваліфікаційних звань», затвердженому наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 01.07.2013 р. № 401, а саме: «Для забезпечення проведення атестації іподром утворює атестаційну комісію» [26]. На наш погляд, таке формулювання норми для початку потребує її усвідомлення.

Ми вважаємо, що чітке викладення норми у правовому акті не призводить до двозначності у її тлумаченні, не вимушує звертатись до інших джерел, не створює складнощі при практичному застосуванні. Так, наприклад, у «Положенні про атестацію педагогічних працівників навчальних закладів та навчально-методичних установ сфери культури», затвердженому наказом Міністерства культури України від 31.10.2011 р. № 75, закріплено, що «керівники органів управління сфери культури та керівники навчальних закладів видають накази про проведення атестації педагогічних працівників, створення атестаційних комісій та затвердження їх складу» [18].

Як ми вже зазначали, ліквідація атестаційної комісії є другою частиною її адміністративної правоздатності як суб'єкта адміністративно-правових відносин.

У наукових джерелах ліквідація органу, зазвичай, визначається як припинення його діяльності без переходу прав та обов'язків у порядку правонаступництва до інших органів [16, с. 282].

Одразу необхідно зауважити, що на цей час жоден правовий акт, який регламентує діяльність атестаційних комісій в Україні, не містить норм, що визначають цю процедуру. На відміну від деяких уже скасованих правових актів. Так, наприклад, «Порядок проведення атестації осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України», затверджений наказом Міністерства юстиції України від 02.12.2013 р. № 2543/5 (втратив чинність 14.02.2017 р.), передбачав, що рішення про утворення чи ліквідацію атестаційної комісії затверджує Голова Державної пенітенціарної служби, керівник органу чи установи Державної кримінально-виконавчої служби України [27]. Проте, чинний «Порядок проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України», затверджений наказом Міністерства юстиції України від 24.01.2017 р. № 172/5 [28], аналогічної норми не містить.

Переважна більшість атестаційних комісій (зрозуміло, що крім тих, що діють на постійній основі) створюється строком на один рік. Як правило, їх діяльність припиняється по закінченню визначеного строку (наприклад, у сфері освіти: «Атестаційні комісії усіх рівнів створюються на один рік до формування нового складу атестаційної комісії» [25]).

Висновки

Отже, удосконалення адміністративно-правових засад створення та ліквідації атестаційних комісій потребують змін норм значної кількості відомчих правових актів з метою усунення прогалин щодо правоздатності цих суб'єктів публічних відносин. Такі норми повинні передбачити визначення не лише органу – суб'єкта створення, але й уповноважену посадову особу; недвозначно окреслювати порядок процедури припинення діяльності атестаційної комісії.

З огляду на порядок утворення, атестаційні комісії можна поділити на:

- місцеві – атестаційні комісії, що створюються наказами керівників органів (установ, закладів), у яких безпосередньо проводиться атестація співробітників;

- відомчі – атестаційні комісії, що утворюються наказами керівників галузевих органів, які уповноважені проводити атестацію співробітників певної сфери незалежно від підпорядкування та форми власності установи (закладу), до яких вони належать;

- міжвідомчі – атестаційні комісії, що утворюються наказами керівників органів (установ, закладів), що уповноважені проводити атестацію осіб (об'єктів), які не знаходяться з ними ні в управлінських, ні у галузевих відносинах.

Література

1. Бурбика М. М. Адміністративне право України: навч. посібник. Суми: видавн.-виробн. підприєм. «Мрія», 2015. 358 с.

2. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. Вид. друге, перероб. і доп. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.

3. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. 3-те вид. Київ: Алерта, 2011. 696 с.

4. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 526 с.

5. Бровій А. А. Адміністративно-правове регулювання трудових відносин в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський міжнар. ун-т. Київ, 2009. 219 с.

6. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

7. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

9. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х т. Москва: Юридическая литература, 1982. Т. II. 423 с.

10. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. Москва: Юридическая литература, 1974. 352 с.

11. Греца Я. В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ужгородський нац. ун-т. Ужгород, 2006. 179 с.

12. Про затвердження Положення про атестаційну комісію підприємств міського електротранспорту з визначення кваліфікації водіїв трамвая та тролейбуса: наказ Держжитлокомунгоспу України від 31.03.2004 № 70. *Офіційний вісник України*. 2004. № 26. Ст. 1731.

13. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб-к. Москва: БЭК, 1996. 386 с.

14. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 163 с.

15. Дюкарєв В. П. Адміністративно-правовий статус державного комітету фінансового моніторингу України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 168 с.

16. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

17. Дзюба І. І. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 186 с.

18. Про затвердження Положення про атестацію педагогічних працівників навчальних закладів та навчально-методичних установ сфери культури: наказ Мінкультури України від 31.10.2011 № 75. *Офіційний вісник України*. 2011. № 92. Ст. 3353.

19. Про затвердження Порядку проведення атестації тренерів (тренерів-викладачів) та спортивних суддів, фахівців з питань фізкультурно-спортивної реабілітації, які беруть участь у фізкультурно-оздоровчих, фізкультурно-реабілітаційних та спортив-

АНОТАЦІЯ

Стаття містить аналіз адміністративно-правових підстав створення і ліквідації атестаційних комісій. Проаналізовано теоретичні підходи до процедур створення та ліквідації атестаційних комісій. Автор доводить, що удосконалення адміністративно-правових засад створення та ліквідації атестаційних комісій потребує змін норм значної кількості відомчих правових актів з метою усунення прогалин щодо їх правоздатності. Такі норми мають містити визначення суб'єктів створення адміністративних комісій та процедури припинення їх діяльності. Автор пропонує власну класифікацію атестаційних комісій за критерієм порядку утворення.

Ключові слова: атестаційні комісії, атестація, адміністративно-правові засади, створення атестаційних комісій, ліквідація атестаційних комісій.

SUMMARY

The article contains an analysis of the administrative and legal framework for the creation and liquidation of certification commissions. Analyzed the theoretical approaches to the procedures for creating and liquidating certification commissions. The author argues that the improvement of the administrative and legal framework for the creation and liquidation of certification commissions requires changes in the norms of a significant number of departmental legal acts. Such rules should contain a definition of the subjects of creation of administrative commissions and procedures for the termination of their activities. The author proposes his own classification of certification commissions according to the criterion of the order of education.

Key words: certification commissions, certification, administrative and legal framework, the creation of certification commissions, the elimination of certification commissions.

них заходах для інвалідів: наказ Мінмолодьспорту від 05.05.2014 № 1407. *Офіційний вісник України*. 2014. № 46. Ст. 1.

20. Про затвердження Порядку атестації аварійно-рятувальних служб і рятувальників: постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 828. *Офіційний вісник України*. 2013. № 90. Ст. 3315.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

22. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 1: А-Г. 672 с.

23. Словник української мови: в 11-ти т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні / ред.: Горецький П. Й. та ін. Київ: Наукова думка, 1970. Т. 1: А-В. 799 с.

24. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.

25. Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників: наказ МОН України від 06.10.2010 № 930. *Офіційний вісник України*. 2010. № 98. Ст. 3501.

26. Про затвердження Положення про атестацію осіб, які займаються тренінгом, випробуваннями та суддівством випробувань племінних коней верхових, рисистих і ваговозних порід, і присвоєння їм кваліфікаційних звань: наказ Мінагрополітики України від 01.07.2013 № 401. *Офіційний вісник України*. 2013. № 62. Ст. 2243.

27. Про затвердження Порядку проведення атестації осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 02.12.2013 № 2543/5. *Офіційний вісник України*. 2013. № 96. Ст. 3574.

28. Про затвердження Порядку проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 24.01.2017 № 172/5. *Офіційний вісник України*. 2017. № 13. Ст. 387.

НЕЗАКОННЕ ПЕРЕТИНАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ: НАЗАД У МАЙБУТНЄ АБО КРИМІНАЛІЗАЦІЯ ДЕКРИМІНАЛІЗОВАНОГО

ГАЦЕЛЮК Віталій Олександрович - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Заслужений юрист України

Статья посвящена анализу истории исключения и возвращения в уголовный закон нормы о незаконном пересечении государственной границы. Доказывается, что основной целью законопроекта было противодействие вооруженному конфликту, а не усиление защиты государственной границы вне указанного контекста. В результате принятия соответствующего закона парламент создал искусственную конкуренцию норм различных разделов Особенной части УК, что, с точки зрения теории криминализации, не может быть оценено положительно.

Ключевые слова: криминализация, преступление, незаконное пересечение, государственная граница.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перетинання державного кордону України» [1] від 18 травня 2004 року з тексту КК України було вилучено статтю 331 «Незаконне перетинання державного кордону». Водночас, відповідні діяння були залишені у складі адміністративних правопорушень (ст. 204[1] КУпАП).

Натомість, у жовтні 2018 року парламент ухвалив закон, яким аналогічну за назвою статтю було знову включено до КК, що, у свою чергу, на тлі відсутності «дзеркальних» змін до законодавства про адміністративні правопорушення з метою створення законодавчого підгрунтя для розмежування злочинів і адміністративних правопорушень ставить низку питань. Зокрема, що стало причиною (ре)криміналізації незаконного перетину державного кордону, а також які саме зміни у суспільному житті відбулися в контексті зміни оцінки законодавцем суспільної небезпеки таких діянь. Не менш важливим є аналіз юридичних наслідків появи у КК нової за номером (але не за змістом) норми, в тому числі прогноз механізму її застосування.

Фактично, йдеться про необхідність дослідження реалізації принципів криміналізації в цьому випадку, що дозволяє оцінити як доцільність та обгрунтованість самого рішення про включення до КК відповідної норми, так і його юридичну коректність, як з матеріально-правової, так і з процесуальної точки зору, що і є метою даної публікації.

Проблеми криміналізації, незважаючи на те, що вони досить детально піддані аналізу у роботах І.М. Гальперіна, О.А. Герцензона, П.Ф. Гришаніна, П.С. Дагеля, Ю.А. Демидова, М.І. Загороднікова, Г.А. Злобіна, І.І. Карпеця, В.Й. Квашиса, С.Г. Келіної, М.І. Ковальова, В.С. Комісарова, О.І. Коробєєва, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецової, Д.О. Балобанової, Ю.В. Бауліна, В.І. Борисова, В.К. Грищука, О.М. Костенка, О.М. Литвака, М.І. Мельника, В.О. Меркулової, А.А. Митрофанова, В.О. Навроцького, В.В. Сташіса, В.Я. Тація, В.О. Тулякова, П.Л. Фріса, М.І. Хавронюка, В.І. Шакуна та інших учених, залишаються актуальними.

Важливо встановити, що саме і чому відбулося із нормою про відповідальність за не-

законне перетинання державного кордону, тобто хронологію її криміналізації[1].

Ініціатором декриміналізації цього діяння у 2004 році був Уряд. Обгрунтування цього кроку полягало у тому, що «нагальна необхідність у розробленні законопроекту обумовлена потребою усунення розбіжностей у кваліфікації діянь, пов'язаних із незаконним перетинанням державного кордону, яка виникла після набрання чинності з 1 вересня 2001 року новим Кримінальним кодексом України. Склалася ситуація, за якої диспозиція ч.1 ст. 331 КК України і диспозиція ч.1 ст. 204-1 КУпАП за своїм змістом повністю ідентичні. Це породило суттєві розбіжності між трактуванням Верховним Судом України і Генеральною прокуратурою України застосування норм матеріального права при притягненні осіб до відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України. Тоді як Верховним Судом рекомендовано судовим органам притягати зазначених осіб до адміністративної відповідальності, Генеральна прокуратура вбачає законним притягнення останніх до кримінальної відповідальності» [2].

Разом з іншими проблемами[2] це і стало фактичною підставою до декриміналізації діяння, тобто законодавець погодився із позицією Верховного Суду в оцінці суспільної небезпечності незаконного перетинання державного кордону, рівень якої на той момент оцінювався цими суб'єктами як недостатній для визнання незаконного перетину кордону злочином.

Зауважимо, що відповідно до частини другої статті 9 КупАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності. Отже, оскільки текстуально норми КК та КУпАП співпадали, вищий судовий орган не вбачав у цьому діянні злочину саме *за характером*, тобто за якісною суспільно-політичною ознакою.

У контексті поняття малозначності в сенсі статті 11 КК можемо зробити висновок, що станом на 2004 рік перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України, але без відповідних документів чи дозволу не становило суспільної небезпеки, тобто не заподіювало і не могло заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі.

Зазначимо, проте, що законопроект, поданий у 2004 році на перше читання із наведеною вище аргументацією, не передбачав виключення статті 331 з тексту КК, а лише містив пропозицію внести зміни до статті 331 КК, обмеживши її дію випадками вчинення цього злочину «з метою постійного незаконного проживання на території України чи незаконної міграції в інші держави іноземцями або особами без громадянства». Тобто, на думку ініціаторів законопроекту, наявність такої мети давали підстави для зміни оцінки суспільної небезпечності незаконного перетинання державного кордону.

Втім, внаслідок обгрунтованої критики такого підходу з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної

---

[1] У даному випадку криміналізація розуміється як процес.

[2] Уряд зазначив: "Аналіз практики застосування судовими органами положень статей 331 КК України та 204-1 КУпАП свідчить про те, що більшість порушників державного кордону притягається саме до адміністративної відповідальності. Так, протягом 2002 року за незаконне перетинання державного кордону України притягнено до адміністративної відповідальності 1205 осіб. Водночас за таке ж правопорушення органами охорони державного кордону у 232 випадках порушено кримінальні справи.

Через недосконаліть у законодавстві (звільнення законодавцем від адміністративної відповідальності громадян України, які, незаконно перетнувши державний кордон з України в бік суміжної держави, повертаються назад (при одночасному існуванні за це діяння кримінальної відповідальності) та сумнівність законності притягнення до адміністративної відповідальності осіб, яких затримано при спробі незаконного перетинання державного кордону (адже в чинній на сьогодні редакції ст. 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідальність за спробу незаконного перетинання державного кордону не передбачена), значна кількість порушників державного кордону уникнула відповідальності. Пропонований законопроект повинен усунути зазначені суперечності".

Ради України[3] законодавець пристав на позицію експертів та виключив з КК статтю 331.

Вагоме значення в контексті аналізу включення до КК статті 332[2] у 2018 році мають аргументи на користь декриміналізаціїї незаконного перетинання державного кордону, викладені у висновку ГНЕУ до законопроекту 2004 року: 1) недоцільність перевантаження слідчих органів масовими справами про перетин кордону; 2) відносно низька «витратність» притягнення до адміністративної відповідальності для держави у порівнянні з кримінальним провадженням; 3) адміністративний штраф як правовий наслідок вчинення цього діяння наповнював би державну скарбницю, на відміну від кримінально-правових наслідків вчинення злочину (на той час покарання у вигляді арешту, обмеження чи позбавлення волі), які лише вимагали би витрат з бюджету.

Остання теза є особливо цікавою: що має бути мірилом оцінки типу державної реакції на девіантну поведінку? Резонанс діяння, вартість притягнення особи до відповідальності, складність доведення її вини або інші фактори?

Відповідь може бути знадено В обгрунтуванні криміналізації незаконного перетинання державного кордону, що міститься у Пояснювальній записці до відповідного законопроекту 2018 року [3].

Автори законопроекту наводять наступні підстави для відповідного законодавчого кроку:

- суверенітет та територіальна цілісність України стали об'єктом посягання внаслідок військового міждержавного конфлікту;
- на територію України незаконно проникають громадяни іншої держави, в тому числі, які є представниками військових та правоохоронних формувань, що також несе загрозу національній безпеці України;
- незаконне проникнення на територію України представників держави-агресора вже саме по собі несе чималу суспільну небезпечність;
- вид відповідальності та розмір санкції, передбачені за незаконне перетинання кордону представниками держави-агресора, в умовах сьогодення є неспівмірними із суспільною небезпечністю таких діянь.

Пропонувалася наступна редакція статті 331 КК: «Перетинання державного кордону України особою, яка має громадянство (підданство) держави-агресора, або іншою особою в інтересах держави-агресора, що суперечать національним інтересам України, будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості».

Пряма вказівка на державу-агресора міститься у Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [4].

У преамбулі зазначеного законодавчого акту детально описані відповідні діяння, які (за логікою авторів законопроекту) могли б містити ознаки відповідного складу злочину незаконного перетинання державного кордону, а саме: «збройна агресія Російської Федерації розпочалася з неоголошених і прихованих вторгнень на територію України підрозділів збройних сил та інших силових відомств Російської Федерації, а також шляхом організації та підтримки терористичної діяльності»..., «Російська Федерація чинить злочин агресії проти України та здійснює тимчасову окупацію частини її території за допомогою зброй-

[3] "Таке формулювання має певні недоліки. Адже як кримінальна, так і адміністративна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України виключається у випадках, коли іноземець чи особа без громадянства має за мету, наприклад:
а) «тимчасове незаконне проживання на території України з подальшою міграцією в інші держави на законних підставах»;
б) "тимчасове незаконне проживання на території України з подальшим поверненням в свою державу".
При цьому достовірно установити визначену проектом мету буде досить складно, оскільки це передусім залежатиме від показань затриманої особи, яка, крім усіх складнощів, пов'язаних з відсутністю належної кількості досвідчених перекладачів з мов Східної Азії та Африки, до того ж, має конституційне право (ст. 63 Конституції України) не давати свідчень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів» [2]

них формувань Російської Федерації, що складаються з регулярних з'єднань і підрозділів, підпорядкованих Міністерству оборони Російської Федерації, підрозділів та спеціальних формувань, підпорядкованих іншим силовим відомствам Російської Федерації, їхніх радників, інструкторів та іррегулярних незаконних збройних формувань, озброєних банд та груп найманців, створених, підпорядкованих, керованих та фінансованих Російською Федерацією, а також за допомогою окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи і структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та підконтрольні Російській Федерації самопроголошені органи, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України».

З огляду на це, запропонована редакція статті 331 КК має бути піддана критиці в контексті визначення ознак складу злочину. По-перше, не є очевидним, чи незаконне перетинання державного кордону будь-якою особою держави-агресора несе в собі суспільну небезпеку. По-друге, відсутність примітки (яка була у статті 331 КК до її виключення у 2004 році[4]) щодо виключення з-під дії норми випадків, повязаних Із жертвами торгівлі людьми чи пошукачами притулку чи статусу біженця вимагало б формування практики застосування у таких випадках норми про малозначність діяння або прямого застосування норм відповідних міжнародних договорів для непритягнення особи до відповідальності. По-третє, формулювання «в інтересах держави-агресора, що суперечать національним інтересам України», значно ускладнювало б практику правозастосування, оскільки суд мав би визначати, чи є перетинання державного кордону України вчинене в інтересах іншої держави, а також чи ці інтереси суперечать національним інтересам України.

Крім того (і насамперед), з огляду на опис у наведеному вище Законі дій держави-агресора перетинання в її інтересах державного кордону відповідними особами як складова «злочину агресії», очевидно, не є діянням проти недоторканності державних кордонів і повинно розглядатися в межах правового регулювання військових конфліктів. Так само, перетинання державного кордону, наприклад пілотом військового літака, в тих самих умовах (в інтересах держави-агресора), очевидно, не є порушенням правил міжнародних польотів («Вліт в Україну або виліт з України без відповідного дозволу» – стаття 334 КК) і мало б отримувати абсолютно іншу кваліфікацію.

Під час пленарного засідання парламенту [5] автори підтвердили логіку цієї законотворчої пропозиції, а саме спрямування її на протидію діянням, що вчиняються в межах збройного конфлікту, що триває з 2014 року.

Втім, народні депутати також торкалися питань протидії проявам незаконної міграції, що, очевидно, стосується кардинально іншої суспільної проблематики, яка насправді значно ближчА до суспільних відносин, що перебувають під охороною норм Розділу XIV Особливої частини КК.

У свою чергу, «фокус» цього законопроекту саме на реакцію у відповідь на збройну агресію чітко прослідковується у логіці профільного комітету, яка викладена у Порівняльній таблиці при підготовці законопроекту до другого читання. Так, відхиляючи пропозицію одного з народних депутатів[5], що пропонувала прямо визначити у диспо-

[4] «4. Чинність цієї статті не поширюється на випадки прибуття в Україну іноземців чи осіб без громадянства без відповідних документів чи дозволу для використання права притулку відповідно до Конституції України, а також з метою набуття статусу біженця, і на випадки прибуття в Україну без встановленого документа її громадян, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми».

[5] Абзац третій пункту 1 (частину 1 нової статті 331) викласти у такій редакції:
«1. Перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості, вчинене будь-якою особою з метою участі в агресивній війні, яку веде проти України іноземна держава, або з метою вчинення дій проти національних інтересів України, а саме - дій, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу, захоплення державної влади, перешкоджання діяльності органів державної влади чи порушення територіальної цілісності» [3].

зиції норми таку форму об'єктивної сторони, як перетинання державного кордону, «вчинене будь-якою особою з метою участі в агресивній війні, яку веде проти України іноземна держава, або з метою вчинення дій проти національних інтересів України, а саме: дій, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу, захоплення державної влади, перешкоджання діяльності органів державної влади чи порушення територіальної цілісності», Комітет навів таке обгрунтування: «У національному законодавстві визначено поняття держава-агресор; *до відповідальності доцільно притягувати не лише тих, хто перетинає кордон з метою безпосередньої участі в агресивній війні (курсив наш – В.Г.)*, а й тих, хто перетинає кордон з метою заподіяння шкоди державі іншими будь-якими способами».

Це, очевидно, було підтримано парламентом під час розгляду законопроекту у другому читанні і в результаті КК було доповнено новим злочином, основний склад якого сформульовано наступним чином:

«Перетинання державного кордону України з метою заподіяння шкоди інтересам держави або особою, якій заборонено в'їзд на територію України, або представниками підрозділів збройних сил чи інших силових відомств держави-агресора у будь-який спосіб поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів, або за документами, що містять недостовірні відомості».

Отже, очевидно, що у 2018 році небезпека незаконного перетинання державного кордону в контексті, в якому автори законопроекти внесли цю пропозицію на розгляд парламенту і який був взятий до уваги єдиним законодавчим органом при ухваленні законопроекту, обумовлена військовим конфліктом та пов'язаними із ним обставинами. Поза цим контекстом важко говорити про якісні зміни характери суспільної небезпеки цих діянь.

На користь цієї тези свідчить, зокрема і те, що Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р [6], не передбачала жодних заходів щодо зміни правового регулювання відповідальності за незаконне перетинання державного кордону.

На цьому тлі, криміналізація діянь, які оцінюються парламентом як складова збройної агресії та за своїм характером, спрямовані на заподіяння суттєвої шкоди основам національної безпеки, у нормі про незаконний перетин державного кордону як злочину проти недоторканності державного кордону, має бути оцінена критично. На наш погляд, обраний шлях не відповідає задекларованій меті, оскільки таким чином законодавець створює штучну конкуренцію цієї норми із нормами Розділу I Особливої частини КК.

Подальші дослідження в цій сфері мають бути спрямовані на визначення ознак складів злочину, що містяться у статті 332^2 КК, та створення рекомендацій щодо її вдосконалення та застосування.

Література

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перетинання державного кордону України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1723-15/ed20180307

2. Проекту Закону України "Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення " [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14089

3. Проект Закону про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне перетинання державного кордону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62393

4. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19

5. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 6 вересня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим досту-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу історії виключення та повернення до кримінального закону норми про незаконне перетинання державного кордону. Доводиться, що основною метою законопроекту була протидія збройному конфлікту, а не посилення захисту державного кордону поза зазначеним контекстом. В результаті ухвалення відповідного закону парламент створив штучну конкуренцію норм різних розділів Особливої частини КК, що з огляду на теорію криміналізації не може бути оцінене схвально.

Ключові слова: криміналізація, злочин, незаконне перетинання, державний кордон.

пу : http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6886.html

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року №1189-р «Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248650837

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the history of exclusion and return of the improper entry to the criminal law. It is argued that the main objective of the draft bill was to counteract the armed conflict, and not to strengthen the protection of the state border beyond of the specified context. As a result of the adoption of the relevant draft, the parliament created artificial competition of legal norms of various sections of the Special Chapter of the Criminal Code, which, given the theory of criminalization, can not be commended.

Key words: criminalization, crime, improper entry, state border.

The article is devoted to the analysis of the history of exclusion and return of the improper entry to the criminal law. It is argued that the main objective of the draft bill was to counteract the armed conflict, and not to strengthen the protection of the state border beyond of the specified context. As a result of the adoption of the relevant draft, the parliament created artificial competition of legal norms of various sections of the Special Chapter of the Criminal Code, which, given the theory of criminalization, can not be commended.

It is argued that the wording of Article 331 of the Criminal Code proposed for the first reading should be criticized in the context of determining corpus delicti. First, it is not clear whether the illegal crossing of the state border by any person representing aggressive state carries a social danger. Secondly, the absence of a note (which was in Article 331 of the Criminal Code prior to its expulsion in 2004) regarding the exclusion from the scope of the norm of cases involving victims of trafficking in persons or asylum seekers or refugee status is not acceptable. This would require developing the practice of applying in such cases rules on insignificance of the act or direct application of the norms of the relevant international treaties in order not to bring relevant person to liability. Thirdly, the wording «in the interests of the aggressive state, contrary to the national interests of Ukraine» would heavily complicate the practice of law enforcement, since the court should determine if the illegal crossing of the state border of Ukraine is in the interests of another state, and whether these interests are in conflict with national interests Of Ukraine.

In addition (and above all), taking into account the description in the above-mentioned Law of the state-aggressor's actions, crossing the interests of the state border by the persons concerned as a component of the «crime of aggression» is clearly not an act against the inviolability of state borders and should be considered within the framework of legal regulation of military conflicts.

Thus, the criminalization of acts that are assessed by the Parliament as a component of armed aggression and by their nature aimed at causing substantial harm to the fundamentals of national security, in the norm about the illegal crossing of the state border as a crime against the inviolability of the state border, should be critically assessed. In our opinion, the chosen path does not correspond to the declared goal, because in this way the legislator creates artificial competition of this norm with the norms of Section I of the Special Chapter of the Criminal Code.

Key words: criminalization, crime, improper entry, state border.

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАД (ПРИНЦИПІВ) КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

КАПЛЯ Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри правових дисциплін Одеського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом

УДК 343.1

В научной статье сделана попытка анализа теоретических проблем реализации основ (принципов) уголовного процесса при осуществлении уголовного производства. Определены пути совершенствования реализации принципов уголовного производства.

Ключевые слова: суд, уголовный процесс, принципы, независимость, норма права, естественное право.

Постановка проблеми

Будь-які принципи і процедурні норми, внесені до процесу волею законодавця, не будуть працювати, законодавство піде в один бік, а правозастосування – в інший, якщо принципи процесу не будуть сприйняті як ідеали правової державності і однією, і іншою стороною – і державою, і її громадянами.

Вельми значущими в цьому сенсі вбачаються широкі громадські дискусії з проблем смертної кари, про участь засідателів у процесі і т.ін., відродження релігійних основ моральності, держави і права, публікації робіт західних і дореволюційних філософів, правознавців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Стан наукової проблеми в цілому, зважаючи на принципи права влучно, на наш погляд, окреслила Т.Н. Нешатаєва: « Лише в разі, якщо загальновизнаний принцип права припинить бути загадкою для суддів, стане доступним і відомим джерелом права і буде слугувати захисту конкретної людини, можна вважати, що судова реформа відбулася, а в державі склалася незалежна і справедлива судова влада»[1]. Засади (принципи) кримінального процесу як визначальна категорія привертає увагу науковців різних галузей правової науки. У цій сфері відзначаємо праці таких авторів, як М. Дженіс, Р.Кей, Э.Бредлі, В. Сорокін, В. Карташовта ін.

Мета статті

При оцінці ролі принципів юридичного процесу неминуче постає питання про «ідеальне і реальне». А в спеціально-юридичному аспекті воно стає питанням про співвідношення принципу процесу і процесуальної норми, про способи втілення принципу в процесуальному законодавстві, про нормативність або обов'язковість процесуального принципу і т.ін. Спробуємо послідовно обговорити кожну з поставлених проблем.

Виклад основного матеріалу

По суті, ця проблема є вічним, протягом багатьох століть відомим науці протистоянням природного і позитивного права. Вважаємо, що для концепції кримінального процесу ця проблема не менш значуща, ніж для матеріально-правових проявів права. «Хоча, дійсно, ця проблема (співвідношення природнього і позитивного права) у своїй основі є філософською, вона стає важливою і для теорії права, особливо у своїх практичних аспектах. Іншими словами, визначення

та зміст природнього права, його співвідношення з законами, проблема пріоритетів у правових спорах природнє або позитивне право і т.п. – це дійсно сфера перетину наукових інтересів філософії та теорії права».

Коротка ще історія українського парламентаризму й інституту президентства вчить, що процесуальне законодавство, незважаючи на всі проголошені Конституцією принципи «загальнолюдського» права, в повній мірі страждає хворобами лобізму, кон'юнктури, політичної і групової обумовленості і т.п.

У результаті спостерігається протиріччя, що призводить до висновків про можливість непокори, опору нормам закону.

Якщо мати на увазі обов'язковість принципів процесу, які прямо зазначені в Конституції України, то важко погодитися з думкою, що виражені наукою принципи «стають обов'язковими ... як для пересічного учасника кримінального процесу, так і для законодавця». Справа тут полягає саме в тому, що для пересічного учасника процесу обов'язковими є принципи не абстрактного, а конкретного процесу, врегульованого системою чинних кримінально-процесуальних норм, а не системою наукових поглядів. Інакше зникає межа між поняттями наукового дослідження і правового регулювання.

Теорія правової державності робить правими прихильників не цієї, а протилежної точки зору, яка в період панування юридичного позитивізму здавалася, щонайменше, дивною. Гуманітарні принципи, загальносоціальні пріоритети, втілені у принципи юридичного процесу, повинні визнаватися нормативними, тобто володіти властивістю юридичної обов'язковості більше за всі інші норми і правила.

Проблема в разі такого визнання повертається іншою стороною: при декларуванні і застосуванні обов'язковості принципів юридичного процесу, чи мають вони одночасно і властивість нормативності? Адже Конституція серед інших закріплює і принцип пріоритету міжнародного договору і міжнародного права. Іншими словами, якщо принцип «не є нормативним» або «не володіє чіткою нормативністю» з точки зору внутрішньої правової системи, він може міститися в нормах міжнародного права, набуваючи тим самим справжнісіньку нормативність відповідно до наведеного положення Конституції. Інша справа, що кримінальний процес, як власне і будь-який інший вид юридичного процесу, повинен у правовій державі набувати все більш «оціночного характеру», вчитися, у першу чергу, виходити із загальногуманітарних принципів як права, так і процесу, проявляти більше ініціативи у встановленні та визнанні такими, що не відповідають принципам тих чи інших процедур, що суперечать цим принципам. Та, на жаль, для досягнення стану справ, що відповідав би правовій державності і «правовому» юридичному процесу, ще дуже далеко. Більшою мірою в «оціночній» судовій діяльності досягли успіху міжнародні організації та суди з прав людини – Суд Європейського Союзу, Суд першої інстанції в Люксембурзі, а перш за все – Європейський суд з прав людини в Страсбурзі, який діє у рамках Ради Європи.

Прикладів подібної діяльності міжнародних судів безліч. Один із них – справа Sanchez-Reisse проти Швейцарії (№107) 9 E.H.R.R.71, що розглядався Європейським судом з прав людини в Страсбурзі 21 жовтня 1986 року. Наводимо рішення суду в короткому переказі. Громадянин Аргентини пан Санчес-Рейсс ... був заарештований у Лозанні і утримувався у в'язниці, поки уряд Аргентини порушував справу про його видачу зі Швейцарії ... Заявник скаржився як на характер процедури, по якій розглядалися його клопотання про звільнення, так і на затримки у розгляді. ... Перш за все, він скаржився, що не міг звернутися безпосередньо до суду. ... Так як пан Санчес-Рейсс заявив, що заперечує проти своєї видачі, Федеральний суд мав виключну компетенцію прийняти рішення про його звільнення. Хоча в правовому плані клопотання було адресоване тільки Федеральному суду, на практиці – за Законом 1981 р, – воно спочатку надійшло до Управління Федеральної поліції, яке розглянуло його і затвердило висновок. ... Пан Санчес-Рейсс стверджував, що повинен мати можливість заперечити проти висновку Управління, який є негативним, оскільки сама його наявність передбачає відмову

адміністративного органу звільнити заявника. У той же час він скаржився на те, що не мав можливості з'явитися до суду за законом або за своїм клопотанням, щоб представити докази на користь свого звільнення. ... Відсутність будь-яких контактів з судом, заявив він, несумісне з природою habeas corpus. ... Уряд оспорював наявність будь-якого права особистої явки на підставі комплексного тлумачення статті 5 ... і у зв'язку з цим послався на прецеденти суду... Згідно з позицією уряду, позбавлення волі особи, щодо якої проводиться процедура видачі, є мірою міжнародного співробітництва, тому конкретне становище особи має вторинне значення. На думку суду, в даному випадку п. 4 ст. 5 вимагав, щоб г-ну Санчес-Рейсс було так чи інакше дозволено скористатися змагальною процедурою. Надання йому можливості зробити письмові зауваження щодо висновку Комісії були б відповідним засобом, але ніщо не показує, що така можливість йому пропонувалася. Проте, він уже вказав у своєму клопотанні на обставини, які, на його думку, обґрунтовували його звільнення, але одне це ще не забезпечувало необхідної «рівності засобів»: пізніше у висновку могло бути зроблено посилання на нові факти або норми права, що викликали б у затриманого реакції, критики чи навіть нові запитання, які Федеральний суд повинен був мати можливість прийняти до відома, перш ніж винести рішення. ... Можливість для затриманого «бути заслуханим особисто, а при необхідності з використанням тієї чи іншої форми представництва» ... відноситься до числа основоположних процедурних гарантій, що застосовуються в питаннях позбавлення волі. ... Г-н Санчес-Рейсс не отримав можливості скористатися справді змагальною процедурою. ... На думку суддів, виключно письмова процедура не задовольняє вимоги п.4 ст.5 Конвенції, навіть якщо зацікавлена особа має можливість користуватися послугами адвоката і оскаржити в компетентних судах законність свого затримання, ... тільки можливість для ув'язненого бути заслуханим особисто повністю відповідає цій нормі. В основі останньої лежить інститут habeas corpus, що, по суті, полягає в особистій явці в суд ... Іншими словами, особиста явка заявника до суду була необхідна .... Суд розглянув також питання, чи виконала швейцарська влада вимоги п.4 ст.5 про те, що питання має вирішуватися «невідкладно». Затримки виникали, коли Управління федеральної поліції обробляло документи (21 і 20 днів) і коли питання знаходилося на розгляді суду (10 і 26 днів). Суд постановив (шість голосів проти одного), що при прямій відповіді на питання ці затримки є надмірними[2, с. 406-410].

Відомо, що наші суди, особливо першої інстанції, ще дуже і дуже рідко проявляють ініціативу щодо вирішення справи на основі «норм-принципів». Хоча саме для таких ситуацій у Конституції проголошено пріоритет Конституції, її найвища юридична сила і пряма дія, а отже, застосовувати принцип Конституції, а не ту, що суперечить їй норму закону – обов'язок, а не право судді, іншого правозастосовувача в кримінальному процесі.

Проблема обов'язковості або необов'язковості, нормативності та ненормативності принципів кримінального процесу вимагає і необхідності з'ясування співвідношення принципу і норми права. Часто принцип і визначають через поняття норми. Так, В.Д. Сорокін зазначає, що норми розрізняються за конкретним змістом регульованих ними суспільних відносин ... Перша група норм регулює питання загального плану. Зокрема, він відносить до них норми, що регулюють принципи процесуальної діяльності. А відтак, вони «є в тій же мірі обов'язковими для виконання»[3, с. 66]. На наш погляд, це по суті правильне твердження слід прийняти з двома поправками. 1. Його слід розповсюдити на принципи будь-якого юридичного процесу або юридичного процесу в цілому. 2. Принципи процесу радше більшою, а не в тій же мірі обов'язкові, ніж звичайні процесуальні норми. Саме така постановка питання відповідає європейському праву в галузі прав людини, як його розуміють усі члени Ради Європи, до числа яких належить і Україна.

Але слід зазначити, що принципи процесу своєрідно співвідносяться з нормою як юридико-технічним способом викладу вимог законодавства. У першому випадку про-

цесуальний принцип може бути вербально виражений однією нормою, що міститься в одній статті процесуального акту. У другому – принцип може бути вербально виражений і в декількох статтях чи системі норм, але не бути сформульований як єдине правило. У третьому випадку процесуальний принцип може взагалі тільки братися уваги, виходячи із загального змісту законодавства, або існувати у вигляді декларації в тексті міжнародного акту – таким є принцип забезпечення в кримінально-процесуальному законодавстві об'єктивно максимально можливої свободи особистості. Однак у всіх трьох випадках специфіка процесуальних принципів в тому, що вони ніколи не обмежені прямим способом вираження в законодавстві. «Вони ніби розчинені в праві, розлиті в ньому, пронизують собою всі або майже всі правові норми»[4, с. 102-103]. Принципи процесу незалежно від способу вираження не повинні бути деклараціями, які в цілому за посередництвом процесуальних норм певним чином впливають на правозастосовну діяльність. Вони є нормами прямої безпосередньої дії і можуть бути реалізовані поза межами тих норм, що їх конкретизують[5, с. 54]. Більше того, наразі варто зазначити, що не «можуть», а «повинні» реалізовуватися навіть поза нормами, що їх конкретизують.

Що ж стосується юридичної техніки вираження принципу в законодавчому акті, то В.М. Карташов з цього приводу зазначає: «Якщо юридичні норми є формально визначеними правилами поведінки з чітко обумовленою структурою (гіпотеза, диспозиція, санкція), то принципи такої структури не мають»[6, с. 52]. Ми б трохи скорегували цю думку, причому слова того ж автора: «У деяких випадках, щоб сформулювати певний принцип, потрібно проаналізувати значну кількість юридичних норми». Це ж слід сказати і про виявлення триланкової структури норми-принципу: всі елементи наявні, тільки вони мають настільки ж загальний характер, як і сам принцип. Хіба диспозицію принципу змагальності в кримінальному провадженні не складає більшість норм кримінального процесуального права – всі «доказові» норми, правила про права й обов'язки учасників процесу, правила поведінки при проведенні слідчих дій і в судовому засіданні і т.п? Хіба процесуальною санкцією цього принципу не є норми про підстави і порядок скасування рішення апеляційною та касаційною інстанціями і т.п.? Вважаємо, що є. А тому проблема триланкової структури принципів кримінального процесу вирішується, на наш погляд, традиційно.

Отже, якщо поглянути на засади (принципи) кримінального процесу як на окремий об'єкт дослідження, можна виявити, що і самому принципу для його реалізації потрібні гарантії. Такі гарантії можуть бути виражені, як зазначалося вище, в нормативному закріпленні принципу у внутрішньому чи міжнародному законодавстві, в забезпеченні його процесуальними санкціями, нарешті, у закріпленні його у свідомості суспільства, посадових осіб, усвідомлені, а не нав'язані їх дотримання та реалізація.

В усякому разі варто пам'ятати, що зміст будь-якого процесуального принципу проявляється крізь систему процесуальних норм. Настав час, коли наукові і громадські дискусії на цю тему будуть надзвичайно важливими. Про пріоритет і правовий характер норм природнього права і про значення у зв'язку з цим принципів процесу багато говорилося і не тільки у цій праці. Однак слід з усією очевидністю визнати, що механізми втілення природного права в позитивне в нашій правотворчості, а тим більше в правореалізації, ще не відпрацьовані; і професійні учасники кримінального процесу, що представляють державу, і фізичні особи, так і правосвідомість суспільства в цілому ще не готові до «оціночного» стилю юридичного мислення. Це становить глобальну проблему нашої правової (в тому числі і процесуальної системи).

Як **висновок,** можна зазначити, що принципи кримінального процесу, як і будь-які принципи права, повинні мати властивість нормативності хоча б на рівні міжнародного права. Будучи втіленням природнього права, але маючи позитивне вираження, принципи повинні стати містком між природнім (неписаним) та позитивним (писаним) правом.

АНОТАЦІЯ

У науковій статті зроблено спробу аналізу теоретичних проблем реалізації засад (принципів) кримінального процесу при здійсненні кримінального провадження. Визначено шляхи вдосконалення реалізації принципів кримінального провадження.

Ключові слова: суд, кримінальний процес, принципи, незалежність, норма права, природнє право.

SUMMARY

The scientific article attempts to analyze the theoretical problems of the implementation of the principles (principles) of the criminal process in the implementation of criminal proceedings. The ways of improving the implementation of the principles of criminal proceedings are defined.

Keywords: court, criminal trial, principles, independence, rule of law, natural law

Література

1. Нешатаева Т. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права. *Хозяйство и право*. 2004. № 5. URL: http://www.echr.ru/news/msg asp?id=413&pg=5 (дата звернення: 11.10.2016).

2. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э.- Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии. - М., Будапешт, 1997. – 452 с.

3. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. Москва, 1972. 66 с.

4. Алексеев С.С. Проблемы теории права. - Свердловск, 1972* Т.1. 311 с.

5. Тыричев И. В. Принципы советского уголовного процесса. Москва, 1983. 254 с.

6. Карташов В.Н. Принципы правоприменительной деятельности. *Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений*: межвуз. темат. сб. Ярославль, 1981. С. 209–214.

The aim of the article is to determine the role of the principles of the legal process in terms of representations of "ideal and real", which in a special legal aspect is transformed into the question of the relationship between the principle of the process and the procedural norm, how to implement the principle in procedural law, normative or binding procedural principle, etc. **The subject of the research** is theoretical problems of the criminal process principles implementation in the conduct of criminal proceedings. **The methodology** of the research is based on the normative legal acts analysis from the point of view of the legal proceedings principles implementation. On the basis of the comparative legal method of certain provisions investigation of Ukrainian legislation and international acts, the possibilities of reforming the criminal-procedural law are determined.

The results of the research showed that the principles of the criminal process, as well as any principles of law, should have the property of normativity at least at the level of international law. Being an embodiment of natural law, but with a positive expression, principles should become the bridge between natural (unwritten) and positive (written) law. **Practical implications.** In order to ensure the rule of law in Ukraine, it is necessary to create a legal culture of the basic principles observance of criminal proceedings at all levels, and the rule of law principle should be considered as a legal principle in the framework of international and European integration processes. **Correlation / originality**. An analysis of the criminal proceedings basics can become the basis for developing of the most promising directions for the evolvement of domestic criminal-procedural legislation of Ukraine.

РЕЙДЕРСТВО ЯК ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

ЗАГУМЕННА Юлія Олександрівна - кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії держави і права факультету №1 Харківського національного університету внутрішніх справ

В статье исследован феномен рейдерства как угрозы национальной безопасности Украины. Определены признаки и виды рейдеров в соответствии с инструментов захвата. Установлены основные направления по противодействию рейдерству в Украине, с учетом изменений законодательства и внутренней, и внешней политики государства, состояния экономического и социального развития.

Ключевые слова: рейдерство, национальная безопасность, слияние и поглощение, экономическая безопасность, преступность.

Постановка проблеми

Проголошення та реалізація Україною стратегії європейської інтеграції як головного пріоритету зовнішньої та внутрішньої політики обумовлює необхідність забезпечення національної безпеки як комплексу заходів щодо захисту національних інтересів і гарантування безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності, чіткої визначеності держави у стратегічних пріоритетах і цілях, які мають відповідати викликам і загрозам сьогодення, її інтеграції у сучасні системи міжнародної і регіональної безпеки. Одним з пріоритетів національних інтересів є створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення [1], що визначає важливу роль економічної безпеки як складової цілісної системи національної безпеки України. У цьому контексті особливо гостро постають питання протидії злочинності, запобігання злочинам та іншим правопорушенням і профілактичної роботи з населенням.

Серед викликів та загроз, які негативно впливають на стан національної безпеки України, слід віднести неефективність захисту права власності, відсутність умов для формування необхідного інвестиційного потенціалу в національній економіці, зокрема розвинених фінансового та фондового ринків, несприятливий макроекономічний та політико-правовий клімат для залучення іноземних інвестицій та розвитку внутрішнього інвестиційного процесу. На тлі зазначених процесів стурбованість громадськості та підприємців України викликає поширення протиправних схем перерозподілу та відчуження власності на ринку злиття та поглинання підприємств. Феномен «рейдерства» останнім часом набув значного поширення в Україні, можна бачити, що в засобах масової інформації дедалі частіше з'являються публікації про факти рейдерського захоплення власності.

Стан наукової розробки проблеми

Сьогодні проблема рейдерства є об'єктом вивчення та дослідження багатьох учених, але не втрачає своєї актуальності. Основні напрями діяльності держави у сфері забезпечення національної безпеки та протидії рейдерству розглядалися О. М. Бандуркою щодо ролі правоохоронних органів у зміцненні фінансової безпеки держави, В. В. Сокуренко щодо державної безпеки, В. А. Ліпканом у науковій добірці з проблем національної безпекознав-

ства, В. В. Крутовим висвітлено сучасні виклики й загрози економічній діяльності підприємств, О. М. Литвиновим стосовно зовнішніх корупційних загроз безпеці України, Ю. А. Берлач розглядав адміністративно-правовий механізм протидії рейдерству та ін., але зазначена політико-економічна ситуація потребує додаткового дослідження основних напрямів забезпечення національної безпеки України та протидії рейдерству.

Відповідно, **метою** статті є дослідження рейдерства як загрози національній безпеці України, встановлення основних напрямків протидії рейдерству в Україні, з урахуванням змін законодавства та внутрішньої та зовнішньої політики держави, стану економічного й соціального розвитку.

Виклад основного матеріалу

За даними рейтингу, складеного на основі показників за 2017-2018 роки, фахівцями Всесвітнього економічного форуму, Україна носідає 113 місце у списку країн із найвищим рівнем злочинності, який складається із 137 країн та 81 місце у рейтингу рівня впливу організованої злочинності на бізнес [2]. Крім цього, у міжнародному рейтингу найбезнечніших для життя країн «Global Peace Index», Україна у 2018 році посіла 152 сходинку із 163 можливих. У свою чергу, для розуміння масштабів проблеми необхідно зазначити, що у 2009, 2010-2013, 2014, 2015, 2016-2017 роках Україна займала 118, 120, 144, 152, 156 місця у вказаному вище рейтингу відповідно [3]. З 2013 року в Україні зафіксовано 1690 рейдерських захоплень, у тому числі 539 - за останні півтора року. Найбільша кількість рейдерських атак сталася в 2017 році - 414. Найменша зафіксована в 2014 році - 234. Генеральна прокуратура України відносить до рейдерських захоплень правопорушення, які проходять за двома статтями кримінального кодексу: протидія законній господарській діяльності (ст. 206 КК) та протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації (ст. 206-2 КК). Протидія законній господарській діяльності зустрічається майже у три рази частіше [4]. Про масштаб цього явища свідчить той факт, що об'єктами атак з боку рейдерів вже стали великі компанії, а також підприємства, де контрольний пакет акцій належить державі.

Наведені вище показники зумовлюють актуальність розгляду рейдерства як суттєвої загрози національній безпеці у внутрішньополітичній, соціально-економічній та інформаційній сферах.

Суспільна небезпека рейдерства проявляється у підриві економічної безпеки держави, негативному впливі на міжнародний імідж країни, зниження її інвестиційної привабливості, оскільки динаміка закордонного інвестування в економіку України визначається насамперед такими факторами, як внутрішня політична стабільність, характер і темпи здійснення ринкових реформ, сприятливі зовнішньоекономічні умови, стабільність економічного законодавства, гарантії недоторканості приватної власності та закордонних вкладень тощо.

У більшості випадків науковці розглядають рейдерство як систематичну недружню діяльність суб'єктів господарювання, спрямована на несилове (або силове) отримання контролю над активами інших суб'єктів економічної діяльності всупереч їх волі як законними, так і незаконними методами із завданням їм економічних та інших видів збитків, що здійснюється з використанням недостатності правової бази, шляхом ініціювання бізнес-конфліктів та з корупційним використанням адміністративних та силових ресурсів [5, с.80-84]. Бердач Ю А. визначає рейдерство як процес одержання контролю над підприємством (чи його майном) всупереч волі законного власника/власників, що здійснюється вчиненням протиправних дій з метою швидкого перепродажу об'єкта рейдерського нападу чи подальшого управління ним [6, с.12].

Крім цього, рейдерство можна розглядати як одну із форм реалізації недружніх злиттів і поглинань, яка характеризується застосуванням неправомірних засобів та методів впливу на компанію. Вітчизняні і зарубіжні науковці поділяють злиття і поглинанні на два основні види: дружні (добровільні) та недружні (ворожі). При всьому цьому вітчизняні правники часто змішують поняття «недружнє поглинання (придбання)» і «поглинання із застосуванням незаконних методів». Слід відмітити, що далеко не кожне недружнє поглинання

носить незаконний характер. Поглинання набуває кримінально-правового забарвлення лише тоді, коли у конкретному прояві недружнього поглинання додатково з'являються ще й ознаки незаконного поглинання. І.М. Зеленіца зазначає, що за своєю юридичною природою недружнє поглинання може мати як законний (із застосуванням легальних методів набуття контролю над суб'єктом господарювання), так і незаконний характер (у випадку застосування силових заходів захоплення майнових комплексів підприємств, окремих видів майна тощо). Таким чином, за формою зовнішнього вираження недружні поглинання можна розділити на правові та неправові [7, с. 146-147.].

За результатами матеріалів Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, рейдерство визначено одним із видів організованої злочинної діяльності, що передбачає вчинення низки злочинів, пов'язаних спільним умислом на протиправне захоплення чужої власності, поєднане з використанням неправосудних судових рішень та корупції у правоохоронних органах. Це, насамперед, злочини загальнокримінальної спрямованості (шахрайство, грабіж, підробка документів тощо), службові злочини (зловживання владою або службовим становищем, перевищення службових повноважень, хабарництво тощо), злочини проти правосуддя (постановлення завідомо неправосудного рішення, ухвали або постанови, завідоме неправдиве показання тощо).

Основною ознакою рейдерства є вчинення протиправних дій із заволодіння чужою власністю під прикриттям зовні законних підстав:

- вирішення бізнес-конфлікту;
- поновлення порушених прав міноритарних акціонерів;
- усунення від керівництва неефективного менеджменту тощо.

Головними ознаками кримінального рейдерства в Україні є:

- організований характер рейдерської діяльності;
- забезпечення злочинного результату шляхом вчинення низки протиправних діянь кримінального характеру (підробка документів, хабарництво, застосування фізичного та психічного насилля тощо), об'єднаних метою заволодіння чужою власністю;
- залучення до рейдерських нападів корумпованих представників органів влади та правоохоронних органів;
- використання неправосудних рішень суду для юридичного прикриття рейдерського нападу та отримання можливості розпоряджатися чужим майном;
- надзвичайно висока рентабельність рейдерської діяльності [8].

Відповідно до інструментів захоплення, що використовуються, рейдерів поділяють на такі види:

«Білі рейдери» – ті, які зазвичай діють у межах чинного законодавства і використовують для досягнення мети різні маніпуляції з акціями і прогалини в корпоративному праві.

«Сірі рейдери» – ті, які застосовують сумнівні засоби (наприклад, подвійний реєстр, фальсифікацію результатів виборів акціонерів), балансуючи на межі закону.

«Чорні рейдери» – ті, які використовують усі інструменти захоплення, включаючи підробку документів, реєстрацію компаній на підставних осіб, підкуп працівників правоохоронних органів, посадових осіб органів управління і державних виконавців та насильницькі дії. До таких дій слід віднести, пред'явлення сторонніми особами керівництву компанії підробленого рішення суду, що зобов'язує передати акції неіснуючій особі (фізичній або юридичній), за якою, природно, ці акції і реєструються, після чого негайно продаються іншій (нефіктивній) особі - добросовісному набувачеві акцій. Нерідко «чорні рейдери» застосовують для захоплення підприємства фізичну силу і залякування, залучаючи «бійців» із вогнепальною зброєю (таке правопорушення називають індикатором рейдерства).

«Грінмейлери» (від англ. Greenmail (букв, зелена пошта) - корпоративний шантаж) – рейдери-шантажисти, які заважають акціонерному товариству вести нормальну господарську діяльність. У результаті цього робота підприємства паралізується, і воно змушене викуповувати акції у таких рейдерів за дуже високу ціну [9, с. 39]. Даний вид рейдерства є найбільш «необразливим» видом українського рейдерства (цікаво, що на заході взагалі не вважається рейдерством).

Грінмейл, або корпоративний шантаж, у класичному розумінні являє собою комплекс різних корпоративних дій, що вживаються міноритарним (дрібним) акціонером з метою змусити товариство або основних його акціонерів придбати акції, що належать цьому міноритарію, та за досить високою ціною. Іншими словами, грінмейл є різновидом високоінтелектуального вимагання [10, с. 120].

«Чорні» або «криваві» рейдери – це найнебезпечніший вид рейдерства. Вони використовують усі інструменти для захоплення, включаючи і кримінальні: підробка документів, реєстрація компаній на підставних осіб, підкуп силових структур, чиновників, суддів.

У більш розвинених країнах це робиться іншими способами, шляхом використання економічних важелів із: аналізу ринку, з'ясування кон'юнктури, участі у біржових торгах, іграх па ринку цінних паперів і т.п. У той час, як у майже всіх пострадянських країнах, з особливостями їх правової системи, все це відбувається із використанням судів, поліції, судових виконавців, за «мовчазної згоди» прокуратури [11, с.8,12].

В Україні чітких меж між вказаними видами рейдерства немає. Адже, як показує практика, завершитись «чорним, кривавим рейдерством» може і звичайне, нібито законне поглинання підприємства. Відсутність чіткого поділу легального (дружнього) поглинання від явно бандитського захоплення призводить до того, що злочинці уникають кримінальної відповідальності і їх дії не відмежовуються від правомірного поглинання.

Основною відмінністю «рейдерства по-українськи» від зарубіжних аналогів є те, що у Європі поглинання компаній зазвичай закінчуються вдосконаленням технологічного ланцюга виробництва, підвищенням вартості акцій, взагалі є ефективним інструментом у системі перерозподілу власності, адже передбачає реструктуризацію підприємства з подальшим його «здоровленням та виведенням на якісно повий рівень». У той час, як в Україні в результаті рейдерських атак наноситься значна шкода економіці як окремого підприємства, так і держави в цілому.

Світова практика країн з розвинутою ринковою економікою свідчить про те, що у тих випадках, коли рейдерство в межах закону, то це не завдає жодного руйнівного впливу, адже злиття і поглинання це нормальні природні процеси, у разі їх чіткого законодавчого визначення та, відповідно, регулювання.

За результатами опитування працівників прокуратури щодо поширеності, динаміки, причин та умов існування «рейдерства» в Україні А.М. Орлеан зазначає, що до найбільш ефективних засобів протидії «рейдерству» опитувані відносять: 39% - суттєве зменшення рівня корупції в судових і правоохоронних органах; 31% - встановлення кримінальної відповідальності за такі дії; 16% - удосконалення корпоративного законодавства та 14% - внесення до регулятивного законодавства змін, які зменшили б ризик недооцінки активів підприємства під час продажу [12, с. 42]. Результати опитування додатково свідчать про необхідність комплексного підходу до виваженого вирішення проблеми протиправних захоплень підприємств в Україні - одними лише кримінально-правовими засобами це складне явище навряд чи вдасться подолати.

Рейдерство не тільки сповільнює темпи економічних перетворень, створюючи багато нововведень, але й загрожує самому ходу реформ, створює серйозні загрози національній безпеці суспільства і держави. Виходячи з цього, в умовах перехідного періоду протидія рейдерству повинна здійснюватися на основі використання двох прогностичних моделей:

– «силова модель», що має більше підстав для реалізації в найближчій перспективі з метою подолання пікових показників;

– «демократична модель», що має більше віддалені перспективи розвитку і реалізації. На сучасному етапі перед правоохоронними органами України пріоритетним є завдання з організації протидії рейдерству, а для цього необхідно, перш за все організувати тісну взаємодію між ними, скоординувати їх дії.

Особлива роль держави у протидії рейдерству обумовлена самою природою її соціального призначення. Як форма політичної організації суспільства, вона має на центральному, регіональному і місцевому рівнях відповідні владні повноваження, має у своєму розпорядженні соціальні, культурно-виховні, примусові, а також інші засоби впливу і несе перед громадянами обов'язок надійно захищати їх від протиправних посягань.

Основними цілями політики в цій області, на погляд автора, є:

– чітке визначення пріоритетів і шляхів протидії рейдерству і боротьби зі чинністю взагалі в сучасних умовах;

– удосконалення законодавства, організації, засобів і методів протидії, запобігання і припинення протиправних діянь, усієї діяльності кримінальної юстиції;

– забезпечення активної, наступальної протидії рейдерству, досягнення в рамках перехідного періоду перелому в ситуації економічної безпеки. Виконанню зазначеної мети повинні сприяти заходи, спрямовані на: створення атмосфери суспільної нетерпимості до рейдерства, особливо у бізнес середовищі;

– мінімізацію дії криміногенних факторів, поступове усунення деяких з них сфери злиття та поглинань компаній;

– припинення зрощування кримінальних і владних структур, подальшого розширення і консолідації організованої та інших найнебезпечніших форм прояву злочинності у сфері рейдерства;

– недопущення втягування в неї нових соціальних груп, витиснення рейдерства зі стратегічних галузей економіки;

– зниження рівня корупції і криміналізації економіки; створення надійних заслонів ескалації кримінального насильства; обмеження фонових явищ, які супроводжують рейдерство.

Рейдерство як соціально-економічне, суспільно-політичне явище є необов'язковим, але природнім продуктом трансформації економіки і провокується системними недоліками державної політики у сфері розвитку корпоративних відносин, відносин власності та захисту приватних інвестицій у корпоративні цінні папери. Зволікання з усуненням цих недоліків може загрожувати національній економічній безпеці, оскільки рейдерство підриває економічно-правовий базис функціонування національної економіки, формує негативний інвестиційний імідж країни, гальмує демократичні перетворення в суспільстві.

Висновки

Таким чином, можна зробити певні висновки, що на сьогодні існує певна неузгодженість наукових позицій щодо питань про поняття, конкретні способи та суб'єктів протидії ««рейдерству»». Висловлені підходи, з одного боку, збільшують коло можливих варіантів якщо не подолання, то принаймні мінімізації проблеми «рендерства». З іншого боку, розмаїття точок зору й авторських підходів сигналізують про багатовимірність і високу мінливість проявів цього феномену, його юридично визнану нестабільність. Активні наукові пошуки у цьому напрямку є позитивними, але однак вони симптоматизують про відсутність однозначності щодо змісту феномену «рендерства», наділення його чіткими юридичними ознаками.

Протиправне захоплення суб'єктів господарювання не лише безпосередньо посягає на відносини вільної ринкової економіки, а має значно більший масштаб негативного впливу - загрожує національній безпеці держави в разі здійснення «рейдерських» захоплень підприємств, діяльність яких пов'язана з вирішенням стратегічних питань (наприклад, транспортна та енергетична сфери, добування корисних копалин). Не варто забувати і про постраждалих власників протиправно захоплених суб'єктів господарювання, а також про широке коло осіб, соціальна захищеність яких істотно знижується внаслідок скорочення робочих місць, позбавлення можливості користуватись товарами і послугами, виробленими на захопленому підприємстві тощо.

Подолання рейдерства є першочерговим спільним завданням суспільства, бізнесу і влади на сучасному етапі економічного розвитку України та вимагає здійснення скоординованих комплексних заходів усіма гілками державної влади - законодавчої, виконавчої, судової. Рішучі невідворотні кроки у подоланні цього ганебного явища зумовлюються цивілізаційним євроінтеграційним вектором розвитку України.

Література

1. Про національну безпеку України : Закон України : від 21 червня 2018 р., №2469-VIII //Офіційний вісник України. 2018 р., № 55, стор. 51, стаття 1903, код акта 90815/2018

2. Competitive Rankings. Global Competitiveness Index 201-2018: веб-сайт. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено феномен рейдерства як загрози національній безпеці України. Визначено ознаки та види рейдерів відповідно до інструментів захоплення. Встановлено основні напрямки щодо протидії рейдерству в Україні, з урахуванням змін законодавства та внутрішньої та зовнішньої політики держави, стану економічного й соціального розвитку. Зроблено висновок, що на сьогодні існує певна неузгодженість наукових позицій щодо питань про поняття, конкретні способи та суб'єктів протидії ««рейдерству»». Висловлені підходи, з одного боку, збільшують коло можливих варіантів, якщо не подолання, то хоча б мінімізації проявів «рендерства». З іншого боку, розмаїття поглядів науковців сигналізують про багатовимірність і високу мінливість проявів цього феномену, його юридично визнану нестабільність. Активні наукові пошуки у цьому напрямку є позитивними, але однак вони симптоматизують про відсутність однозначності щодо змісту феномену «рендерства», наділення його чіткими юридичними ознаками.

Ключові слова: рейдерство, національна безпека, злиття та поглинання, економічна безпека, злочинність.

SUMMARY

The author of the article has studied the phenomenon of raidership as a threat to the national security of Ukraine. The features and types of raiders have been determined in accordance with the manners of the acquisition by seizure. The author has established the main directions of counteracting raidership in Ukraine, taking into account the amendments in legislation, internal and foreign policy of the state, the state of economic and social development. It has been concluded that nowadays there is a certain inconsistency of scientific positions on the issues about the concepts, concrete methods and subjects of counteraction to "raidership". These approaches, on the one hand, increase the range of possible options, if not overcome, at least minimize the manifestations of "raidership". On the other hand, the diversity of views of scholars signalize on the multidimensionality and high variability of the manifestations of this phenomenon, on its legally admitted instability. Active scientific studies in this direction are positive, however they signalize on the lack of unambiguousness regarding the content of the phenomenon of "raidership", endowing it with clear legal features.

rankings/#series=EOSQ033 (дата звернення 23.11.2018).

3. У рейтингу безпечності країн світу Україна піднялась на дві позиції, - дослідження. РБК-Україна:веб-сайт.URL:https://www.rbc.ua/ukr/news/reytinge-bezopasnosti-stran-mira-ukraina-1530297085.html (дата звернення 23.11.2018).

4. З 2014 року кількість рейдерських захоплень зростає щороку : веб-сайт. URL: https://opendatabot.ua/blog/198-raiders (дата звернення 26.11.2018).

5. Колєснік М. А. Рейдерство в Україні: загальна характеристика та основні тенденції розвитку / М. А. Колєснік // Право і Безпека. №1 (38). С.80-84.

6. Адміністративно-правове забезпечення протидії рейдерству в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ю. А. Берлач ; кер. роботи В. М. Бевзенко ; офіц. опон.: Х. П. Ярмакі, В. Т. Комзюк ; Запоріз. нац. ун-т. Київ : [б. в.], 2014. 20 с.

7. Зеленіця І.М. Захист прав учасників корпорація від недружніх поглинань / І.М. Зеленіця // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.2012. № 2. С. 146-150.

8. Шляхи подолання рейдерства: удосконалення законодавства та посилення реагування правоохоронних органів на протиправні дії його організаторів і виконавців: Матеріали комітетських слухань, проведених 17 вересня 2008 року [Текст]. Київ : Б. в., 2008. 196 с.

9. Грек Б. М. Про окремі аспекти протиправного перерозподілу власності в Україні / Б. М. Грек // Вісник Верховного Суду України. 2008. № 10. С. 38-44.

10. Бєліков О. Чи насправді грінмейлери є санітарами бізнесу? / О. Бєліков // Юридичний журнал. 2007. № 3. С. 120-123.

11. Зеркалов Д. В. Рейдеры: пособие. К.: КНТ, 2007. 188 с.

12. Орлеан А. Незаконне заволодіти активами юридичних осіб в Україні (деякі результати опитування прокурорів). Вісник Національної академії прокуратури України. 2008. № 4. С. 41-46.

МЕТОДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ УСТАНОВ МВС УКРАЇНИ

ЗАЯЦЬ Роман Ярославович- кандидат юридичних наук, доцент Львівського університету бізнесу та права

УДК 342

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, предоставлено авторское понимание понятия «методы организации деятельности научно-исследовательских экспертно-криминалистических учреждений МВД Украины». Определен перечень методов, который наиболее содержательно отражает все аспекты организации деятельности научно-исследовательских экспертно-криминалистических учреждений МВД Украины. Отмечено, что все указанные методы должны использоваться комплексно и обоснованно, с учетом специфики правового статуса научно-исследовательских экспертно-криминалистических учреждений МВД Украины

Ключевые слова: методы, методы управления, организационные методы, научно-исследовательские экспертно-криминалистические учреждения.

Постановка проблеми

На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку суспільства, зміцнення законності та правопорядку є одним із пріоритетних завдань кожної демократичної держави. Її вирішення потребує не тільки постійної й активної діяльності практичних підрозділів з розслідування і розкриття злочинів, а також ефективного функціонування підрозділів Експертної служби МВС України, одним із яких є науково-дослідні експертно-криміналістичні установи МВС України. Однак, якість та ефективність роботи цих установ напряму залежить від того, як буде організовано їх діяльність. А тому, на нашу думку, особливої актуальності набувають дослідження присвячені з'ясуванню методів організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України (НДЕКУ), адже саме в методах знаходить своє об'єктивне відображення те, у який спосіб буде досягнута ефективна робота цих установ.

Стан дослідження

Окремі питання організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України в різні часи розглядали у своїх наукових роботах: С.С. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.І. Берлача, Є.Г. Лях-ов, Г.М. Міньковський, М.Ф. Мусаелян, Г.В. Овчіннікова, А.В. Павлінов, В.Є. Петрищев, В.П. Рєвін, І.Л. Трунов, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, В.І. Олефіра, В.Ф.Опришко, М.Ф. Орзіх та багато інших. Однак, серед науковців майже не приділялась увага питанню методів організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України.

Саме тому метою статті є розглянути методи організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України.

Виклад основного матеріалу

Виклад основного матеріалу представленої наукової праці необхідно розпочати із визначення сутності поняття метод. Так, відповідно до Великого тлумачного словника української мови метод – це прийом або система прийомів, що застосовуються в якій-небудь галузі діяльності [1, с.663]. З точки зору соціології, доводить Г.В. Осипов, існує два визначення, що відображають сутність методу, а саме: по-перше, метод – це свідомо і послідовно застосовуваний спосіб досягнення мети; а по-друге, спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільства, життя з метою побудови і обґрунтування системи знання [2]. З філософських позицій, метод – це спосіб побудування й обґрунтування системи філософського знання; сукупність прийомів та операцій практичного та теоретичного освоєння діяльності [3, с. 358].

Метод у найзагальнішому значенні, зазначає О.Г. Данильян, - це певний спосіб дослідження якоїсь проблеми чи завдання, тобто метод являє собою систему правил, принципів і прийомів підходу до вивчення явищ і закономірностей розвитку природи, суспільства і мислення або практичної перетворюючої діяльності людини [4]. Метод, на переконання С.П. Щерби, (у тій або іншій формі) зводиться до сукупності певних правил, прийомів, способів, норм пізнання та діяльності. Він є системою принципів, вимог, які орієнтують суб'єкта на вирішення конкретного завдання, досягнення результатів у певній сфері діяльності. Метод дисциплінує пошук істини, дає змогу зекономити сили і час, рухатися до мети найкоротшим шляхом, регулюючи пізнавальну та інші форми діяльності людини [5]. Досить розгорнуте визначення поняття «метод» надає В. С. Зеленецький. Відповідно до точки зору автора, під методами слід розуміти сукупність взаємопов'язаних правил, технологічних прийомів і наукових положень, які визначають оптимальні шляхи та способи реалізації пізнання й перетворення дійсності. За думкою вченого, відповідні методи можуть бути реалізовані лише за допомогою конкретних дій, тобто тактичних прийомів їх реалізації [6, с. 213].

Таким чином, у загальному розумінні метод - це сукупність способів та прийомів, які використовують особи для досягнення кінцевої мети. В контексті представленої наукової роботи під методами слід розуміти сукупність законодавчо визначених прийомів та способів, які використовують уповноважені суб'єкти з метою належної організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. Варто зазначити, що сучасна система методів є досить розгалуженою, як і правовідносини, які упорядковуються шляхом їх використання. Зазначене, у свою чергу, обумовлює велику кількість підходів до класифікації цих методів. Однак, проаналізувавши положення чинного законодавства України, що визначає організаційні засади діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України, вважаємо, що методи організації діяльності вказаних установ найбільш доцільно поділити на дві групи: 1) загальні методи управління, тобто методи, які використовуються для упорядкування будь-яких правовідносин та які передбачають існування впливу суб'єктів управління на відповідні об'єкти; 2) організаційні методи – це спеціальні методи, які спрямовані безпосередньо на організацію діяльності якогось суб'єкта, в тому числі і науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України.

Так, О.М. Бандурка зазначає, що методи управління — це юридичний інструментарій, що впливає на характер і прояви вольової поведінки людей у суспільній організації. Існує визначення методів управління як сукупності прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [7, с. 5]. Ю.М. Козлов визначає метод управління як засоби і прийоми безпосереднього управлінського впливу виконавчих органів (посадових осіб) на керовані об'єкти (на керуючих) [9, с. 283]. Варто погодитись із точкою зору В.К. Колпакова, який доводить, що методи управління - це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх

ведення [9, с.184]. На наше переконання, можна виділити наступні загальні методи організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України:

- імперативний метод. Це метод влади-підпорядкування, який діє за принципом субординації, підпорядкування одних суб'єктів іншим. При застосуванні цього методу будується вертикаль підпорядкованих і підлеглих суб'єктів. Він зазвичай застосовується при заборонах, зобов'язаннях, покараннях [10, с.17]. Отже, застосування імперативного методу при організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України є необхідністю. Зазначене, у першу чергу, пояснюється тим, що НДЕКУ обов'язково мають узгоджувати свою діяльність із Експертною службою Міністерства внутрішніх справ України;

- метод примусу. Примус – це метод управління, що ґрунтується на авторитеті держави і силі закону, спрямований на суб'єкт і об'єкт управління, з метою досягнення встановлених параметрів діяльності, вироблення певних форм поведінки та підтримання суспільної дисципліни [11, с.406]. Отже, примус представляє собою спосіб впливу, який обмежений у галузі свого можливого застосування, оскільки ініціатор впливу повинен мати важелі тиску на адресата [12, с. 46]. Таким чином, саме примус дозволяє суб'єктам управління вплинути на діяльність науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. А відтак, можна говорити про те, що без подібного впливу належна організація роботи будь-якої організації є неможливою. Зазначене є актуальним і в контексті представленої проблематики;

- метод переконання. С.Т. Гончарук вважає, що метод переконання — це такий спосіб цілеспрямованого впливу на свідомість і поведінку учасників управлінських відносин, який проявляється в комплексі роз'яснювальних, рекомендаційних, виховних та заохочувальних заходів, що застосовуються з метою забезпечення правомірності їхньої поведінки, підвищення їхньої правосвідомості та законослухняності, зміцнення дисципліни, соціальної організованості, а також із метою профілактики правопорушень [1, с.82].

Таким чином, вказані вище методи управління є базовими, тобто такими, що застосовуються для здійснення управління у будь-якій сфері суспільних відносин, однак вони не повністю відображають усіх особливостей організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. Саме тому далі розглянемо організаційні методи. Так, В.С. Четвериков та В.В. Четвериков вважають, що організаційні методи – це способи впливу на структуру системи, її внутрішню організацію з метою забезпечення найбільш ефективного її функціонування [13, с. 45]. О.Ф. Скакун стверджує, що організаційні методи являють собою засоби, прийоми та способи, за допомогою яких здійснюються відповідні форми організаційної діяльності держави. Серед організаційних методів вчена називає названі: програмування, дослідження, прогнозування, оперативний аналіз тощо [14, с. 79-80]. У трудовому праві, зазначає В.В. Жернаков, сутність організаційних методів полягає у вдосконаленні організації виробництва в частині управління персоналом, яке є складовою частиною управління підприємством і має бути спрямовано на задоволення як потреб підприємства, так і інтересів його працівників і суспільства в цілому. Праця може бути ефективною в комплексі з належною організацією виробництва та управління [15, с. 326, 327]. Таким чином, використання організаційних методів дозволяє упорядкувати не лише діяльність підпорядкованого об'єкта, а й діяльність суб'єкта управління. Характерною особливістю вказаних методів є те, що вони не закріплюються на законодавчому рівні, а як правило, базуються на практичних навичках управлінця. Варто підкреслити, що, незважаючи на законодавчу неврегульованість, використання цих методів також має певні обмеження. Отже, проаналізувавши норми чинного законодавства України та наукові погляди вчених, ми виділили наступні спеціальні (організаційні) методи діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України:

- метод планування. У загальному розумінні планування – це визначення напрямків, пропорцій, темпів, кількісних та якісних показників розвитку тих чи інших процесів у системі державного управління, зокрема, реалізації державних функцій. Крім того, це – розробка цілей, завдань, напрямків розвитку, реформи державної діяльності та державного управління [16, с. 29]. Таким чином, під плануванням діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України слід розуміти вирішення питань про послідовність і терміни виконання комплексу або окремих видів робіт з урахуванням наявних можливостей (штатних, матеріальних та ін.) з метою досягнення бажаного результату;

- метод організації виконання рішень. Зміст вказаного методу полягає у здійсненні низки організаційно-правових заходів, спрямованих на безумовне втілення в життя прийнятих управлінських рішень. Перш за все рішення має бути доведене до виконавців, які отримують чітку інформацію про те, хто, де, коли і якими засобами має виконувати прийняте рішення. Найважливіше завдання посадових осіб при цьому полягає у подоланні об'єктивних та суб'єктивних перепон і створенні умов для оптимальної реалізації рішення. Для цього поряд з методами прямого впливу використовуються заходи матеріального стимулювання працівників, вплив шляхом авторитету, переконання і т.д. Важливою складовою організації виконання рішень є їх юридичне, матеріально-фінансове та організаційно-технічне забезпечення [17];

- контроль за виконанням прийнятих рішень. Контроль, доводить Ю.М. Старілов, - це встановлення відповідності або невідповідності фактичного стану системи державного управління та її структури необхідному стандарту і рівню, вивчення та оцінка результатів загального функціонування державних органів, а також конкретних дій суб'єктів управління; встановлення співвідношення планованого і зробленого в системі державного управління [18, с. 40-41]. Контрольна діяльність здійснюється шляхом проведення перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, заслуховування звітів і доповідей, здійснення рейдів, оглядів, вивчення матеріалів по скаргах і заявах громадян тощо [17]. Отже, здійснення контролю дозволяє виявити проблеми в діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України, на основі чого вбачається можливим прийняти відповідне управлінське рішення.- А відтак, можна констатувати, що контроль є невід'ємною складовою організації діяльності цих суб'єктів;

- метод інформаційного забезпечення. Інформаційне забезпечення - це сукупність процесів збору, обробки, зберігання, аналізу та видачі інформації, необхідної для забезпечення управлінської діяльності та технологічних процесів [19]. Варто погодитись із точкою зору Н.І. Суліки, який зазначає, що вдало побудоване інформаційне забезпечення – це важлива умова функціонування організації, передумова її необхідної гнучкості, здатності швидко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі [20, с. 192]. Зміст методу інформаційного забезпечення передбачає такі складові: види інформації, необхідної для нормальної життєдіяльності місцевої ради та її виконавчих органів, організація потоків інформації до суб'єктів, які її використовують, система носіїв інформації, засоби та способи одержання, обробки інформації, засоби, способи зберігання інформації [21]. Таким чином, у контексті представленої у роботі проблематики метод інформаційного забезпечення полягає у тому, щоб забезпечити належний обмін інформацією між усіма суб'єктами відповідних правовідносин, адже без обміну інформації організація діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України є неможливою;

- метод координації. Зміст цього методу полягає у забезпеченні узгодженості в роботі діяльності між науково-дослідними експертно-криміналістичними установами МВС України шляхом встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними. За допомогою методу координації встановлюється більш тісна взаємодія між різними установами та суб'єктами. Крім того, таким чином здійснюється маневрування наявними ресурсами, забезпечується єдність і по-

годження всіх стадій процесу управління, а також кооперація дій керівників [17];

- методи стимулювання діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. У загальному розумінні стимулювання – це вплив суб'єктів (посадової особи, органу) на потреби, інтереси, на свідомість, волю працівників вказаних установ, а відповідно, на результати його управлінської праці, державно-службової діяльності [22, с.418]. Таким чином, саме стимулювання дозволяє організувати діяльність так, щоб усі працівники прагнули якомога ефективніше виконувати свою роботу, зазначене, у свою чергу, позитивним чином повинно відобразитись на діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України.

Висновок

Завершуючи представлене наукове дослідження хотілося б відмітити, що визначений нами перелік методів організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України не претендує на вичерпність. Однак, на нашу думку, саме вони найбільш змістовно відображають усі аспекти організації та функціонування вказаних суб'єктів. Варто підкреслити, що всі розглянуті методи повинні використовуватись комплексно та обґрунтовано, з урахуванням специфіки правового статусу науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.

2. Социологический словарь //. Редактор-координатор — академик РАН Г. В. Осипов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2000. — 488 с.

3. Философский энциклопедический словар / [Редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др.]. – [2-е узд.]. – М. : Сов. Энциклопедия, 1989. – 815 с.

4. Данильян О. Г. Філософія : підручник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. - Х.: Право, 2011. -312 с.

5. Щерба С.П. Філософія. Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С. П. Щерба,- В. К. Щедрін, О. А. Заглада; За заг. ред.- С. П. Щерби. — К.: МАУП, 2004. — 216 с.— Бібліогр.: 208–213 с.

6. Зеленецкий В. С. Общая теория борьбы с преступностью : ч. 1 Концептуальные основы / В. С. Зеленецкий. — Х. : Основа, 1994. — 375 с.

7. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. — Х. : Основа, 1996. — 398 с.

8. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728с.

9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков,- О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

10. Галаван, З. С. Особливості правового регулювання праці слідчих ОВС як суб'єктів трудового права України [Текст] : дис.. канд юрид. наук, спец.: 12.00.05 / З. С. Галаван. — Луганськ : Східноукраїнський нац. ун-т ім. В. Даля, 2009. — 200 с.

11. Малиновський В. Я. // Державне управління: Навчальний посібник.- Вид. 2-ге, доп. та перероб.- К.: Атіка, 2003.- 576 с

12. Сидоренко, Е. В. Тренинг влияния и противостояния влиянию / Сидоренко Е. В. – СПб. : Речь, 2002. – 256 с.

13. Четвериков В. С. Основы управления в органах внутренних дел : учеб. пособие / В. С. Четвериков, В. В. Четвериков. – М. : Новый Юрист, 1997. – 128 с.

14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.

15. Трудове право : [підруч.] / В. В. Жернаков, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко та ін. ; за ред. В. В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – 496 с.

16. Організація роботи в органах прокуратури І.Є.Марочкін, П.М.Каркач, О.Б.Черв'якова та ін. /За заг. ред. проф. І.Є.Марочкіна, доц. О.М.Толочка. – Навч.

АНОТАЦІЯ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених надано авторське розуміння поняття «методи організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України». Визначено перелік методів, які найбільш змістовно відображають усі аспекти організації діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. Зазначено, що всі вказані методи повинні використовуватись комплексно та обґрунтовано, з урахуванням специфіки правового статусу науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України

Ключові слова: методи, методи управління, організаційні методи, науково-дослідні експертно-криміналістичні установи.

посібник для юрид. вузів і фак. – Х.: Національна юридична академія України ім.-Я. Мудрого, 2002. – 196 с.

17. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національ-ного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

18. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — 816 с.

19. Астахова Н.І. Менеджмент: підручник для прикладного бакалаврату / під заг. ред. Н. І. Астахової, Р. В. Москвітіна. - М: Видавництво Юрайт, 2014. 422 с.

20. Сулік Н. І. Інформаційна система як організаційний ресурс інформаційного забезпечення організацій / Н. І. Сулік // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2003. – Вип. 41, ч. 2. – С. 192–197

21. Основин В.С. Городской Совет – орган социального управления. — М.: Юрид. лит., 1983. – С. 35.

22. Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Старилов. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.

SUMMARY

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists provided author's understanding of the concept of "methods of organizing the activities of scientific-research expert-forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine." The list of methods that most reflects all aspects of the organization of activity of scientific-research expert-forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It is noted that all of the above methods should be used in a complex and reasoned manner, taking into account the specifics of the legal status of the research and expert-forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

I would like to note that the list of methods for organizing the activities of scientific-research forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine does not claim to be exhaustive. However, in our opinion, they are the most meaningful reflection of all aspects of the organization and operation of these subjects. It should be emphasized that all the methods considered should be used in a comprehensive and substantiated way, taking into account the specificity of the legal status of the research-based expert-forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

At the current stage of socio-economic and political development of society, the strengthening of the rule of law and law is one of the priorities of each democratic state. Its solution requires not only constant and active activity of the practical units for investigation and disclosure of crimes, but also the effective functioning of the units of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, one of which is the research and expert-forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

That is why the purpose of the article is: to consider the methods of organizing the activities of scientific-research expert-forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Keywords: methods, methods of management, organizational methods, scientific-research expert-forensic institutions.

ВЗАЄМОДІЯ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

МАМЧУР Лідія Олександрівна - здобувач Вищого навчального закладу «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

В статье автором проведен анализ вопроса нормопроектирования дефиниции «правоохранительные органы», определено основные проблемы в данной сфере, которые существовали в предыдущие годы, а также имеющиеся в положениях действующего законодательства Украины. Автор обобщил подходы, которые использовались при определении термина «правоохранительные органы», и установил их недостатки. Среди прочего, предложены возможные вопросы, на которые необходимо дать ответ при формулировании законодательного термина «правоохранительные функции». По результатам исследования, автор обобщил подходы по отнесению органа власти к категории правоохранительным.

Ключевые слова: правоохранительные органы, военное формирование с правоохранительными функциями, правоохранительный орган специального назначения, государственный орган специального назначения с правоохранительными функциями, органы государственной власти, сопровождающие правоохранительную деятельность.

Постановка проблеми

Незважаючи на те, що суттєві реформи у сфері правоохоронної діяльності вже відбулися в Україні за кращими європейськими стандартами, в системі взаємодії правоохоронних органів виникають складнощі навіть на інституційному рівні. Про це свідчать системні організаційно-правові проблеми, які виникають на всіх стадіях управлінського та правоохоронного процесу: відсутність єдиного централізованого каналу міжвідомчого обміну інформацією; невизначеність правоохоронних повноважень, їх дублювання; низький рівень міжвідомчого правового забезпечення напрямків правоохоронної діяльності; слабка координаційна система між центральним та місцевим рівнем; високий рівень плинності кадрів правоохоронних органів тощо. Наразі актуальність підняття проблеми встановлення змісту та суб'єктів правоохоронної діяльності в адміністративно-правовій науці пояснюється відсутністю єдиного підходу до їх визначення, конфліктність змісту ознак «правоохоронний орган» та його часта модифікація в законодавстві та нормативно-правових актах України.

Мета дослідження

Одним із ключових стратегічних завдань щодо удосконалення відносин між органами, які здійснюють правоохоронні функції, є встановлення інфраструктури правоохоронних органів та чітких критеріїв їх визначення шляхом аналізу норм законів та нормативно-правових актів України.

Виклад основного матеріалу

Якщо звернути увагу на зміст терміну «правоохоронні органи» в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», яке, на наш погляд, має найбільш загальний характер, то до їх переліку законодавцем віднесено органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби

правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4][1].

Загалом обраний законодавцем підхід у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» складається із *двох* частин: перша прямо перераховує правоохоронні органи, а друга – встановлює ознаки, при наявності яких орган державної влади може бути віднесений до правоохоронних. Розмірковуючи над першою частиною змісту терміну, незрозумілим є невіднесення до переліку органів Державного бюро розслідувань, які згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» є центральним органом виконавчої влади, що здійснюють *правоохоронну діяльність* [3]. Більше того, зазначений Закон встановлює поширеність дії цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань, який, аналогічно із іншими правоохоронними органам, здійснюється в порядку, визначеному Конституцією України та законодавством про демократичний цивільний контроль правоохоронними органами держави [3].

До речі, у нечинному Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV застосовано просту методологію, за якою правоохоронними органами були державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2] без виокремлення переліку.

У відомчому нормативному регулюванні теж неодноразово встановлювались переліки правоохоронних органів. Так, органи прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та підрозділи податкової міліції органів державної податкової служби входили до переліку правоохоронних органів згідно зі Стандартом державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, затвердженого Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 13.07.2004 № 185 [8].

І знову ж таки, відмінний перелік містився в Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України від 04.02.2005 № 11 (органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, підрозділи податкової міліції [6]).

Некоректним слід вважати підхід до визначення кола правоохоронних органів, у якому зміст терміну дублюється або є співзвучним із самою дефініцією. Як приклад, у Договорі про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав від 04.06.1999 термін «державні правоохоронні органи» визначено як органи, які відповідно до національного законодавства, міжнародних договорів приймають рішення про порядок перебування і взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях СНД [1]. Аналогічний нормопроектний підхід застосовано в Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами від 20.04.2006 № 550 (зі змінами і доповненнями), за яким правоохоронні органи характеризувались як органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, підрозділи податкової міліції ДФС, Національного антикорупційного бюро та інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції [7]. Якщо вдаватися до вжиття означення «правоохоронна функ-

[1] Доцільно зазначити, що в попередній редакції Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 19.11.2012, перелік правоохоронних органів був іншим та включав: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони.

ція», то доцільним є розкриття її окремої дефініції у тому ж самому нормативному акті, або ж у законі. При цьому зміст потребує відповідей на наступні питання:

- предмет, межі, способи та методи реалізації правоохоронної функції;
- повноваження, які необхідно вважати правоохоронними, критерії віднесення компетенційної діяльності до категорії правоохоронної;
- види правоохоронних процедур (ознаки правоохоронного процесу);
- суб'єкти нагляду і контролю за правоохоронною діяльністю тощо.

Суттєвим чином на інфраструктуру правоохоронних органів вплинули антикорупційна, безпекова реформи, а також реформа органів прокуратури (в частині ліквідації слідчих функцій). Пакетом антикорупційного законодавства 2014-2015 рр. на виконання вимог ЄС щодо лібералізації безвізового режиму та впровадження кращих практик протидії корупції, в Україні було створено ряд нових органів влади: Національне агентство України з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА). Серед них, НАБУ як випливає із Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», є правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [10]. Незважаючи на те, що НАЗК та АРМА прямо не належить до правоохоронних органів, їм властиві повноваження, які супроводжуються антикорупційною правоохоронною діяльності. Наприклад, АРМА в процесі реалізації державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та управління ними [9], на звернення органу досудового розслідування, прокуратури або суду чи іноземної юрисдикції в рамках міжнародних договорів – проводить діяльність, що окреслена завданнями кримінального процесу та, свого роду, є «сервісною» для цілей правоохоронних органів і кримінального процесу в цілому.

НАЗК у межах своєї антикорупційної компетенції координує діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, у тому числі правоохоронних; виявляє факти корупції за результатами перевірки декларацій та у разі встановлення ознак злочинів, передає зібрані матеріали до органів досудового розслідування для відкриття кримінального провадження [5]. Окрім цього, для НАЗК властиві характерні, як для правоохоронного органу, повноваження із складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесені законом до його компетенції, а також НАЗК уповноважене на застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [5].

Особливим чином сутність та характер класифікації суб'єктів правоохоронної діяльності визначений у Законі України «Про національну безпеку України» (далі – Закон). Так, у ряді статей Закону зустрічається класифікація правоохоронних органів на державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронні органи спеціального призначення [11]. Цікаво, що всі ці названі типи державних органів із правоохоронними функціями разом із іншими органами влади Закон відносить до сектору оборони та безпеки, сил безпеки та сил оборони (п. 16-18 ч. 1. ст. 1) [11]. З числа деяких органів влади, у Законі міститься чітке присвоєння ознаки правоохоронного органу із спеціальним статусом:

- Національній гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями;
- Державній прикордонній службі України як правоохоронного органу спеціального призначення;
- Службі безпеки України як державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями [11].

Зважаючи на те, що Закон допускає існування правоохоронних органів без спеціального статусу, відсутність їх дефініції може бути обґрунтовано тим, що у сфері забезпе-

чення безпеки таким правоохоронним органам належать опосередковані повноваження, або така компетенційна діяльність лише частково охоплюється метою забезпечення національної безпеки. До речі, схожий метод законодавчої техніки знайшов своє застосування у визначенні переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

Якщо міркувати в аспекті системності загальнодержавної правоохоронної інфраструктури, то має право на існування метод класифікації та визначення суб'єктів правоохоронної діяльності не в Законі про правоохоронні органи, а в правових актах з питань регулювання окремих сфер економічної, соціальної, правової життєдіяльності держави та суспільства. При цьому, критерієм доцільності існування правоохоронної інституції може бути її необхідність для забезпечення демократичних принципів та цінностей правової держави. Наприклад, у Податковому кодексі України може мати місце перелік правоохоронних органів, уповноважених на реалізацію правоохоронних чи правозастосовних функцій. Такі органи спрямовуватимуть свою діяльність на забезпечення, підтримку законності виконання основоположного конституційного обов'язку зі сплати податків, зборів та митних платежів, забезпечення публічного інтересу держави та приватних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Висновки

Отже, аналіз правових актів у сфері діяльності правоохоронних органів свідчить про відсутність єдиної концепції визначення суб'єктного складу правоохоронних органів та їх місця (ролі) у правоохоронній взаємодії. Можна виокремити наступні підходи, які існували та наразі діють при віднесенні органу влади до категорії правоохоронного:

- простий – визначення кола суб'єктів, які прямо належать до правоохоронних органів;
- простий комбінований – визначення кола суб'єктів, які прямо відносяться до правоохоронних органів, а також встановлення критерію належності до реалізації правоохоронних та правозастосовних функцій;
- складний (сучасний підхід) полягає в умовному поділі правоохоронних органів на «класичні», та тих, які опосередковано виконують правоохоронні функції або супроводжують правоохоронну діяльність. Іншим прикладом складного підходу є виокремлення суб'єктів правоохоронної діяльності в залежності від сфери відносин, яка регулюється.

Література

1. Договір про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав - учасниць Співдружності Незалежних Держав : Договір; СНД від 04.06.1999 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/997_836.

2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/975-15 (втратив чинність)

3. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/794-19.

4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/3781-12.

5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18.

6. Про затвердження Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України : Наказ; ДСА України від 04.02.2005 № 11 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/z0749-05 (втратив чинність).

7. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудитор-

АНОТАЦІЯ

У статті автором проведено аналіз питання нормопроектування дефініції «правоохоронні органи», визначено основні проблеми у даній сфері, які існували в попередні роки, а також наявні в положеннях чинного законодавства України. Автор узагальнив підходи, що використовувались при визначенні терміну «правоохоронні органи» та встановив їх недоліки. Серед іншого, запропоновані можливі питання, на які необхідно дати відповідь при визначені законодавчого терміну «правоохоронні функції». За результатами дослідження, автор узагальнив підходи щодо віднесення органу влади до категорії правоохоронного.

Ключові слова: правоохоронні органи, військове формування з правоохоронними функціями, правоохоронний орган спеціального призначення, державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, органи державної влади, які супроводжують правоохоронну діяльність.

SUMMARY

In the article, the author analyzes the issue of the normative design of the definition "law enforcement agencies" by identified the main problems that existed in previous years and applies in the current Ukrainian legislation. The author summarizes the approaches that were used in defining the term "law enforcement" and identifies their shortcomings. Also, is suggested advisable questions that need to be answered in the legislative term "law enforcement functions". According to the results of the study, the author summarizes the approaches to assign the government bodies into the category "law enforcement".

Key words: law enforcement bodies, military formation with law enforcement functions, special law enforcement body, state body of special purpose with law enforcement functions, state authorities, which accompany law enforcement activity.

ською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 20.04.2006 № 550 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/550-2006-%D0%BF (зі змінами і доповненнями).

8. Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : Наказ; ГоловКРУ від 13.07.2004 № 185 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/z0940-04 (втратив чинність).

9. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/772-19.

10. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/1698-18.

11. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19.

ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ АБО ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТУ ОСОБАМИ, ЯКІ КЕРУЮТЬ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ В УКРАЇНІ

ФЕДАНЯК Роман Вікторович - аспірант кафедри кримінального права та процесу Інститут права та психології НУ «Львівська політехніка»

УДК 343.97

Произведён анализ объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 286 УК Украины, а также определены специфические элементы и особенности, что присущи именно составу нарушения правил безопасности дорожного движения или эксплуатации транспорта лицами, управляющими транспортными средствами и оставившими место дорожнотранспортного происшествия.

Ключевые слова: объективная сторона, формы деяния, следствия, проблемы квалификации, дорожно-транспортные происшествия.

Постановка проблеми

У сьогоднішньому суспільстві транспорт є чи не головною галуззю цивільної інфраструктури і покликаний постійно задовольняти потреби населення та економіки у перевезеннях. Проте негативна тенденція останніх років щодо збільшення кількості дорожньо-транспортних пригод, у яких потерпілі зазнали травм або загинули, може свідчити про недостатнє дослідження цієї проблематики та пошуку ефективних заходів, які повинні бути спрямовані на вирішення зазначеної проблематики та подолання тяжкості наслідків.

Стан наукової розробленості

Кримінально-правові проблеми злочинів проти безпеки руху та експлуатації транспорту були предметом дослідження таких учених: С. В. Бабаніна, О. О. Балобанова, В. І. Борисова, С. В. Гізімчука, В. С. Гуславського, В. В. Доненка, В. В. Ємельяненка, В. І. Касинюка, М. Й. Коржанського, З. Г. Корчевої, О. М. Котовенка, В. А. Мисливого, О. В. Негодченка, О. М. Опальченка, В. М. Прусса, В. П. Тихого та ін. Проте негативна тенденція останніх років щодо збільшення кількості дорожньо-транспортних пригод, у яких потерпілі зазнали травм або загинули, може свідчити про недостатнє дослідження цієї проблематики.

Метою даної статті є проведення всебічного аналізу складових об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 286 КК України, та окреслення конкретних проблемних аспектів під час визначення її основних елементів, зокрема тих, які можуть створювати проблематику якісної кваліфікації аналізованого складу злочину.

Виклад основного матеріалу

З'ясування об'єктивної сторони злочину має як теоретичне, так і важливе практичне значення, що сприяє осмисленню її положень, розумінню суспільної небезпеки посягань, з'ясуванню інших елементів складів злочинів, що допомагає правильній кваліфікації скоєного, розмежуванню суміжних злочинів.

Дослідженню об'єктивної сторони злочинів та кримінально-правових проблем злочинів проти безпеки руху та експлуатації транспорту присвятили свої праці такі

вчені, як: С. В. Бабанін, О. О. Балобанов, В. І. Борисов, С. В. Гізімчук, В. С. Гуславський, В. В. Доненко, В. В. Ємельяненко, В. І. Касинюк, М. Й. Коржанський, З. Г. Корчева, О. М. Котовенко, В. А. Мисливий, О. В. Негодченко, О. М. Опальченко, В. М. Прусс, В. П. Тихий, М. Богатирьов, В.Жульов, Б. Зотов, В. Лисиченко, А. Максутов, А. Коробєєв, Б. Куринов, В. Лук'янов, В. Мальцев, Г.І. Матишевський, В. Навроцький та ін.

Незважаючи на те, що поняття транспортних злочинів законодавчо та нормативно не визначено, з огляду на запропоновану науковцями дефініцію злочинів проти безпеки руху й експлуатації транспорту, – це передбачені законом про кримінальну відповідальність суспільно небезпечні діяння, що посягають на суспільні відносини, які забезпечують безпеку руху й експлуатації залізничного, повітряного, водного, автомобільного, міського електричного транспорту. Відокремлення цієї категорії злочинів у самостійний розділ Особливої частини Кримінального кодексу України лише підкреслює значущість та змістовність боротьби з транспортними злочинами на сучасному етапі вдосконалення кримінально-правових норм [1, С.124]. Безумовним із погляду теорії є твердження про те, що сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак формують склад злочину.

Об'єктивна сторона досліджуваного злочину виражена через діяння, наслідки та причинний зв'язок між діяннями та наслідками. Якщо наслідки вчиненого діяння під час кваліфікації ст. 286 КК України чітко обумовлені кримінальним законом, зокрема заподіяння потерпілому тілесних ушкоджень середньої тяжкості або ж загибель людей, то вичерпність у частині визначення переліку діянь, а також причинного зв'язку, з огляду на побудову конструкції досліджуваного складу злочину, що полягає у необхідності врахування не тільки дії (бездіяльності) особи, яка керує транспортним засобом, а й неналежної поведінки інших учасників дорожнього руху, є питанням неоднозначним і дискусійним [2, с. 641].

Заслуговує уваги позиція Г. В. Щербакової про те, що найбільшу проблематику під час кваліфікації аналізованого складу злочину може викликати саме встановлення конкретного діяння (дії чи бездіяльності), яке обумовлює сукупно з указаними обов'язковими ознаками наявність об'єктивної сторони складу злочину. Для цього під час кваліфікації потрібно ретельно перевірити, встановити та довести, у чому полягає порушення водієм Правил безпеки руху. Для цього необхідно максимально з'ясувати всі обставини вчиненого діяння [3,С. 25].

У ст. 286 КК України діяннями законодавчо закріплено та визначено «порушення правил безпеки дорожнього руху». Очевидним із позиції коментованої статті є бланкетність диспозиції зазначеного складу злочину. Чи не основним нормативним актом у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є Правила дорожнього руху (далі – ПДР). Окрім того, важливе значення має Закон України «Про дорожній рух» [4]. Як випливає з коментованого визначення, порушення правил дорожнього руху – це дія чи бездіяльність особи, яка керує транспортним засобом, пов'язані із порушенням однієї чи декількох вимог правил безпеки дорожнього руху або інших нормативних актів, що регламентують безпеку дорожнього руху чи експлуатацію транспорту [3, С. 26]. Проте законодавчо однозначно не визначено та не сформульовано ані конкретної дії, ані чіткого переліку дій, учинених особою, яка керує транспортним засобом, які б однозначно за своїм змістом та формою формували об'єктивну сторону аналізованого складу злочину. Такими діями, враховуючи бланкетність норми ст. 286 КК України, сукупно з ознаками суб'єктивної сторони, а саме і умислу, і необережності, повинні бути будь-які порушення ПДР України, або ж інших норм та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 286 КК України, полягає в:

- порушенні Правил безпеки руху чи експлуатації транспорту, тобто в порушен-

ні конкретного правила, передбаченого конкретним пунктом правил;

- настанні суспільно небезпечних наслідків - заподіяння смерті чи тілесних ушкоджень учасникам дорожнього руху;

- причинному зв'язку між порушенням правил безпеки руху чи експлуатації транспорту та спричиненими наслідками.

За ст. 286 КК України кваліфікуються порушення правил безпеки руху та експлуатації всіх транспортних засобів, що підпадають під ознаки механічного транспортного засобу, тобто пасажирські і вантажні автомобілі, трамваї і тролейбуси, автобуси, електромобілі тощо.

Не підлягають кримінальній відповідальності за ст. 286 КК України водії велосипедів, веломобілів, моторних човнів, катерів, залізничних дрезин та поїздів метрополітену. Порушення Правил безпеки руху водіями велосипедів, моторних човнів та катерів, якщо вони спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки, кваліфікується за ст. 291 КК України, а якщо порушення призвело до інших наслідків - за відповідними статтями злочинів проти особи [3, С.26].

Кримінальна відповідальність за ст. 286 КК України настає виключно у тих випадках, коли порушення Правил безпеки руху або експлуатації транспортних засобів зумовило заподіяння наслідків, які прямо передбачені в диспозиції цієї норми. В інших випадках такі дії утворюють склад адміністративного правопорушення або належать до сфери цивільно-правових відносин, у разі заподіяння матеріальної шкоди.

Кваліфікація діянь особи (осіб) за ст. 286 КК України буде лише в тому випадку, коли факт вчиненого злочину встановлено та доведено. З'ясувати наявність факту такого порушення - головне питання, яке має бути вирішене в кожній кримінальній справі. Якщо факт порушення не встановлений і не доведений, притягнути особу (осіб), за ознаками вказаних злочинів, до кримінальної відповідальності неможливо.

При кваліфікації діяння за ст. 286 КК України в процесуальних документах необхідно встановити і зазначити у порушенні яких Правил безпеки руху чи експлуатації транспорту визнається винною особа, у чому конкретно виявилося порушення. Без такої конкретизації обвинувачення у кримінальній справі за ст. 286 КК України не може розслідуватися і підлягає поверненню на додаткове розслідування.

Важливе значення для доведення об'єктивної сторони вказаного злочину мають первинні документи, які складаються слідчими на місці події: протокол огляду місця дорожньо-транспортної пригоди, схема місця події, протоколи огляду транспортних засобів та інші документи, без яких немає змоги відтворити обстановку події та її обставини, провести судово - автотехнічну, судово - трасологічну та інші експертизи, встановити механізм дорожньо-транспортної пригоди. У багатьох випадках протоколи огляду місця події і схеми до них, як показує вивчення матеріалів практики, складаються недбало, в них часто не складаються план-схеми з розташуванням транспортних засобів, слідів їх гальмування, місцем їх зіткнення, наявність світлофорів, дорожніх знаків, стану покриття дороги. Не завжди фотографуються місце пригоди, транспортні засоби, не вилучаються речові докази тощо [3, С. 25].

При кваліфікації діяння за ст. 286 КК України необхідно ретельно перевірити, встановити і довести, у чому саме полягає порушення водієм Правил безпеки руху. Для цього потрібно максимально з'ясувати всі обставини вчиненого діяння. Всі ці обставини мають у багатьох випадках важливе значення для висновку про склад злочину та його кваліфікацію. Як свідчить практика, частіше недостатньо визначаються і фіксуються розташування транспортних засобів при зіткненні чи наїзді, смуга руху транспортного засобу, місцезнаходження потерпілих, конкретна дорожньо-транспортна обстановка, що склалася перед пригодою. У свою чергу, це, як правило, тягне за собою кримінально-правові помилки в оцінці ситуації та кваліфікації діяння засоби [5, с. 237].

До транспортного засобу згідно з Правилами дорожнього руху відноситься при-

стрій, призначений для перевезення людей і (або) вантажу, а також встановленого на ньому спеціального обладнання чи механізмів [6, с. 313].

В.О. Навроцький вважає, що об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 286 КК України включає такі обов'язкові ознаки: 1) діяння; 2) обстановку; 3) наслідки;- 4) причинний зв'язок між діянням і наслідками. [6, с.314]. Такі твердження науковця є дискусійними. У структурі дорожньо-транспортної пригоди доцільно визнати диференціювання її стадій розвитку, кожна з яких складає етап - подію, пов'язаний із виникненням загрози безпеці руху.- З криміналістичної точки зору, аварійна обстановка - це стадія дорожньої пригоди, для якої характерним є настання неузгодженості дій водія з відповідним функціонуванням транспорту, що ним керується, або динамічним процесом в оточенні.

Відповідно до кримінально-правової точки зору, на думку деяких науковців, не існує необхідності включати «обстановку», як один з елементів механізму дорожньо-транспортної пригоди до кола ознак об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 286 КК України. До того ж особа може нести відповідальність за ст.286 КК України у тому разі, коли транспортна подія пов'язана з порушенням правил безпеки руху і експлуатації транспорту. Якщо ж зазначена особа порушила правила при проведенні певних робіт, техніки безпеки чи інші правила охорони праці, навіть якщо дані порушення і були допущені під час руху машини, то дії винного слід кваліфікувати за статтями Кримінального кодексу, які передбачають відповідальність за порушення даних правил, а у відповідних випадках за злочини проти життя і здоров'я громадян, знищення або пошкодження майна [3, С.27].

Заслуговує підтримки позиція вчених, згідно з якою злочин, передбачений ст. 286 КК України, з об'єктивного боку може бути вчинений як дією, так і шляхом бездіяльності. При цьому, неможливо дати вичерпний перелік усіх порушень, що утворюють об'єктивну сторону даного злочину. На підтвердження вказаної думки, законодавець і формулює диспозицію ст. 286 КК України як банкетну. Перелік кримінально караних наслідків порушень правил безпеки дорожнього руху і експлуатації транспорту є вичерпним. Закон диференціює відповідальність за ст. 286 КК України в залежності від тяжкості наслідків, що настали, тому вони мають істотне значення при визначенні об'єктивної сторони і кваліфікації злочину. В складі, передбаченому ч. 1 ст. 286 КК України, такі наслідки представляють собою середньої тяжкості тілесні ушкодження. Наслідки у вигляді тяжких тілесних ушкоджень, спричинення смерті потерпілому (ч. 2 ст. 286 КК України) або загибелі кількох осіб (ч. 3 ст. 286 КК України) законом визначені чітко і розглядаються в якості кваліфікуючих ознак складу злочину. Визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень проводиться згідно з Правилами судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, затверджених наказом МОЗ України №6 від 17 січня 1995 р. Під загибеллю кількох осіб слід розуміти заподіяння смерті двом або більше особам [3, С.28; 7, С.6].

Обов'язковою ознакою складу злочину, передбаченого ст. 286 КК України, є причинний зв'язок між порушеннями правил безпеки дорожнього руху й експлуатації транспорту та наслідками, що настали в результаті таких порушень.

Аналіз слідчої та судової практики показує, що органи досудового слідства припускаються помилок при кваліфікації діянь, передбачених ст. 286 КК України, притягуючи до кримінальної відповідальності водіїв, які не вчинили порушень Правил безпеки руху та експлуатації транспортних засобів. Формула такого звинувачення виражається переважно вказівкою на можливість запобігти аварії, зіткненню, наїзду тощо. При цьому зовсім не вирішуються питання, чи був зобов'язаний водій у конкретній обстановці, що склалася, вжити певних заходів, чи були перешкоди руху [1, С.127].

Заподіяння шкоди передбаченої ст. 286 КК України кваліфікується за відповідною частиною цієї статті тільки в тому

разі, коли такі наслідки є результатом порушення Правил безпеки руху транспортних засобів, коли вони використовувались для виконання транспортних робіт. Якщо така шкода була заподіяна при виконанні нетранспортних робіт, діяння кваліфікується за статтями про злочин проти особи.

Варто зазначити, що для кваліфікації діяння за ст. 286 КК України не має значення місце порушення Правил безпеки руху та експлуатації транспортних засобів. Місце вчинення автотранспортного злочину не може впливати на юридичну оцінку скоєного, якщо транспортний засіб не використовувався для проведення певних нетранспортних робіт. Але органи досудового слідства та суди не завжди враховують це положення [1, С.128].

Тому при кваліфікації діяння за ст. 286 КК України дуже важливо з'ясувати, які саме правила порушив водій транспортного засобу: Правила виконання певних робіт, Правила техніки безпеки чи Правила охорони праці чи Правила дорожнього руху тощо.

Часто передбачені ст. 286 КК України наслідки настають при одночасному порушенні Правил безпеки руху кількома учасниками дорожнього руху (водіями, пішоходами, пасажирами та іншими особами). У такому випадку всі особи, винні в порушенні Правил безпеки руху, підлягають кримінальній відповідальності заст. 286 або ст. 291 КК України [6, с.315].

Висновки

Отже, об'єктивна сторона вказаного вище злочину полягає в порушенні Правил безпеки руху чи експлуатації транспорту, тобто в порушенні конкретного правила, передбаченого конкретним пунктом правил, настанні суспільно небезпечних наслідків і в причинному зв'язку між порушенням та спричиненими наслідками. Для того, щоб встановити причинний зв'язок при порушенні правил безпеки дорожнього руху і експлуатації транспорту, слід керуватись наступним: питання про причинний зв'язок повинно ставитись тільки після встановлення факту порушення правил безпеки дорожнього руху й експлуатації транспорту та з'ясування об'єму, характеру шкідливих наслідків, причинний зв'язок повинен встановлюватись між діянням (бездіяльністю) у формі порушення відповідних правил і шкідливими наслідками, порушення відповідних правил обов'язково повинно передувати спричиненню шкідливих наслідків, а також повинно бути необхідною умовою їх настання, причинний зв'язок повинен мати тільки прямий характер.

Література

1. Гапчич В. О. Окремі аспекти кваліфікації порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами в Україні (ст. 286 КК України) /- В. О. Гапчич. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2017. – №3. – С. 123–130.

2. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. С. Азаров, В. К. Грищук, А. В. Савченко та ін.; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка,- В. В. Чернєя. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 1064 с.

3. Щербакова Г. В. Проблема встановлення та доведення об'єктивних ознак кримінально караного діяння, передбаченого ст. 276 та ст. 286 КК України // Часопис Київського університету права. – 2013. – С. 25–29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ualpa.org.ua/files/3.paper-sherbackova_gv.pdf

4. Закон України "Про дорожній рух" від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради. - 1993.-№ 31.-Ст. 338.

5. Бажанов М. І., Баулін Ю. В., Борисов В,І., Гавриш С. Б., Дорош Л. В... Кримінальне право України. Особлива частина: Підручник для студ. вищ. навч. закл. І Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / М.І. Бажанов (ред.). — К. : Юрінком Інтер, 2001. - 494с.

6. Навроцький В. О. Теоретичні проблеми кримінально-правової кваліфікації / Навроцький В. О. – К. : Атіка, 1999. - 464с.

7. Матвійчук Я.В. Кримінальна відповідальність за порушення правил дорожнього руху або експлуатації транспорту

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано об'єктивну сторону складу злочину, передбаченого ст. 286 КК України, а також з'ясовано ті специфічні ознаки й особливості, що характерні лише складу порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами та залишили місце дорожньо-транспортної пригоди. Ключові слова: об'єктивна сторона, форми діяння, наслідки, проблеми кваліфікації, дорожньо-транспортні пригоди.

(порівняльно-правове дослідження): автореферат дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія, кримінально- виконавче. – К.: КНУВС, 2009, С.22.

SUMMARY

The objective side of body of the crime which is foreseen in the article 286 of the Criminal code of Ukraine is analyzed. The article is also dedicated to the ascertaining of specific features and peculiarities of body of the crime violation of traffic safety rules or vehicle operation by persons who drive vehicles and left the place of traffic accident. Statistics over the last few years demonstrates negative dynamics of a number and consequences of traffic accidents in Ukraine. It is focused attention on the problems of the severity of the consequences in the result of violation of traffic safety rules or vehicle operation by persons who drive vehicles and non-compliance by the road traffic participants other norms and standards which secure its assurance. Driver's disappearance from a traffic accident is one of the aspects that influence negatively on the qualification of this body of the crime. The comparative analysis gives us the possibility to demonstrate ambiguity in the process of qualification such an action as «disappearance from a traffic accident» from the basis of definition causal relationship of these bodies as administrative offense as well as a crime. There is no doubt that traffic accident and disappearance from a traffic accident as notions as well as actions are in the only one space of causal relationship. This relationship is unambiguous in the administrative legislation because of placing of these bodies of the administrative offences in the relevant II section of chapter 10 of Code on administrative offenses of Ukraine. The analysed bodies of the crime have causal relationship which is not so obvious and concretized which is confirmed because of placing of these bodies of the crime in the different sections of the Special part of the Criminal code of Ukraine. In connection with the above, it is proposed to investigate more thoroughly, define normatively and fix in the Criminal code of Ukraine an action «disappearance from a traffic accident by the person who committed it» during the qualification violation of traffic safety rules or vehicle operation by persons who drive vehicles (art. 286 of the Criminal code of Ukraine) including the basis of criminal responsibility.

Key words: objective side of corpus delict, forms of action, consequences, problems of qualification, traffic accidents.

СУБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ КРИМІНАЛЬНО КАРАНОЇ ПОГРОЗИ

ДІМІТРОВ Максим Костянтинович - аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ

УДК 343.434

В статье исследуются субъективные признаки уголовно наказуемой угрозы - субъект и субъективная сторона. Рассматривается три случая уголовно-правовой квалификации в части лиц, передающих содержание угрозы: лицо, находясь в сговоре с адресатом угрозы, по его указанию передает содержание угрозы; лицо, находясь в сговоре с адресатом угрозы, по его указанию передает только носитель сообщение, содержащее угрозу; лицо, не находится в сговоре с адресатом угрозы, однако по его указанию передает содержание угрозы до конечного адресата. Доказывается, что субъективная сторона угрозы характеризуется прямым умыслом и целью устрашения. Предлагается унификация понятия угрозы в уголовном праве.

Ключевые слова: угроза, умысел, цель, запугивания, вина.

Постановка проблеми

Погроза є одним із наскрізних кримінально-правових понять. Науковці звертають увагу на поширеність у Кримінальному кодексі (далі – КК) України вказівок на погрозу як конструктивну або кваліфікуючу ознаки. Щоправда, наводять різні кількісні показники, як-от: майже у 30 статтях Особливої частини [1, с. 595]; у 57 назвах, частинах, примітках статей кримінального закону України [2, с. 383]. Такі розбіжності пояснюються, зокрема, різними підходами до самого поняття погрози, що лише засвідчує необхідність системного та наскрізного аналізу поняття погрози у кримінальному праві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Щоправда, не можна стверджувати, що питання кримінально-правового аналізу погрози залишилось на периферії науки. Так, питання погроз як виду психічного насильства розглядалося на дисертаційному рівні О.Л. Гуртовенко [3]. Власне ж кримінальна відповідальність за погрозу вбивством стала предметом дисертаційного дослідження В.В. Шаблистого [4]. Слід віддати належне доробкам І.В. Самощенка [5]. У цілому ж, усе ж слід погодитися, що назріла необхідність у роз'ясненні законодавцем змісту терміна „погроза" [6, с. 73]. Власне наука кримінального права повинна виконувати своє призначення, пропонувати системні, виважені підходи, які можуть бути основою законодавчих змін. Звичайно, формулювання поняття погрози у кримінальному праві України можливе на основі аналізу усіх істотних ознак поняття.

У літературі зазначається, що злочин може бути одним, а його юридичні конструкції (склади злочинів) – різні. При цьому систему норм про різні склади одного злочину пропонується називати асоціацією норм [7; 8]. Так, В.О. Навроцький вказує, що у ряді складів злочинів є єдина основа, спільні констатуючі ознаки, притаманні для будь-якого виду одного і

того ж злочину [9, с. 436,437]. Видається доцільним не заглиблюватися у вивчення теоретичних основ співвідношення злочину та складу злочину та скористатись уже існуючими напрацюваннями у цій частині. Так, у літературі стверджується, що "ядром асоціації норм про різні склади одного злочину виступає єдність ознак: об'єкта злочину; суспільно небезпечного діяння, суспільно небезпечних наслідків, загальних ознак суб'єкта злочину та форми вини. А тому вони є основними ознаками, визначають характер суспільної небезпеки злочину. Що ж до інших ознак, які не утворюють ядро асоціації норм про різні склади одного злочину, то ними є решта, а саме: предмет, потерпілий від злочину, місце, час, спосіб, засоби, знаряддя, обстановка вчинення злочину, мотив, мета, емоції. Такі визначають ступінь суспільної небезпеки злочину [10; 11; 12].

Окремі ознаки погрози уже розглядалися раніше [13; 14; 15]. **Метою цієї статті** є визначення особливостей суб'єктивних ознак кримінально караної погрози.

Виклад основних положень

Суб'єктом погрози виступає адресат погрози, тобто той, хто є стороною комунікації, тобто бажає передати адресанту змісту погрози з метою залякування. Звичайно, для передачі погрози така особа може використовувати інших осіб. При цьому можливі такі окремі випадки, які потребують самостійної кримінально-правової оцінки:

1) Особа, яка, перебуваючи у змові з адресатом погрози, за його вказівкою передає зміст погрози, фактично виконує об'єктивну сторону, а тому виступає як виконавець, тоді як сам адресат – організатор, підбурювач. При цьому у такої особи може бути, скажімо, мета збагатитися, оскільки організатор пообіцяв винагороду (корисливий мотив), а не мета залякати потерпілого. Проте, зважаючи на те, що така особа, хоча й не бажає залякати, однак усвідомлює неминучість залякування самим змістом погрози, її суб'єктивна сторона характеризується всіма необхідними ознаками погрози.

2) Особа, яка, перебуваючи у змові з адресатом погрози, за його вказівкою передає лише носій повідомлення, яке містить погрозу (наприклад, лист, відеозапис), чи певні предмети, які засвідчують погрозу (пістолет, фото вбитої людини тощо), своєю поведінкою лише сприяє доведенню змісту погрози до адресанта, а тому виступає як пособник, тоді як сам адресат – виконавець.

3) Особа, яка не перебуває у змові з адресатом погрози, однак за його вказівкою передає зміст погрози до кінцевого адресанта, не є суб'єктом злочину, незважаючи на усвідомлення змісту передаваної інформації. Хоча така поведінка сприяє доведенню змісту погрози до адресанта, однак особа, яка передає інформацію, не має на меті залякати потерпілого, врешті, в її діях немає умислу. Тобто фактично така особа виступає лише каналом передачі інформації (засобом вчинення злочину), а не суб'єктом погрози.

Окрім того, при розгляді питання суб'єктів погрози слід вказати на творців інформації, тобто тих, хто створює повідомлення. Очевидно, що особа, яка сама не висловлює погрозу, а лише, скажімо, пише текст погрози, малює ілюстрацію відповідного змісту, створює відео, знаючи про наступне їх використання з ціллю погрози, виступає як пособник відповідного злочину.

Центральною ж ознакою **суб'єктивної сторони** складу злочину є вина. Те, що погроза в кримінальному праві діяння виключно умисне, не потребує доведення. Адже по своїй сутності - це обіцянка заподіяти певну шкоду, необережне висловлення якої виключається.

А от щодо види умислу, з яким може вчинятися погроза, то в цій частині позиції науковців полярні. Одні вказують на можливість виключно прямого умислу, інші ж вказують також на можливість непрямого умислу.

Усе ж видається слід погодитися з пануючою в доктрині думкою про можливість виключно прямого умислу. По-перше, погрози за конструкцією складу злочину є формальними, що, слідом, в доктрині роз-

глядається як свідчення можливості лише прямого умислу. Недоцільно вдаватися в обґрунтування такого підходу, вважатимемо як загальноприйнятий. По-друге, обов'язковою ознакою погрози є мета, що унеможливлює вчинення діяння з непрямим умислом.

Щодо мети – то тут потрібно додатково обґрунтувати її як обов'язкову ознаку будь-якої погрози. Хоча науковцями в унісон стверджується, що залякування є ознакою погрози, втім, яку ознаку складу злочину відображає така характеристика не завжди деталізується. Так, вказується на: устрашіння потерпілого як основну ознаку погрози [6, с. 68], наявність у погрозі елементу залякування [16, с. 212], спрямованість погрози на залякування особи [6, с. 70], залякування та погрозу як синоніми [17, с. 171].

Ситуація ускладнена й тим, що в кримінальному законі України в нормах про погрози взагалі не йдеться про залякування. Є лише вказівки в окремих нормах на реальні підстави побоюватися реалізації погрози, що, як обґрунтовувалося [13; 14; 15], вказує на обстановку вчинення злочину, свідчить про небезпеку певним охоронюваним суспільним відносинам.

Така невизначеність місця залякування у кримінально караній погрозі не така вже й безневинна. Адже якщо визнавати залякування суспільно небезпечним наслідком (а такий підхід є панівним у науці), слідом, погрози слід визнавати матеріальними складами злочинів, що вважаються закінченими з моменту виникнення стану страху у потерпілого.

Якщо ж визнати залякування метою погрози, то ситуація кардинально змінюється. У такому випадку відповідні склади погрози є підстави вважати формальними, і вважати закінченими з моменту висловлення такої адресанту. При цьому досягнення мети (виникнення почуття страху в адресанта) абсолютне необов'язкове для констатації закінченого складу злочину. Досягнення чи недосягнення мети може впливати на стадію вчинення злочину при кваліфікації, якщо склад злочину сформульований як матеріальний і визначений у кримінальному законі суспільно небезпечний наслідок водночас був метою. Однак, прямі (вбивство з метою приховати інший злочин – п. 9 ч. 2 ст. 115 КК України) чи завуальовані (мета залякування при погрозах) вказівки лише на мету окреслюють власне суб'єктивну сторону складу злочину та жодним чином не впливають на стадію завершення виконання об'єктивної сторони. Склади злочинів погрози за конструкцією об'єктивної сторони схожі з іншими складами злочинів, у яких є вказівка на мету, однак відсутня вказівка на суспільно небезпечний наслідок. Наприклад, аксіоматичним у науці є підхід, що розбій (напад з метою заволодіння майном, поєднаний з насильством, що є небезпечним для життя чи здоров'я особи або з погрозою застосування такого насильства) вважаються закінченим з моменту нападу з метою заволодіння майном, незалежно від того, чи вдалося досягнути мету – заволодіти майном. Це традиційний приклад так званого усіченого складу злочину. Аналогічна і погроза повинна вважатися закінченою з моменту висловлення адресанту (з метою залякування), незалежно від того, чи фактично вдалося залякати останнього.

Отож, встановлення місця залякування у системі ознак складу злочину має важливе кримінальне-правове значення. Те, що залякування не є суспільно небезпечним наслідком погрози детально обґрунтовувалося [13; 14; 15]. І власне видається, що семантичне значення терміну "погроза", яке першочергово аналізувалося, є важливим аргументом на користь того, що залякування є метою погрози. Так, тлумачні словники єдині в розумінні погрози як обіцянки заподіяти яке-небудь зло, неприємність (залякування). Тобто залякування є сутністю, метою погрози. Звичайно, у винного може бути інша кінцева ціль – примусити особу до якоїсь бажаної для себе поведінки, помститися тощо. Втім, це віддалена мета, реалізація якої можлива лише через досягнення першочергової мети – залякати. А тому не можна погодитися, що порушити психічну рівновагу потерпілого, щоб підпорядкувати собі його волю – це кінцева мета того, хто погрожує

[18, с. 204]. Це, власне, первинна мета погрози, через досягнення якої можливим є і досягнення кінцевої мети.

Втім, і віддалена мета погрози (той кінцевий результат, який цікавить винного) може мати кваліфікуюче значення. Наприклад, ч. 1 ст. 350 КК України вказує на погрозу вбивством щодо службової особи чи її близьких або щодо громадянина, який виконує громадський обов'язок, застосована з метою припинення діяльності службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок, або зміни її характеру в інтересах того, хто погрожує. Тобто фактично має місце складна мета – залякати та, слідом, припинити діяльність службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок, або змінити її характер в інтересах того, хто погрожує. У літературі зазначають, що мета кримінальної погрози є тим засобом, що слугує для відмежування її загальної та спеціальних норм [18, с. 205]. Спеціальна (віддалена) мета є обов'язковою ознакою погрози також у таких нормах КК України: ч. 1 ст. 258 (порушення громадської безпеки, залякування населення, провокація воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, вплив на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста)); ст. 266 (примусити фізичну або юридичну особу, міжнародну організацію або державу вчинити будь-яку дію або утриматися від неї; спричинення загибелі людей або інших тяжких наслідків); ч. 2 ст. 444 (вплив на характер діяльності осіб, які мають міжнародний захист, або на діяльність держав чи організацій, що вони представляють, або з метою провокації війни чи міжнародних ускладнень).

Важливою є також кримінально-правова оцінка випадків, коли віддалена (похідна) мета погрози є суспільно прийнятна чи навіть суспільно корисна. Скажімо, О.М. Обушенко пише про випадки, коли, погрожуючи, суб'єкт прагне досягти від потерпілого, наприклад, припинити пити, вилікуватися від наркоманії, повернутися в сім'ю тощо або ж навіть припинити вчинення злочину [18, с. 202]. При цьому автор вважає, що для кваліфікації погрози вбивством її спрямованість (позитивна або негативна) не має значення [18, с. 202]. Видається, є підстави поставити під сумнів категоричність такого висновку. Погроза у таких випадках повинна оцінюватися в площині обставин, що виключають злочинність діяння, зокрема, виходячи з інституту необхідної оборони (якщо погроза вчиняється з метою припинити чи відвернути посягання) чи крайньої необхідності (наприклад, коли введення наркотичного засобу може призвести до наркозалежності особи, якій погрожують).

Випадки ж, коли погроза є способом примусити суб'єкта до певної поведінки, охоплюються, зазвичай, поняттям примусу.

Окремо потрібно зупинитися також на з'ясуванні намірів того, хто погрожує, тобто фактично спрямованості умислу. Адже принцип суб'єктивного ставлення у вину передбачає, що саме спрямованість умислу визначає кримінально-правову оцінку вчиненого. Найбільш поширеною є думка, що кримінально карана погроза має місце незалежно від того, чи дійсно винний мав намір її реалізовувати [19, с. 124]. Так, В.В. Шаблистий щодо погрози вбивством вказує, що конкретні дії при такій погрозі можуть бути вчинені з альтернативним умислом: можуть бути проявом наміру на вчинення вбивства або вони можуть бути спрямовані на залякування потерпілого за відсутності наміру на його вбивство [20, с. 32]. Однак, автор не дає відповіді, яким чином повинна враховуватися така справжність чи, навпаки, мнимість обіцянки заподіяти певну шкоду при погрозі. Натомість, Р.Ш. Бабанли робить висновок, що погроза не є виявленим ззовні наміром вчинити вбивство, залякування полягає в імітації наміру заподіяти смерть, однак особа, якій погрожують, сприймає її як реальну [21, с. 7]. Тобто автор вважає, що погроза – це імітація, а не справжній на-

мір заподіяти відповідну шкоду. Сумнівно, що такий підхід має нормативне обґрунтування. Адже у кримінальному ж законі немає жодних вказівок щодо справжності намірів винного, натомість в окремих випадках є лише вказівка на реальність як ознаку погрози. Втім, остання абсолютно не означає, що винний насправді мав намір реалізувати погрозу. Визначальним є те, що об'єктивно були реальні підстави допускати можливість її реалізації. І, вочевидь, винний, маючи на меті залякати потерпілого, розраховував на такі об'єктивні обставини, як такі, які здатні викликати в адресанта відчуття справжності погрози. Логічно відсутність об'єктивних підстав допускати можливість реалізації погрози виключає мету залякування. Отож, умислом винного повинні охоплюватися об'єктивні обставини, які фактично є засобами досягнення ефективності (дієвості) його погрози.

Що ж до мотиву вчинення погрози – то такий має кримінальне правове значення у випадку прямої вказівки у відповідній нормі. Наприклад, ч. 2 ст. 129 КК України вказує на погрозу вбивством, вчинену з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості. Також про обов'язковий мотив доводиться говорити у більшості норм, де є спеціальний потерпілий. Адже практично у всіх таких нормах є вказівки на те, що погрози щодо таких осіб вчиняються у зв'язку з їх діяльністю. Такі формулювання водночас означають наявність спеціальної мети – помститися за їх діяльність чи вплинути на подальшу діяльність.

Висновки

У цілому ж, зважаючи на те, що різного роду погрози у кримінальному законі України є самостійними складами злочинів або ж виступають способом вчинення інших злочинів, обов'язкові суб'єктивні ознаки погрози у кримінальному праві України повинні бути єдиними. Отож, погроза у кримінальному праві характеризується такими істотними суб'єктивними ознаками:

- Ознаки суб'єкта - адресат погрози, тобто той, хто є стороною комунікації, передає інформацію до певного суб'єкта.

- Ознаки суб'єктивної сторони:

- прямий умисел;

- мета – залякування.

Зважаючи на те, що суб'єктивні ознаки прямо не відображені у відповідних кримінально-правових нормах про погрози, доцільним є формулювання уніфікованого поняття погрози в кримінальному праві. Проте, зважаючи, що у даній статті відображені виключно суб'єктивні ознаки погроз, формулювання такого поняття потребує також встановлення і об'єктивних ознак. А тому дослідження у цьому напрямку має науковий потенціал.

Література

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

2. Шаблистий В.В. Поняття погрози у кримінальному праві та законодавстві України: історія та сучасний стан / В.В. Шаблистий // Університетські наукові записки. – 2009. - № 1 (29). – С. 283-286.

3. Гуртовенко О.Л. Психічне насильство у кримінальному праві України: дисертація на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / Олег Леонтійович Гуртовенко. – Одеса, 2008. – 251 с.

4. Шаблистий В.В. Кримінальна відповідальність за погрозу вбивством: автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / В.В. Шаблистий . – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.

5. Самощенко І.В. Відповідальність за погрозу в кримінальному праві України (поняття, види, спірні проблеми): автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / І.В. Самощенко. – Х., 1997. – 23 с.

6. Дітріх О.І. Насильство у складах корисливих посягань на власність за кримінальним правом України): дисертація на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / Олена Ігорівна Дітріх. – К., 2009. – 207 с.

7. Яремко Г.З. Асоціації кримінально-правових норм як системи диференційованої охорони правовідносин / Г.З. Яремко // Теоретичні та прикладні проблеми кримінального права України: матеріали ІІ міжнародної науково-практичної конференції, м. Луганськ, 19-20 квітня 2012 року / Упорядн.: Є.О. Письменський, Ю.Г. Старовойтова; МВС України, Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – С. 598-601.

8. Яремко Г.З. Асоціації кримінально-правових норм: загальнотеоретичний аналіз / Г.З. Яремко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право / Головний редактор Ю.М. Бисага – Ужгород: Ужгородський національний університет. – Випуск 20. – Частина ІІ, 2012. – С. 88-90.

9. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навчальний посібник / Вячеслав Олександрович Навроцький. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 436, 447.

10. Яремко Г.З. Ядро асоціацій норм про різні склади одного злочину / Г.З. Яремко // Часопис Академії адвокатури України. – 2013. - № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2013-2/19ygzdcn.pdf.

11. Яремко Г.З. Спільність об'єкта злочину в асоціаціях кримінально-правових норм про різні склади одного злочину / Г.З. Яремко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – Випуск № 4 (65). - Луганськ, 2013. – С. 188-196.

12. Яремко Г.З. Спільність суспільно небезпечного діяння в асоціація норм про різні склади одного злочину / Г.З. Яремко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична / головний редактор М.М. Цимбалюк. – Львів: ЛьВДУВС, 2013. – Випуск 2. - С. 377-387.

13. Дімітров М.К. Залякування як ознака кримінально караної погрози / Максим Костянтинович Дімітров // Кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство у контексті судової реформи в Україні: матеріали науково-практичного семінару (м. Львів, Львівський державний університете внутрішніх справ, 15 червня 2018 року). – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. – С. 15-18.

14. Дімітров М.К. Кримінально-правове поняття погрози: семантичний аналіз / Максим Костянтинович Дімітров // Правова реальність у трансформаційних умовах розвитку сучасної держави: збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 28 лютого 2018 року. Тези наукових доповідей. – К.: Центр учбової літератури, 2018. - С. 125-128.

15. Дімітров М.К. Об'єкт кримінально караної погрози: ревізія поглядів / Максим Костянтинович Дімітров // Молодий вчений. — 2018. — № 10 – С. 653-658.

16. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України: Злочини проти власності / За ред. М.І. Хавронюка. – Київ: ВД "Дакор", 2017. – 448 с.

17. Катеринчук К.В. Посягання на здоров'я особи з метою залякування: поняття, зміст та кримінально-правове значення / К.В. Катеринчук // Юридичний вісник.- 2017. - № 1 (42). – С. 168-173.

18. Обушенко О.М. Суб'єктивна сторони кримінальної погрози / О.М. Обушенко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 3. - С. 199-207.

19. Дудоров О.О. Кримінально-правові аспекти виявлення наміру / О.О. Дудоров // Актуальні проблеми держави і права. - 2010. – С. 123-129.

20. Шаблистий В.В. Реальність як обов'язкова ознака погрози вбивством та особливості її встановлення органами внутрішніх справ / В.В. Шаблистий // Науковий вісник Дніпропетровського державного

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються суб'єктивні ознаки кримінально караної погрози – суб'єкт та суб'єктивна сторона. Розглядаються три випадки кримінально-правової кваліфікації в частині осіб, які передають зміст погрози: особа, яка, перебуваючи у змові з адресатом погрози, за його вказівкою передає зміст погрози; особа, яка перебуваючи у змові з адресатом погрози, за його вказівкою передає лише носій повідомлення, яке містить погрозу; особа, яка не перебуває у змові з адресатом погрози, однак за його вказівкою передає зміст погрози до кінцевого адресанта. Доводиться, що суб'єктивна сторона погрози характеризується прямим умислом та метою залякування. Пропонується уніфікація поняття погрози в кримінальному праві.

Ключові слова: погроза, умисел, мета, залякування, вина.

університету внутрішніх справ. – 2012. – Спеціальний випуск № 1. – С. 29-37.

21. Бабанли Р.Ш. Погроза вбивством: значення та місце в системі кримінального права України: автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / Расім Шагінович Бабанли. – К., 2010. – 19 с.

SUMMARY

In the article are analized the subjective features of a criminal punishable threat - the subject and the subjective side. Three cases of criminal qualification are considered (in the part of persons who convey the content of the threat):

1) A person, who is in a conspiracy with the addressee of the threat and transfers the content of the threat according to the instruction of him. Actually this person performs an objective side of the crime, and therefore acts as an executor. The addressee is the organizer, instigator.

2) A person, who is in a conspiracy with the addressee of the threat and according to the instruction of him transmits only the carrier of a message about the threat (eg, a letter, a video) or objects that certify the threat (a pistol, a photo of a victim, etc.). Behavior of such person only promotes the presentation of the content of the threat to the injured person. That is why he acts as an accomplice, while the recipient is the performer.

3) A person who is not in a conspiracy with the addressee of the threat, however, according to his instruction, conveys the content of the threat to the injured person. This person is not the subject of the crime. That is, in fact, such person acts only as a channel for the transmission of information (instrument of committing a crime), and is not a subject of a threat.

The central feature of the subjective side of the crime is the fault. The threat is an intentional act. After all, because threat is a promise to cause some kind of damage.

It is proved that the subjective side of the threat is characterized by direct intent and purpose to intimidate. The unification of the notion of threat in criminal law is proposed.

Key words: threat, intent, purpose, intimidation, fault.

КОНВАЛІДАЦІЯ ПРАВОЧИНУ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ

СИНЄГУБОВ Олег Васильович - доктор юридичних наук, доцент, декан факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 347.135.226

В статье рассмотрены основания конвалидации сделки (предоставления ничтожной сделке юридической силы с момента ее совершения) по действующему Гражданскому кодексу Украины. Обосновывается, что ГК Украины предусматривает шесть случаев, когда допускается признание ничтожной сделки действительной, то есть конвалидация сделки. Доказывается, что не допускается признание действительным завещания, оно является ничтожным в связи с нарушением требований относительно его формы и порядка удостоверения; не может быть основанием для признания договора действительным и установление факта потери продавцом правоустанавливающего документа на предмет отчуждения по договору.

Ключевые слова: сделка, недействительная сделка, ничтожная сделка, конвалидация (исцеление), признание сделки действительной, способ защиты гражданских прав и интересов.

Постановка проблеми

Визнання правочину недійсним є одним із розповсюджених способів захисту цивільних прав та інтересів, значний інтерес до якого проявляється як у доктрині приватного права, так і в правозастосовній діяльності. Проте чинний Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. (далі – ЦК України) передбачає й можливість за наявності певних підстав звернутися до суду з позовом про визнання правочину дійсним. Відповідно до ч. 2 ст. 215 ЦК України недійсним є правочин, якщо його недійсність встановлена законом (нікчемний правочин). У цьому разі визнання такого правочину недійсним судом не вимагається. У випадках, встановлених ЦК України, нікчемний правочин може бути визнаний судом дійсним. Отже, за чинним цивільним законодавством України допускається визнання нікчемного правочину дійсним або зцілення (конвалідація) нікчемного правочину. Термін «конвалідація» (з італ. *«convalida»* – підтвердження) означає надання нікчемному правочину юридичної сили з моменту його вчинення. У правозастосовній діяльності застосування такого способу захисту цивільних прав та інтересів, як визнання правочину дійсним, викликає багато суперечливих питань, зокрема щодо визначення підстав визнання правочину дійсним, щодо можливості визнання дійсними тих правочинів, за якими передається право власності на нерухоме майно тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Конвалідація правочину досліджувалася у роботах О. О. Гайдуліна [1], О. О. Кота [2, 112-113], А. В. Нижного [3], О. С. Погребняк [4] та інших правників. Проте, в юридичній літературі питання конвалідації правочину досліджуються фрагментарно у контексті правових наслідків недодержання вимог закону щодо дійсності правочину.

Метою статті (постановкою завдання) є визначення підстав визнання нікчемного правочину дійсним за рішенням суду.

Виклад основного матеріалу

За загальним правилом, викладеним у ч. 1 ст. 216 ЦК України, недійсний правочин не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю. Д. О. Тузов зазначає, що сутність зцілення (конвалідації або конвалесценції) полягає в наданні нікчемному правочину юридичної сили з моменту його вчинення (ex tunc). У принципі зцілення суперечить ідеї нікчемності. Зцілення (конвалідація, підтвердження) оспорюваного правочину являють, з точки зору наслідків, якісно інше явище. Хоча і в тому, і в іншому випадку відбувається «зцілення» пороків, внаслідок чого правочин розглядається як вільний від них з самого початку, наслідком зцілення оспорюваності, на відміну від зцілення нікчемності, виступає не надання правочину юридичної сили (бо він і так дійсний з моменту його вчинення), а просто відпадання в особи, що підтвердила правочин, права на його подальше оспорювання. Такий ефект не вступає в суперечність з ідеєю оспорюваності, а тому не має виняткового характеру: зцілення оспорюваності, що полягає в усуненні дефектів правочину, можливе завжди і за логікою навіть не потребує спеціальної вказівки про це в законі [5, с. 200].

Проаналізуємо більш ретельно положення ЦК України, які допускають конвалідацію нікчемного правочину. Частина 2 ст. 218 ЦК України передбачає: якщо правочин, для якого законом встановлена його недійсність у разі недодержання вимоги щодо письмової форми, укладений усно і одна із сторін вчинила дію, а друга сторона підтвердила її вчинення, зокрема шляхом прийняття виконання, такий правочин у разі спору може бути визнаний судом дійсним. У цьому контексті варто звернути увагу на те, що згідно з ч 1. ст. 205 ЦК України правочин може вчинятися усно або в письмовій (електронній) формі. Отже, подальший розвиток електронної комерції беззаперечно викличе необхідність розробки механізму визнання дійсними правочинів, які були укладені з порушенням вимог закону про електронну форму правочину.

Відповідно до ст. 219 ЦК України у разі недодержання вимоги закону про нотаріальне посвідчення одностороннього правочину такий правочин є нікчемним. Суд може визнати такий правочин дійсним, якщо буде встановлено, що він відповідав справжній волі особи, яка його вчинила, а нотаріальному посвідченню правочину перешкоджала обставина, яка не залежала від її волі [6, с. 48]. При цьому необхідно враховувати, що згідно з ч.1 ст. 1257 ЦК України заповіт, складений особою, яка не мала на це права, а також заповіт, складений з порушенням вимог щодо його форми та посвідчення, є нікчемним.

Пункт 14 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 6 листопада 2009 р. «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» передбачає, що судам необхідно враховувати, що не допускається визнання дійсним заповіту, який є нікчемним у зв'язку з порушенням вимог щодо його форми та порядку посвідчення. У цьому разі судам слід застосовувати статтю 1257 ЦК, оскільки норми глави 85 ЦК не передбачають можливості визнання заповіту дійсним [7].

Згідно з ч. 2 ст. 220 ЦК України, якщо сторони домовилися щодо всіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулося повне або часткове виконання договору, але одна із сторін ухилилася від його нотаріального посвідчення, суд може визнати такий договір дійсним. У цьому разі наступне нотаріальне посвідчення договору не вимагається. При цьому необхідно мати на увазі, що згідно з ч. 3. ст. 334 ЦК України право власності на майно за договором, який підлягає нотаріальному посвідченню, виникає у набувача з моменту такого посвідчення або з моменту набрання законної сили рішенням суду про визнання договору, не посвідченого нотаріально, дійсним.

У пункті 13 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 6 листопада 2009 р. «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» зазначається, що, вирішуючи спір про визнання правочину, який підлягає нотаріальному посвідченню, дійсним, судам необхідно враховувати, що норма частини другої статті 220 ЦК не застосовується щодо правочинів, які підлягають і нотаріальному посвідченню, і державній реєстрації, оскільки момент вчинення таких правочинів відповідно до статей 210 та 640 ЦК пов'язується з державною

реєстрацією, тому вони не є укладеними і не створюють прав та обов'язків для сторін. При розгляді таких справ суди повинні з'ясувати, чи підлягає правочин обов'язковому нотаріальному посвідченню, чому він не був нотаріально посвідчений, чи дійсно сторона ухилилася від його посвідчення та чи втрачена така можливість, а також чи немає інших підстав нікчемності правочину. У зв'язку з недодержанням вимог закону про нотаріальне посвідчення правочину договір може бути визнано дійсним лише з підстав, встановлених статтями 218 та 220 ЦК. Інші вимоги щодо визнання договорів дійсними, в тому числі заявлені в зустрічному позові у справах про визнання договорів недійсними, не відповідають можливим способам захисту цивільних прав та інтересів. Такі позови не підлягають задоволенню [7].

Пункт 3.2. постанови Пленуму Вищого господарського суду України № 11 від 29 травня 2013 р. «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» передбачає, що у вирішенні спорів, пов'язаних з визнанням правочинів, які підлягали нотаріальному посвідченню, дійсними (статті 219, 220 ЦК України), господарські суди повинні з'ясувати: чи підлягав відповідний правочин нотаріальному посвідченню, з яких причин його не було нотаріально посвідчено та чи втрачена можливість такого посвідчення, а також чи не суперечить зміст правочину вимогам закону, оскільки в такому разі позов не може бути задоволений. Якщо недійсність нотаріально посвідченого правочину обґрунтовується саме посиланням на неправомірність дій нотаріуса, що його посвідчив, то нотаріус може залучатися до участі у справі як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору (стаття 27 ГПК). Правочини можуть визнаватися дійсними виключно з підстав, визначених частиною другою статті 219 і частиною другою статті 220 ЦК України. Вимоги про визнання дійсними правочинів з інших підстав задоволенню не підлягають з огляду на невідповідність таких вимог установленим законом способам захисту прав та законних інтересів (частина друга статті 16 ЦК України, частина друга статті 20 ГК України).

Отже, у зазначеній постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними», перш за все, міститься «технічна помилка», оскільки про порушення вимог закону про нотаріальне посвідчення одностороннього правочину йдеться не у ст. 218,- а в ст. 219 ЦК України. Крім того, відповідно до абз. 12 ч. 2 ст. 16 ЦК України суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом чи судом у визначених законом випадках, а згідно з ч. 1 ст. 129 Конституції України від 28 червня 1996 р. суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. Проте застосування принципу верховенства права не допускає обмеження способів захисту цивільних прав та інтересів тільки тими способами, які передбачені законом або договором, тому вказівки на те, що вимоги про визнання дійсними правочинів з інших підстав задоволенню не підлягають з огляду на невідповідність таких вимог установленим законом способам захисту прав та законних інтересів є небезспірними. Слушно зазначає Н. С. Кузнєцова, що, визначаючи спосіб захисту, обраного учасником цивільних правовідносин, суд має право допустити такий спосіб захисту, який хоча і не передбачений законом або договором, проте відповідає сутності відносин між сторонами [9, с. 14].

Заслуговує на увагу й позиція, викладена у постанові судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 19 червня 2013 р. у справі № 6-49цс13), що договір купівлі-продажу нежитлового будинку в силу ст. 657 ЦК України (у редакції, яка була чинною станом на 3 липня 2012 р.) підлягає і нотаріальному посвідченню, і державній реєстрації, тому не може бути визнаний судом дійсним на підставі ч. 2 ст. 220 ЦК України, оскільки момент вчинення таких правочинів відповідно до ст.ст. 210 та 640 ЦК України (у редакції, яка була чинною станом на 3 липня 2012 р.) пов'язується з державною реєстрацією правочину, а тому вони не є укладеними й не створюють прав та обов'язків для сторін. Однією з умов визнання правочину дійсним у судовому порядку є встановлення судом факту ухилення однієї зі сторін від нотаріального посвідчення правочину. Встановлення факту

втрати продавцем правовстановлюючого документа на предмет відчуження за договором не може бути підставою для визнання договору дійсним [10].

Варто зазначити, що і Верховний Суд дотримується таких же підходів при розгляді аналогічних цивільних справ. Так, у постанові Верховного Суду від 11 червня 2018 року у судовій справі № 693/1230/16-ц зазначається, що вирішуючи спір про визнання правочину, який підлягає нотаріальному посвідченню, дійсним, судам необхідно враховувати, що норма частини другої ст. 220 ЦК України не застосовується щодо правочинів, які підлягають і нотаріальному посвідченню, і державній реєстрації. Момент вчинення таких правочинів згідно зі статтею 210, частиною третьою статті 640 ЦК України (у редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин) пов'язується з державною реєстрацією, тому вони не є укладеними й не створюють прав та обов'язків для сторін. Договір купівлі-продажу житлового будинку (або його частини) підлягає нотаріальному посвідченню та державній реєстрації, а тому не може бути визнаний дійсним на підставі частини другої статті 220 ЦК України. Відмовляючи у задоволенні позову ОСОБА_4, суди дійшли правильного висновку про те, що між сторонами не було укладено договору купівлі-продажу житлового будинку, який знаходиться по АДРЕСА_1, а були лише наміри вчинити такий правочин. Крім того, позивач не надав належних та допустимих доказів, а розписка, яка міститься у матеріалах справи є лише письмовим доказом виникнення боргових зобов'язань. Посилання касаційної скарги на те, що сторони домовились щодо всіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами і відбулось повне або часткове виконання договору, але одна із сторін ухилилась від його нотаріального посвідчення, тому суд може визнати такий договір дійсним, є безпідставними, оскільки договір купівлі-продажу житлового будинку підлягає нотаріальному посвідченню та державній реєстрації, у зв'язку із чим не може бути визнаний дійсним на підставі частини другої статті 220 ЦК України [11].

К. О. Єременко зазначає, що для забезпечення принципу рівності учасників цивільних відносин необхідно вважати, що за умови здійснення повного або часткового надання по правочину та ухиленні однієї зі сторін від його нотаріального посвідчення або в інших випадках, коли посвідчення правочину стає неможливим, право на конвалідацію має бути надано заінтересованій стороні, незалежно від того, здійснила вона сама надання або лише прийняла надання від контрагента. Тобто заінтересованою стороною в цьому випадку не обов'язково має бути сторона, яка здійснила повне або часткове виконання договору [12, с. 15]. Бачиться, що чинна редакція ч. 2 ст. 220 ЦК України надає право звернутися з позовом про визнання нікчемного правочину дійсним будь-якій стороні правочину, якщо буде встановлено, що сторони домовилися щодо всіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулося повне або часткове виконання договору, але одна із сторін ухилилася від його нотаріального посвідчення.

Аналіз ч. 2 ст. 221 ЦК України надає підстави для висновку, що у разі відсутності схвалення батьками (усиновлювачами) або одним з них, з ким вона проживає, або опікуном правочину, вчиненого малолітньою особою за межами її дієздатності, він є нікчемним. На вимогу заінтересованої особи суд може визнати такий правочин дійсним, якщо буде встановлено, що він вчинений на користь малолітньої особи. Відповідно до ст. 224 ЦК України правочин, вчинений без дозволу органу опіки та піклування (стаття 71 ЦК України), є нікчемним. На вимогу заінтересованої особи такий правочин може бути визнаний судом дійсним, якщо буде встановлено, що він відповідає інтересам фізичної особи, над якою встановлено опіку або піклування [13, с. 215].

Отже, у цьому випадку для визнання правочину дійсним необхідно встановити відповідність вчиненого правочину інтересам особи, тобто законодавець вживає оціночне поняття «відповідність інтересам» особи, над якою встановлено опіку або піклування.

Частина 2 ст. 226 ЦК України передбачає, що на вимогу опікуна правочин, вчинений недієздатною фізичною особою, може бути визнаний судом дійсним, якщо буде встановлено, що він вчинений на користь недієздатної фізичної особи.

Висновки

Таким чином, можна зазначити, що ЦК України передбачає шість випадків, коли допускається визнання нікчемного правочину дійсним, тобто конвалідація (зцілення) нікчемного правочину – надання нікчемному правочину юридичної силу з моменту його вчинення: 1) якщо правочин, для якого законом встановлена його недійсність у разі недодержання вимоги щодо письмової форми, укладений усно і одна із сторін вчинила дію, а друга сторона підтвердила її вчинення, зокрема шляхом прийняття виконання, такий правочин у разі спору може бути визнаний судом дійсним; 2) у разі недодержання вимоги закону про нотаріальне посвідчення одностороннього правочину такий правочин суд може визнати дійсним, якщо буде встановлено, що він відповідав справжній волі особи, яка його вчинила, а нотаріальному посвідченню правочину перешкоджала обставина, яка не залежала від її волі; 3) якщо сторони домовилися щодо усіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулося повне або часткове виконання договору, але одна із сторін ухилилася від його нотаріального посвідчення, суд може визнати такий договір дійсним; 4) у разі відсутності схвалення батьками (усиновлювачами) або одним з них, з ким вона проживає, або опікуном правочину, вчиненого малолітньою особою за межами її дієздатності, на вимогу заінтересованої особи суд може визнати такий правочин дійсним, якщо буде встановлено, що він вчинений на користь малолітньої особи; 5) правочин, вчинений без дозволу органу опіки та піклування на вимогу заінтересованої особи, може бути визнаний судом дійсним, якщо буде встановлено, що він відповідає інтересам фізичної особи, над якою встановлено опіку або піклування; 6) на вимогу опікуна правочин, вчинений недієздатною фізичною особою, може бути визнаний судом дійсним, якщо буде встановлено, що він вчинений на користь недієздатної фізичної особи. Доведено, що не допускається визнання дійсним заповіту, який є нікчемним у зв'язку з порушенням вимог щодо його форми та порядку посвідчення, не може бути підставою для визнання договору дійсним й встановлення факту втрати продавцем правовстановлюючого документа на предмет відчуження за договором.

Подальше наукове дослідження питань конвалідації правочину сприятиме захисту порушених цивільних прав та інтересів учасників цивільних правовідносин.

Література

1. Гайдулін О. О. Тлумачення правочинів в європейському контрактному праві як особливий вид юридичної інтерпретації: компаративний аналіз. *Електронне наукове фахове видання. Часопис адвокатури України*. 2012. № 3. URL : http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/258 (дата звернення: 20.10.2018).

2. Кот О. О. Природа недійсних правочинів. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2009. № 4. С. 108–118.

3. Нижний А. В. Конвалідація нікчемних цивільно-правових договорів, укладених з порушенням обов'язкової форми. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 4. С. 75–79.

4. Погребняк О. С. До питання про конвалідацію нікчемних правочинів. *Наше право*. 2015. № 3. С. 140–144.

5. Тузов Д. О. Общие учения теории недействительных сделок и проблемы их восприятия в российской доктрине, законодательстве и судебной практике : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Томский гос. ун-т. Томск, 2006. 365 с.

6. Синєгубов О. В. Підстави конвалідації правочину. *Проблеми цивільного права та процесу* : тези доп. учасників наук.-практ. конф., присв. світлій пам'яті О. А. Пушкіна, 19-20 трав. 2017 р. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Харків. обласний осередок Всеукр. громад. орг. «Асоціація цивілістів України». Харків : ХНУВС, 2017. С. 47–50.

7. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними : постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 6 листопада 2009 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09 (дата звернення: 20.10.2018).

8. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними : постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 11 від 29 травня 2013 р. URL :

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто підстави конвалідації правочину (надання нікчемному правочину юридичної силу з моменту його вчинення) за чинним Цивільним кодексом України. Обґрунтовано, що ЦК України передбачає шість випадків, коли допускається визнання нікчемного правочину дійсним, тобто конвалідація правочину. Доведено, що не допускається визнання дійсним заповіту, який є нікчемним у зв'язку з порушенням вимог щодо його форми та порядку посвідчення; не може бути підставою для визнання договору дійсним й встановлення факту втрати продавцем правовстановлюючого документа на предмет відчуження за договором.

Ключові слова: правочин, недійсний правочин, нікчемний правочин, конвалідація (зцілення), визнання правочину дійсним, спосіб захисту цивільних прав та інтересів.

http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011600-13 (дата звернення: 20.10.2018).

9. Кузнецова Н. С. Регулирование гражданско-правовых отношений в Украине и направления совершенствования гражданского законодательства. *Розвиток цивільного законодавства: посткодифікаційний період* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 175-річчю Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Київ : Освіта, 2010. С. 12–14.

10. Постанова судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 19 червня 2013 р., судова справа № 6-49цс13. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/32056462 (дата звернення: 20.10.2018).

11. Постанова Верховного Суду від 11 червня 2018 року, судова справа № 693/1230/16-ц. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/74963705 (дата звернення: 20.10.2018).

12. Єременко К. О. Цивільно-правові наслідки недотримання вимог щодо форми правочину : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 20 с.

13. Сучасні проблеми цивільного права та процесу : навчальний посібник / Сліпченко С. О., Синєгубов О. В., Кройтор В. А. та ін. ; за ред. Ю. М. Жорнокуя та Л. В. Красицької. Харків : Право, 2017. 808 с.

SUMMARY

The author of the article has studied the grounds for the transaction's convalidation (providing a void transaction with legal efficacy from the moment it was made) under the current Civil Code of Ukraine. It has been substantiated that the Civil Code of Ukraine provides six cases when it is possible to recognize a void transaction as a valid one, that is, convalidation of a transaction: if a transaction, for which the law establishes its invalidity in case of non-observance of the requirement for a written form, is verbally concluded and one of the parties committed an act and the other party confirmed its commission, in particular by the acceptance of the execution, such a transaction can be recognized by the court as valid one in case of a dispute; in case of non-observance with the requirement of the law on notorial certification of a unilateral transaction, such a transaction can be recognized by the court as valid, if one can establish that it was in line with the true will of a person who made it, and the fact that was not dependent on his will interfered the notorial certification of the transaction; if the parties have agreed on all material terms of the contract, which is proved by written evidence and the contract has been fully or partially executed, but one of the parties has deviated from its notorial certification, the court may admit such a contract valid; in case of the absence of approval by the parents (adopters) or one of them with whom he resides or a defensor of a transaction made by a minor beyond his dispositive legal capacity, the court may admit such a transaction valid upon the request of the interested person, if it is established that it was made in favor of a minor; a transaction made without the permission of children's services may be admitted by the court as valid at the request of the interested person, if it is established that it meets the interests of an individual, who is under the guardianship or curatorship; at the request of a defensor a transaction made by an incapacitated individual may be recognized by the court as valid, if it is established that it was made in favor of a disabled person. It has been proved that the last will and testament can not be admitted valid, which is void in connection with violation of requirements regarding its form and procedure of certification; it can not be the reason for admitting the contract valid and establishing the fact of the seller's loss of the entitling document for the alienation under the contract.

Key words: transaction, invalid transaction, void contract, convalidation (restoration), admission of a transaction as sound, way of protecting civil rights and interests.

ПРИПИНЕННЯ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ПОДРУЖЖЯ ПО УТРИМАННЮ ЗА ДОГОВОРОМ

КРАСВІТНА Тетяна Петрівна - здобувач кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 347.625

В статье рассмотрены особенности прекращения обязательства супругов по содержанию по договору. Нашли дальнейшее развитие положения, что существует определенное «правовое сходство» в юридической конструкции «отступного» и юридической конструкции договора о прекращении права на содержание в связи с получением единовременной денежной выплаты. Аргументируется, что на договор между супругами о прекращении права на содержание распространяются все требования, соблюдение которых необходимо для действительности сделки, предусмотренные ГК Украины; распространяются также положения ГК Украины, регулирующие основания и правовые последствия недействительности сделки, основания и правовые последствия изменения или расторжения договора.

Ключевые слова: супруги, содержание, право на содержание, договоренность, обязательства, прекращение обязательства, право на алименты, недвижимое имущество, одноразовая денежная выплата

Постановка проблеми

З набранням чинності з 1 січня 2004 року Сімейного кодексу України (далі – СК України) істотно змінилися підходи в правовому регулюванні сімейних відносин, у тому числі й відносин подружжя щодо надання утримання та припинення права на утримання. З. В. Ромовська справедливо наголошує: «Сім'я – барометр суспільства, стосунки між подружжям – барометр сім'ї. Щоби ними віщувалася світла погода, неабияке значення має й стан законодавства, яке регулює відносини у сім'ї, в родині» [1, с. 3]. Новітнє сімейне законодавство широко використовує диспозитивні засади правового регулювання відносин між подружжям, зокрема щодо припинення права на утримання за домовленістю подружжя. У процесі укладення та виконання таких договорів між подружжям виникають проблемні питання як щодо форми укладення договору про припинення права на утримання взамін одержання одноразової грошової виплати, так І динаміки договору про припинення права на утримання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми

Договірне регулювання аліментних зобов'язань подружжя було предметом дослідження таких українських правників, як В. К. Антошкіної [2, с. 112-142], М. М. Дякович [3, с. 250-273], О. В. Михальнюк [4], О. В. Розгон [5, с. 139-148], З. В. Ромовської [1, с. 219] та інших. Припинення права на утримання за договором У більшості своїй досліджувалося у контексті аліментних правовідносин між матір'ю та батьком дитини щодо припинення права на аліменти на дитину [6; 7; 8]. Договірні відносини між подружжям про припинення права на утримання розглядаються в літературі фрагментарно.

Метою цієї статті є визначення особливостей припинення права на утримання за домовленістю подружжя за сімейним законодавством України та розробка пропозицій з

удосконалення чинного сімейного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу

До набрання чинності СК України сімейне законодавство Україні, як і радянське законодавство, взагалі не передбачало можливості припинення права на утримання за домовленістю подружжя. В. О. Рясенцев зазначав, що оскільки аліментне зобов'язання встановлено законом, воно не може бути припинено за домовленістю сторін і припиняється з відпаданням умов, що є необхідними передумовами аліментного зобов'язання [9, с. 113]. Натомість, згідно зі ст. 89 СК України подружжя, а також особи, шлюб між якими було розірвано, мають право укласти договір про припинення права на утримання взамін набуття права власності на житловий будинок, квартиру чи інше нерухоме майно або одержання одноразової грошової виплати. Договір, за яким передається у власність нерухоме майно, має бути нотаріально посвідчений. Право власності на нерухоме майно, що передається за таким договором, виникає з моменту державної реєстрації цього права відповідно до закону. Якщо особи домовилися про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати, обумовлена грошова сума має бути внесена на депозитний рахунок нотаріальної контори або приватного нотаріуса до посвідчення договору. На майно, одержане на підставі договору про припинення права на утримання, не може бути звернене стягнення.

Договір між подружжям про припинення права на утримання в юридичній літературі відносять до аліментних договорів [2, с. 138]. Визначаючи предмет договору між подружжям про припинення права на утримання, доцільно звернути увагу на те, що стаття 89 СК України регулює особливості укладення двох договорів: 1) договору між подружжям про припинення права на утримання взамін набуття права власності на житловий будинок, квартиру чи інше нерухоме майно, предмет якого є складним, оскільки ним є право власності на будинок, квартиру чи інше нерухоме майно та припинення права на утримання; 2) договору між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати, предмет якого також є складним, оскільки предметом цього договору є одноразова грошова виплата та припинення права на утримання.

Характеризуючи цей договір, О. В. Михальнюк слушно зауважує, що за вказаним договором відбувається передача майна у власність, а отже, мають бути дотримані вимоги щодо якості речі, виконаний обов'язок щодо інформування набувача про права третіх осіб на річ та інші, які характерні для договорів про оплатну передачу майна у власність. У договорі сторони мають право передбачити умови щодо строків передачі майна та припинення зобов'язання подружжя по утриманню, порядку та видів розрахунків, місця їх здійснення тощо [10, с. 250].

М. М. Дякович зазначає, що підставою припинення права на утримання є укладення договору про передачу у власність нерухомого майна або грошових коштів. У такому договорі нотаріус повинен вказати, що його метою є передання відповідного майна замість надання утримання іншому з подружжя. Такі договори слід відрізняти від договорів дарування, поділу майна тощо. Укладення і посвідчення такого договору свідчить про домовленість подружжя не мати в майбутньому майнових претензій. При укладенні договору про надання у власність майна замість утримання нотаріус повинен роз'яснити правові наслідки такого договору для сторін і забезпечити дотримання охорони прав та законних інтересів сторін [3, с. 271].

Що стосується форми договору, то договір між подружжям про припинення права на утримання взамін набуття права власності на житловий будинок, квартиру чи інше нерухоме майно має бути нотаріально посвідчений; право власності на нерухоме майно, що передається за таким договором, виникає з моменту державної реєстрації цього права відповідно до закону (абз. 2 ч. 1 ст. 89 СК України). Порядок державної реєстрації права власності на нерухоме майно визначається Законом України від 1 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Варто зазначити, що в судовій практиці вже з'явилися поодинокі позови, за яки-

ми один із подружжя просить передати у власність другому з подружжя певне майно в рахунок довічної відмови останнього від права на утримання від нього. Так, у рішенні Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 30 вересня 2011 року у справі № 2-1606/11 зазначається, що позивач просить суд розподілити між ним та відповідачкою спільне майно та грошові кошти, крім того, його частку у спірній квартирі передати у власність відповідачці в рахунок її довічної відмови від права на утримання від нього. У судовому засіданні позивач повністю підтримав свої вимоги на підставах, вказаних у позовній заяві. Відповідачка суду пояснила, що вона повністю згодна з позовом та просила його задовольнити. Також додала, що вона та позивач самостійно прийшли до згоди щодо порядку розподілу майна та сумісно нажитих коштів, а також вона в обмін на частину спірної квартири, що належить позивачу, згодна довічно відмовитись від аліментів на своє утримання, про що суду надала відповідну заяву. Як з'ясовано у судовому засіданні, позивачка не претендує на своє утримання від позивача, до суду з позовом про стягнення аліментів не зверталася, навпаки, у судовому засіданні підтвердила своє бажання на отримання частки нерухомого майна свого колишнього чоловіка в обмін на відмову від аліментів у майбутньому. Позивач добровільно відмовляється від своєї частки у спільній квартирі на користь відповідачки за умови несплати у майбутньому аліментів на її утримання, на що остання надала свою згоду. Таким чином, сторони дійшли згоди щодо всіх важливих умов договору, розуміють наслідки свого вчинку і спору між ними щодо цього немає. Законодавством передбачений окремий порядок складання, нотаріального посвідчення такого договору, що не входить до компетенції суду. Таким чином, суд вважає за необхідне відмовити позивачу у задоволенні його вимог щодо закріплення судовим рішенням передачі його частки у спірній квартирі у власність відповідачці в рахунок її довічної відмови від права на утримання від нього аліментів [11]. Дійсно, у даному випадку взагалі не заявлялися позовні вимоги про стягнення аліментів, судом не вирішувався спір про стягнення аліментів на утримання одного з подружжя, суд не може виконувати функції нотаріату.

Сімейний кодекс України не встановлює вимоги щодо обов'язкового нотаріального посвідчення договору між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати. Договір між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати має бути укладений У простій письмовій формі, зважаючи, що згідно з п. 3 ч. 1 ст. 208 ЦК України у письмовій формі належить вчиняти правочини фізичних осіб між собою на суму, що перевищує у двадцять і більше разів розмір неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, крім правочинів, передбачених частиною першою статті 206 ЦК України (в цій частині йдеться про правочини, які повністю виконуються сторонами у момент їх вчинення). Відповідно до пункту 5 підрозділу 1 розд. XX Податкового кодексу України, якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень, для яких сума неоподатковуваного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підпунктом 169.1.1 пункту 169.1 статті 169 розд. IV Податкового кодексу України для відповідного року. Отже, договір між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати у розмірі більше ніж 340 грн. має бути укладений У простій письмовій формі.

На думку О. В. Розгон, хоча статтею 89 СК України не передбачене обов'язкове нотаріальне посвідчення договору про припинення права на аліменти взамін на одноразову грошову виплату, але обумовлена грошова сума має бути внесена на депозитний рахунок нотаріальної контори або приватного нотаріуса до посвідчення договору. Отже, й у цьому разі договір повинен бути укладений у письмовій формі, і доцільно, щоб він був посвідчений нотаріально для забезпечення інтересів обох

сторін договору [5, с. 148]. Зазначена точка зору заслуговує на підтримку.

З. В. Ромовська зазначає, що у статті 89 СК цивілістичного терміна «відступне» немає, але його вживання не може категорично заперечуватися. Адже мова йде про припинення права на аліменти у зв'язку з одержанням одноразової грошової суми [1, с. 219]. Дійсно, існує певна «правова схожість» юридичної конструкції «відступного» та юридичної конструкції договору про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати. Як слушно зазначає О. С. Яворська, зі змісту норм ст. 600 ЦК України випливає: 1) передання відступного вчиняється за згодою сторін основного зобов'язання; 2) предметом відступного можуть бути гроші чи інше майно; 3) розмір, строки та порядок передання відступного встановлюється сторонами [12, с. 205]. Укладаючи договір про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати, подружжя домовляється між собою саме про припинення основного зобов'язання про утримання, предметом цього договору буде й одноразова грошова виплата, подружжя домовляється й про розмір, строк передання одноразової грошової виплати. Сімейне законодавство України встановлює тільки вимогу щодо порядку внесення одноразової грошової виплати: обумовлена грошова сума має бути внесена на депозитний рахунок нотаріальної контори або приватного нотаріуса до посвідчення договору (ч. 2 ст. 89 СК України). З цього приводу І. В Жилінкова наголошує, що такий порядок повною мірою забезпечить інтереси одержувача аліментів і зробить неможливим порушення його прав [13, с. 159].

Я. В. Новохатська правильно зазначає, що в СК України закріплено можливість так званої «капіталізації» коштів, що мають надаватися як утримання. В окремих випадках така «капіталізація» коштів може найбільшою мірою відповідати інтересам сторін. … Закон не виключає домовленості подружжя щодо сплати коштів на утримання наперед за встановлений у договорі проміжок часу або за весь час, протягом якого існуватиме право на утримання, якщо його можна визначити [14, с. 301].

Викликають дискусію серед правників і положення ч. 3 ст. 89 СК України, що на майно, одержане на підставі договору про припинення права на утримання, не може бути звернене стягнення. В. К. Антошкіна слушно зауважує, що заборона на звернення стягнення на певне майно має за мету збереження майна для забезпечення майнових прав відповідної особи – боржника. Саме для досягнення цієї мети законодавство встановлює певні обмеження дій кредиторів боржника. Для чого ж встановлювати такі правила стосовно того з подружжя, який мав право на утримання від іншого з подружжя і задовольнив свої вимоги шляхом отримання замість аліментів певної речі у власність? … Не зовсім зрозуміла встановлена у законі нерівність правового становища нерухомої речі, отриманої, наприклад, у спадщину, за договором дарування тощо і на яку можна звертати стягнення, і нерухомої речі, отриманої як плата за договором про припинення права на утримання, на яку не може бути звернено стягнення [2, с. 140–141].

Оскільки договір між подружжям про припинення права на утримання є, перш за все, правочином, то, відповідно, на нього розповсюджуються всі вимоги, додержання яких є необхідним для чинності правочину, передбачені ст. 203 ЦК України. Зокрема, зміст правочину не може суперечити ЦК України, іншим актам цивільного законодавства, а також інтересам держави і суспільства, його моральним засадам; особа, яка вчиняє правочин, повинна мати необхідний обсяг цивільної дієздатності; волевиявлення учасника правочину має бути вільним і відповідати його внутрішній волі; правочин має вчинятися у формі, встановленій законом; правочин має бути спрямований на реальне настання правових наслідків, що обумовлені ним.

Так само, до договірних відносин подружжя щодо припинення права на утримання можна застосувати й положення ЦК України, які регулюють підстави та правові наслідки недійсності правочину, підстави та правові наслідки зміни або розірвання договору. У той же час законодавець не став визначати в ст. 89 СК України окремі підстави розірвання договору про припинення права на утримання на вимогу відчужувача нерухомого майна.

Бачиться, що статтю 89 СК України доцільно було б доповнити частиною четвертою у такій редакції: «4. За позовом відчужувача нерухомого майна договір, укладений відповідно до частини першої цієї статті, може бути розірваний за рішенням суду, якщо після укладення такого договору стало відомо, що непрацездатність того з подружжя, хто потребував матеріальної допомоги, виникла в результаті вчинення ним умисного злочину чи була прихована від другого з подружжя при реєстрації шлюбу, чи одержувач аліментів свідомо поставив себе у становище такого, що потребує матеріальної допомоги».

Висновки

Підсумовуючи розгляд договору між подружжям про припинення права на утримання, можна зробити наступні висновки. По-перше, стаття 89 СК України регулює особливості укладення двох договорів: договору між подружжям про припинення права на утримання взамін набуття права власності на житловий будинок, квартиру чи інше нерухоме майно; договору між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати. По-друге, договір між подружжям про припинення права на утримання взамін набуття права власності на житловий будинок, квартиру чи інше нерухоме майно має бути нотаріально посвідчений. Договір між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати має бути укладений у простій письмовій формі. Існує певна «правова схожість» юридичної конструкції «відступного» та юридичної конструкції договору про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати. По-третє, на договір між подружжям про припинення права на утримання розповсюджуються всі вимоги, додержання яких є необхідним для чинності правочину; розповсюджуються положення ЦК України, які регулюють підстави та правові наслідки недійсності правочину, підстави та правові наслідки зміни або розірвання договору.

Література

1. Ромовська З. В. Українське сімейне право : підручник для студ. вищ. навч. закл. Київ : Правова єдність, 2009. 500 с.

2. Антошкіна В. К. Договірне регулювання відносин подружжя : дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / Нац. юрид. академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 208 с.

3. Дякович М. М. Охорона і захист сімейних прав та інтересів нотаріусом : монографія. Київ : Істина, 2014. 520 с.

4. Михальнюк О. Договір подружжя про надання утримання. *Юридична Україна*. 2015. № 2. С. 19–25.

5. Розгон О. В. Договори у сімейному праві України : монографія. Київ : Ін Юре, 2018. 301 с.

6. Левківський Б., Виговська Є. Юридична природа договору про припинення права на аліменти на дитину у зв'язку з набуттям права власності на нерухоме майно. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 6. С. 61–64.

7. Мельник М. Б. Інститут припинення права на аліменти у зв'язку з набуттям дитиною права власності на нерухоме майно. Часопис *Київського університету права*. 2015. № 2. С. 204–208.

8. Шершньова О. А. Припинення права на аліменти у зв'язку з укладенням договору про передачу нерухомого майна на користь дитини. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 115 (частина ІІ). С. 218–224.

9. Рясенцев В. А. Семейное право. Москва : Юрид. лит., 1971. 294 с.

10. Сімейне право України: підруч. / Т. В. Боднар, В. С. Гопанчук, О. В. Дзера та ін. ; за заг. ред. Т. В. Боднар та О. В. Дзери. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 520 с.

11. Рішення Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 30 вересня 2011 року, судова справа № 2-1606/11. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/20780363 (дата звернення: 20.10.2018).

12. Яворська О. С. Передання відступного як підстава припинення цивільного зобов'язання. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2013. Вип. 31. С. 205–215.

13. Сімейне право України: підруч. / Л. М. Баранова, В. І. Борисова, І. В. Жилінкова та ін. ; за заг. ред. В. І. Борисової та І. В. Жилінкової. 4-те вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2012. 322 с.

14. Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар / за ред. І. В. Жилінкової. Харків : Ксилон, 2008. 855 с.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто особливості припинення зобов'язання подружжя по утриманню за договором. Визначено, що Сімейний кодекс України регулює особливості укладення двох договорів між подружжям про припинення права на аліменти: договору про припинення права на утримання взамін набуття права власності на житловий будинок, квартиру чи інше нерухоме майно; договору між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати. Встановлено, що договір між подружжям про припинення права на утримання взамін набуття права власності на житловий будинок, квартиру чи інше нерухоме майно має бути нотаріально посвідчений; договір між подружжям про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати має бути укладений у простій письмовій формі. Знайшли подальший розвиток положення, що існує певна «правова схожість» юридичної конструкції «відступного» та юридичної конструкції договору про припинення права на утримання у зв'язку з одержанням одноразової грошової виплати. Аргументовано, що на договір між подружжям про припинення права на утримання розповсюджуються всі вимоги, додержання яких є необхідним для чинності правочину, передбачені Цивільним кодексом України; розповсюджуються положення ЦК України, які регулюють підстави та правові наслідки недійсності правочину, підстави та правові наслідки зміни або розірвання договору. Запропоновано внести зміни до Сімейного кодексу України та передбачити окремі підстави розірвання договору між подружжям про припинення права на утримання на вимогу відчужувача нерухомого майна за рішенням суду, якщо непрацездатність того з подружжя, хто потребував матеріальної допомоги, виникла в результаті вчинення ним умисного злочину чи була прихована від другого з подружжя при реєстрації шлюбу, чи одержувач аліментів свідомо поставив себе у становище такого, що потребував матеріальної допомоги.

Ключові слова: подружжя, утримання, право на утримання, домовленість, зобов'язання, припинення зобов'язання, право на аліменти, нерухоме майно, одноразова грошова виплата

SUMMARY

The author of the article has studied the peculiarities of termination of the obligation of spouses for the maintenance under the contract. It has been determined that the Family Code of Ukraine regulates the peculiarities of concluding two agreements between the spouses on the termination of the right to alimony: the agreement on the termination of the right to maintenance in exchange for acquiring the right of ownership to a residential house, an apartment or other immovable property; the agreement between the spouses about the termination of the right to maintenance in regard to the receipt of a single-action payment in cash. It has been established that the agreement between the spouses about the termination of the right to maintenance in exchange for acquiring the right of ownership to a residential building, an apartment or other immovable property should be certified by a notary; the agreement between the spouses about the termination of the right to maintenance in regard to the receipt of a single-action payment in cash can be concluded in a simple written form. The provisions that there is a certain "legal similarity" of the legal construction of "compensation for release from obligation" and the legal structure of the agreement on the termination of the right to maintenance have found further development. It has been argued that all the requirements under the Civil Code of Ukraine, the observance of which is necessary for the validity of the transaction, are applied to the agreement between the spouses about the termination of the right to maintenance; the provisions of the Civil Code of Ukraine regulating the grounds and legal consequences of the invalidity of the transaction, the grounds and legal consequences of the change or termination of the agreement are also applied. The author has offered to amend the Family Code of Ukraine and to provide certain grounds for termination of the agreement between the spouses about the termination of the right to maintenance at the request of the alienator of immovable property by a court decision, if incapability of the spouse who needed the material assistance arose as the result of his commission of intentional crime or was hidden from another spouse while registering a marriage, or the recipient of alimony deliberately put himself in a situation, when he needed the material assistance.

Key words: spouses, maintenance, the right to maintenance, concert, obligation, termination of the obligation, the right to alimony, real estate, single-action payment in cash.

ПРИПИНЕННЯ БАНКРУТСТВА ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ПРИВАТИЗАЦІЄЮ: ШЛЯХ ДО ПОРЯТУНКУ ПІДПРИЄМСТВА ЧИ УЗАКОНЕНЕ РЕЙДЕРСТВО?

ЗАБРОДІН Олексій Михайлович - арбітражний керуючий, адвокат
ОСТРИК Сергій Юрійович - арбітражний керуючий, адвокат

УДК 346.24

В статье сделан обзор изменений в Закон Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом», внесенных в него Законом Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества» от 18 января 2018- № 2269-VIII, указано на коллизионность и неоднозначность принятых норм, осуществлено их анализ на предмет соответствия Конституции Украины и решением ЕСПЧ, раскрыто возможные «подводные камни» применения Закона №2269 -VIII в сфере банкротства.

Ключевые слова: банкротство, приватизация, мораторий, государственное предприятие, предприятие с государственной долей более 50%.

Актуальність дослідження обумовлюється набранням чинності Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII [1] з одночасним внесенням змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [2], відсутністю теоретичних основ та практичного досвіду реалізації співвідношення банкрутного процесу та процесу приватизації.

Постановка проблеми

У результаті опрацювання теми даної статті автором встановлено відсутність системних наукових розробок даної тематики та практичних результатів застосування норм Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII [1]. Як наслідок, на думку автора, наявні значні системні проблеми матеріально – правового та процесуально – правового характеру, зокрема, припинення чи закриття провадження у справі про банкрутство у зв'язку із прийняттям рішення про приватизацію, форма рішення про приватизацію, перехід повноважень керівника від арбітражного керуючого до новопризначеної службової особи, гарантії дотримання прав та законних інтересів кредиторів підприємств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та інші.

Метою дослідження є здійснення огляду змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», внесених до нього Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII [1], визначення колізійності та неоднозначності прийнятих норм, здійснення їх аналізу на предмет відповідності Конституції України та рішенням ЄСПЛ, розкрито можливі перешкоди у застосуванні Закону №2269 –VIII у сфері банкрутства.

Аналіз останніх досліджень

Окремими питаннями правового регулювання приватизаційних відносин займалися Ю. Алданов, І. Бандурка, О. Дзера,- Н. Демченко, В. Луць, В. Нагорняк,-

О. Скворцов, Р. Шишка, М. Шутов, В. Щербина та ін. Проте деякі проблемні аспекти правового регулювання відповідних відносин потребують додаткового дослідження.

Достатньо детальним та своєчасним є наукове дослідження О. Задорожного щодо проблемних аспектів правового регулювання суспільних відносин під час приватизації державного та комунального майна, окремих проблем співвідношення приватизації державних підприємств та виконавчого провадження, приватизації державних підприємств та процедури банкрутства [3].

Виклад основного матеріалу

Включення до Перехідних положень Розділу X Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [2] окремих положень щодо можливості припинення провадження у справі про банкрутство або відмови у порушенні провадження у справі про банкрутство відбулося прийняттям Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII (далі – Закон №2269) [1].

Зокрема, цим же законом включено до Перехідних положень Розділу X Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» пункти 4-2 – 4-4.

Так, відповідно до пункту 4-2 Перехідних положень Розділу X Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» справи про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, не порушуються до завершення приватизації.

У свою чергу, відповідно до пункту 4-3 Перехідних положень Розділу X цього Ж Закону провадження у справах про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, підлягає припиненню, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника. Після припинення провадження у справі про банкрутство забороняється стягнення на підставі виконавчих та інших документів, що містять майнові вимоги, у тому числі на предмет застави, за якими стягнення здійснюється в судовому або в позасудовому порядку відповідно до законодавства, крім випадків перебування виконавчого провадження на стадії розподілу стягнутих з боржника грошових сум (у тому числі одержаних від продажу майна боржника), перебування майна на стадії продажу з моменту оприлюднення інформації про продаж, а також у разі звернення стягнення на заставлене майно та виконання рішень у немайнових спорах; не нараховується неустойка (штраф, пеня), не застосовуються інші фінансові санкції за невиконання чи неналежне виконання зобов'язань із задоволення всіх вимог, зупиняється перебіг позовної давності, не застосовується індекс інфляції за весь час прострочення виконання грошового зобов'язання, три проценти річних від простроченої суми тощо. Зазначені дії не поширюються на задоволення вимог поточних кредиторів, на виплату заробітної плати та нарахованих на ці суми страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне та інше соціальне страхування, на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю та життю громадян, на виплату авторської винагороди, аліментів, а також на вимоги за виконавчими документами немайнового характеру, що зобов'язують боржника вчинити певні дії чи утриматися від їх вчинення.

І, нарешті, пунктом 4-4 Перехідних положень Розділу X Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» передбачено, що справи про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або

господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про завершення приватизації, не можуть порушуватися протягом одного року з дня завершення приватизації з підстав, які виникли до завершення приватизації» [2].

Таким чином, включення зазначених змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» завершує процес роздержавлення економіки та остаточно оформлює прагнення владно – олігархічних кіл, які представляють державу, до збагачення шляхом оформлення у власність засобів виробництва, які десятиліттями та, навіть, століттями створювалися та розбудовувалися зусиллями народу. Також стає зрозумілою і державна політика відносно державних підприємств, що перебувають у банкрутстві, яка і полягає у небажанні брати участь у відновленні державних підприємств та їх сталій роботі. На жаль, протягом останнього часу суспільству нав'язується точка зору відносно неефективності здійснення господарювання власника в особі держави порівняно із приватним власником. Але, як показує практика, ефективність приватної власності полягає, як правило, лише в мінімізації сплати податків та виведення коштів в офшорні рахунки на підприємства, зареєстровані за кордоном.

На перший погляд, мета переваги процесу приватизації підприємства над процедурами його банкрутства має намір підвищити інвестиційну привабливість таких підприємств, про що свідчить і формулювання пункту 4-3 Перехідних положень Розділу X Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» в частині наслідків припинення такого провадження у вигляді заборони стягнення із державного підприємства стягнення за виконавчими та іншими документами.

Однак, закладення такої правової конструкції є бомбою уповільненої дії.

Чи зазначено в Перехідних положеннях Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», інших нормах цього Закону або в інших законодавчих актах, до якого терміну діє заборона стягнення за виконавчими та іншими документами конкурсних кредиторів?

Ні, ані норми Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», ані положення інших законодавчих актів не встановлюють такого строку.

Наприклад, якщо б законодавець мав на мету встановити тимчасовий характер такої заборони, він би зазначив строк дії такої заборони, наприклад, до завершення приватизації та укладення із переможцем аукціону (конкурсу) договору купівлі – продажу. Це було б логічно, адже до нового власника мають переходити не лише права на активи, а й зобов'язання за кредиторськими вимогами до даного підприємства.

Крім того, на тимчасовість відтермінування задоволення вимог конкурсних кредиторів у випадку припинення провадження на підставі рішення, прийнятого у зв'язку із приватизацією могли б вказувати словосполучення «мораторій на задоволення» та «зупинення стягнення», однак ніяк не термін «заборона стягнення».

Чи не означає це, що дійсною, а не удаваною метою Закону №2269 є підготовка для приватизації державного підприємства «під себе», оскільки новий власник уже корпоратизованого підприємства «бонусом» одержить чисте підприємство, вільне від боргів?

Адже формулювання прямої заборони стягнення за вимогами конкурсних кредиторів без посилання на строк дії такої заборони дозволить досить успішно новому власнику приватизованого підприємства відстоювати в судах, перед органами державної виконавчої служби, приватними виконавцями позицію стосовно дії такої заборони безстроково.

А за таких обставин дана норма порушує конституційні та конвенційні засади непорушності та недоторканності права власності конкурсних кредиторів підприємства, що перебуває у банкрутстві, незважаючи на те, що таке банкрутство виникло внаслідок неправильних управлінських дій та рішень саме держави, яка, у свою чергу, виступає економічно та політично більш сильним суб'єктом та має гарантувати кредиторам право на субсидіарне задоволення непогашених кредиторських вимог, заявлених до державного підприємства.

При цьому досить цікавими є норми самого Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», які можуть допомогти арбітражному керуючому та конкурсним кредиторам на стадіях санації та ліквідації здійснювати субсидіарне стягнення на користь боржника заборгованості з міністерства або іншого органу управління, винного в доведенні до банкрутства державного підприємства.

Так, відповідно до частини 6 статті 28 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» керуючий санацією зобов'язаний здійснювати заходи щодо стягнення на користь боржника дебіторської заборгованості, а також стягнення заборгованості з осіб, які несуть з боржником відповідно до закону або договору субсидіарну чи солідарну відповідальність.

У свою чергу, частина 5 статті 41 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» під час здійснення своїх повноважень ліквідатор має право заявити вимоги до третіх осіб, які відповідно до законодавства несуть субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями боржника у зв'язку з доведенням його до банкрутства. Розмір зазначених вимог визначається з різниці між сумою вимог кредиторів і ліквідаційною масою. У разі банкрутства боржника з вини його засновників (учасників, акціонерів) або інших осіб, у тому числі з вини керівника боржника, які мають право давати обов'язкові для боржника вказівки чи мають можливість іншим чином визначати його дії, на засновників (учасників, акціонерів) боржника - юридичної особи або інших осіб у разі недостатності майна боржника може бути покладена субсидіарна відповідальність за його зобов'язаннями. Стягнені суми включаються до складу ліквідаційної маси і можуть бути використані тільки для задоволення вимог кредиторів у порядку черговості, встановленому цим Законом.

Зокрема, подання керуючим санацією та ліквідатором заяви про стягнення з органу управління різниці між кредиторськими вимогами та розмірами активів підприємства може бути дієвим тактичним ходом по відношенню до органу управління, яке подає або підтримує клопотання про припинення провадження у зв'язку із прийняттям рішення про приватизацію та вороже налаштовано до арбітражного керуючого та процедури банкрутства в цілому [2].

Якщо повернутися до антиконституційності та несправедливості Закону №2269, вказаним законом не лише встановлена заборона на задоволення вимог конкурсних кредиторів після припинення провадження у справі про банкрутство у зв'язку із прийняттям рішення про приватизацію державного підприємства, а й встановлений обов'язок виконавця зупинити виконавче провадження щодо стягнення з державного підприємства, щодо якого прийнято рішення про приватизацію, без установлення строку такого зупинення.

Такою новелою є доповнення частини першої статті 34 Закону України «Про виконавче провадження» [4, ст. 34] пунктом 12, згідно з яким включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації, неодмінно веде до обов'язкового зупинення виконавчого провадження. Водночас, увівши таку підставу для обов'язкового зупинен-

ня виконавчого провадження, законодавець взагалі не встановив строк дії такого зупинення. І це при тому, що зупинення виконавчих дій за своєю правовою природою є тимчасовим заходом. З цього приводу варто погодитись із зауваженнями Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України від 15.01.2018 до проекту Закону, в яких слушно вказується на неприйнятність таких положень, оскільки це призведе до неналежного виконання рішень судів, а отже, і до невиконання конституційного принципу, передбаченого статтею 1291 Конституції, що кожне судове рішення є обов'язковим до виконання [5].

Варто зазначити, що КСУ неодноразово зазначав, що виконання судового рішення є невід'ємним складником права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, законодавчо визначений комплекс дій, спрямованих на захист і відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (пункт 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012); невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (пункт 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012) [5].

Також у пункті 43 мотивувальної частини Рішення КСУ від 26.06.2013- № 5-рп/2013 останній зазначив, що він бере до уваги практику Європейського суду з прав людини, який, зокрема, в рішенні у справі „Шмалько проти України" від 20 липня 2004 року вказав, що право на виконання судового рішення є складовою частиною права на судовий захист, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина судового розгляду. Таким чином, право на судовий захист є конституційною гарантією прав і свобод людини і громадянина, а обов'язкове виконання судових рішень – складовою частиною права на справедливий судовий захист. Неприйнятність запропонованих змін підтверджується також тим, що ЄСПЛ наголосив, що саме держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному й вчасному виконанню, перебувають у межах контролю органів влади (див. рішення у справі «Сокур проти України від 26.04.2005 і у справі «Крищук проти України» від 19.02.2009) [5].

Такий стан справ, окрім порушення статті 6 Конвенції, зумовлює додатково ще і свавільне втручання у права, гарантовані пунктом 1 статті 1 Першого протоколу Конвенції. Оскільки відсутність у заявника можливості домогтися виконання судового рішення про стягнення коштів, ухваленого на його користь, фактично матиме наслідком втручання у його право на мирне володіння майном, як це передбачено пунктом 1 статті 1 Першого протоколу Конвенції (рішення у справах «Войтенко проти України» від 29.06.2004 та «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009) [5]. Варто звернути увагу на те, що згадуване рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» [6] є пілотним. Згідно з правилом 61-4 Регламенту ЄСПЛ [7] пілотне рішення приймається лише в разі, якщо факти, викладені в заяві по відношенню до Договірної сторони, стосуються наявності структурної або системної проблеми чи іншої подібної дисфункції. При цьому в резолютивній частині пілотного рішення, крім заходів індивідуального характеру, зазначаються заходи загального характеру, які держава-відповідач повинна здійснити або привести свою діяльність у відповідність до норм Конвенції. До того ж, про прийняття пілотного рішення мають бути поінформовані Комітет Міністрів, Парламентська Асамблея Ради Європи, Генеральний Секретар Ради Європи та Комісар Ради Європи з прав людини. З огляду на це, в резолютивній частині згаданого пілотного рішення ЄСПЛ вказано,

що порушення України щодо невиконання рішень національних судів є наслідком несумісної з положеннями Конвенції практики, за що вона несе відповідальність і у зв'язку з чим сторони, права яких порушені, не мають ефективних засобів юридичного захисту. ЄСПЛ постановив, що держава-відповідач повинна невідкладно – не пізніше ніж упродовж одного року від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного, відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції – запровадити ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких засобів юридичного захисту, спроможних забезпечити адекватне й достатнє відшкодування за невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів, відповідно до принципів, встановлених практикою Суду. Між тим, як зазначалося вище, безстрокове зупинення виконавчого провадження (як тимчасового заходу) суперечить пілотному рішенню ЄСПЛ, взятому на контроль провідними Європейським інституціями. Цим, без сумніву, порушуються міжнародні зобов'язання України. Те ж саме стосується і новели Закону щодо припинення справ про банкрутства, яка також неминуче призведе до порушень Конвенції.

Інше питання полягає у підходах до визначення дефініції «рішення про приватизацію».

Відповідно до пункту 26 частини 1 статті 1 Закону №2269 рішення про приватизацію - рішення, що приймається органами приватизації щодо кожного об'єкта приватизації шляхом видання наказу [1].

Водночас, Закон №2269 набрав сили лише 18.01.2018. Відповідно до пункту 8 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону втратили чинність законодавчі акти, на підставі яких проводилася приватизація, а саме: Закон України «Про приватизацію державного майна» (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 24,- ст. 348 із наступними змінами); Закон України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 24, ст. 350 із наступними змінами); Закон України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 41, ст. 188 із наступними змінами); Закон України «Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України» (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 35, ст. 279; 2003 р., № 37, ст. 300; 2012 р., № 7, ст. 53); Закон України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 45, ст. 375 із наступними змінами); Закон України «Про призупинення приватизації підприємств нафтопереробної промисловості України» (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 6, ст. 143); Закон України «Про Державну програму приватизації» (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 39, ст. 466) [1].

Більша частина рішень про приватизацію державних підприємств приймалася Фондом державного майна України саме відповідно до цих законів.

Однак, як Закон України «Про приватизацію державного майна», так і Закон України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» втратили чинність одночасно із прийняттям Закону №2269, що безпосередньо зазначено у пункті 8 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №2269.

У той же час уже скасований Закон України «Про приватизацію державного майна» не містив визначення терміну «рішення про приватизацію» [8].

Тому виникає логічне запитання, а якщо наказ Фонду державного майна України про приватизацію підприємства прийнятий на підставі уже скасованих законів, відповідно до раніше діючих процедур, чи можливо поширювати ці правовідносини на Закон №2269 або якщо переформулювати новий Закон на правовідносини, що виникли на підставі раніше прийнятого Закону. Якщо до цього додати

ще й те, що поняття «рішення про приватизацію» введене лише Законом №2269, усі накази Фонду державного майна України, що прийняті до набрання чинності цим Законом, не можна вважати «рішеннями про приватизацію».

Але, найголовніше, слід звернути увагу на сферу дії Закону №2269, яка безпосередньо визначена наведеним вище Розділом V «Прикінцеві та перехідні положення».

Пунктом 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону №2269 законодавець установив, що приватизація об'єктів агропромислового комплексу, щодо яких на день набрання чинності цим Законом державними органами приватизації затверджені плани їх приватизації, здійснюється та завершується відповідно до вимог Закону України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» [1].

За таких обставин щодо здійснення та завершення приватизації сільськогосподарського підприємства, щодо якого приватизація розпочата, Закон №2269 не діє, а діє виключно Закон України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» (хоча, знову ж таки, Закон №2269 не містить визначеного моменту початку процедури приватизації).

У свою чергу, також відсутні підстави застосовувати до порушених Заявником питань Закон №2269 повністю, в тому числі і включені до Перехідних положень Розділу X Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» пункти 4-1 – 4-4, зокрема, і пункт 4-3, на підставі якого законодавець встановлює обов'язок суду припинити провадження [2].

Це кореспондується із таким загальновідомим принципом цивільного права, як недопустимість зворотної дії актів цивільного законодавства, який прямо закріплений статтею 5 Цивільного кодексу України: «Акти цивільного законодавства регулюють відносини, які виникли з дня набрання ними чинності (частина 1). Акт цивільного законодавства не має зворотної дії у часі, крім випадків, коли він пом'якшує або скасовує цивільну відповідальність особи (частина 2). Якщо цивільні відносини виникли раніше і регулювалися актом цивільного законодавства, який втратив чинність, новий акт цивільного законодавства застосовується до прав та обов'язків, що виникли з моменту набрання ним чинності (частина 3) [9].

Слід зазначити, що норми Закону України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» та Закону України «Про приватизацію державного майна» не передбачали можливості закриття або припинення провадження у зв'язку із прийняттям рішення про приватизацію об'єкта АПК.

Також слід вказати і на грубу помилку законодавця щодо передбаченого 4-3 Перехідних положень Розділу X Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» обов'язку господарського суду припинити провадження у зв'язку із прийняттям рішення про приватизацію [1].

У свою чергу, у тексті Закону слова «»припинення провадження», «припиняє провадження», «провадження підлягає припиненню», «провадження припинено», «припиняється провадження», «припинити провадження» у всіх відмінках і числах замінено відповідно словами «закриття провадження», «закриває провадження», «провадження підлягає закриттю», «провадження закрито», «закривається провадження», «закрити провадження» у відповідному відмінку і числі згідно із Законом № 2147-VIII від 03.10.2017 [1].

Тобто з дня набрання чинності Законом №2147-VIII від 03.10.2017 завершення провадження у справі про банкрутство відбувається саме внаслідок його «закриття», а не «припинення» [1].

Відповідно до частини 1 статті 83 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» господарський суд закриває провадження у справі про банкрутство, якщо:

1) боржник - юридична особа не внесена до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців;

2) юридичну особу, яка є боржником, припинено в установленому законодавством порядку, про що є відповідний запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців;

3) у провадженні господарського суду є справа про банкрутство того ж боржника;

4) затверджений звіт керуючого санацією боржника в порядку, передбаченому цим Законом;

5) затверджена мирова угода в порядку, передбаченому цим Законом;

6) затверджений звіт ліквідатора в порядку, передбаченому цим Законом;

7) боржник виконав усі зобов'язання перед кредиторами;

8) до боржника після офіційного оприлюднення оголошення про відкриття провадження (проваджень) у справі про його банкрутство не висунуто вимог;

9) згідно із законом справа не підлягає розгляду в господарських судах України;

11) господарським судом не встановлені ознаки неплатоспроможності боржника;

12) в інших випадках, передбачених законом.

Отже, статтею 83 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» встановлені виключні випадки **закриття** провадження у справі про банкрутство [1].

Разом з тим Закон «Про відновлення …» не розкриває значення терміну «припинення провадження» та не визначає його наслідки, на відміну від значення та наслідків терміну «закриття провадження».

Очевидно, автором поспіхом написаного законопроекту, що в подальшому втілився в Законом №2269 не подбали про елементарне приведення термінології цього Закону у відповідність до норм Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», що робить взагалі неможливим закрити або припинити провадження у справі про банкрутство державного підприємства у зв'язку із прийняттям рішення про його приватизацію.

Висновки

За таких обставин слід констатувати, що пункти 4-1 – 4-4 Перехідних положень Розділу Х Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», включені Законом №2269, є антиконституційними, колізійними із іншими нормами законодавства та несправедливими відносно боржника та конкурсних кредиторів. Тому зазначені нововведення Перехідних положень Розділу Х Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» слід невідкладно виключити.

Література

1. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2018. – № 12. – Ст. 68.

2. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» з останніми змінами, внесеними Законом України № 2320-VIII від 13.03.2018 [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2343-12/print.

3. Задорожний О. В. Деякі проблемні аспекти новел Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» / О. В. Задорожний // Підприємництво, господарство і право.– 2018. – № 5. – С. 30-35.

4. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 30. –- Ст. 542.

5. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про приватизацію державного майна» від 15.01.2018 (реєстр. № 7066) [Електронний ресурс].

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено огляд змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», внесених до нього Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII , вказано колізійність та неоднозначність прийнятих норм, здійснено їх аналіз на предмет відповідності Конституції України та рішенням ЄСПЛ, розкрито можливі «підводні камені» застосування Закону №2269 –VIII у сфері банкрутства.

Ключові слова: банкрутство, приватизація, мораторій, державне підприємство, підприємство із державної часткою більше 50%.

– Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62455.

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 (заява № 40450/04) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_479/page2.

7. Регламент Європейського суду з прав людини від 14.11.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.echr.coe.int/ Documents/Rules_Court_ENG.pdf.

8. Закон України «Про приватизацію державного майна» № 2163-XII від 4 березня 1992 року [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/print.

9. Цивільний кодекс України №435-IV від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print.

SUMMARY

The article reviews the changes to the Law of Ukraine « On Restoring Debtor's Solvency or Declaring It Bankrupt» that are introduced by the Law of Ukraine «On Privatization of State and Communal Property» dated January 18, 2018, No. 2269-VIII, indicates on the conflict and ambiguity of the adopted norms, analyses the compliance with the Constitution of Ukraine and the decisions of the ECHR, reveals the possible "pitfalls" of applying Law No. 2269-VIII in the field of bankruptcy.

The need for disclosure of this topic arose as a result of the implementation of the authors of the professional activities of arbitration managers. It was during the implementation of practical activities that significant gaps were identified in the application of legislation in the field of privatization and in the area of bankruptcy.

The authors of this article note about the socio-political and economic prerequisites for adopting the Law of Ukraine «On Privatization of State and Municipal Property» and amending the Law of Ukraine «On Restoring Debtor's Solvency or Declaring as Bankrupt». Also, this article focuses on the problems of the operation of this law in terms of the rules of the Civil Code of Ukraine. The problem of the difference between the definitions "decision on privatization" in the old and new privatization acts is indicated. The issue of existence in the Law of Ukraine «On restoring the debtor's solvency or declaring as bankrupt» two similar terms is touched upon: «process termination» and «process closure». The authors point to a substantial violation of the rights and interests of creditors by imposing a moratorium on satisfying creditors' requirements in relation to an enterprise being prepared for privatization.

The authors of this article concluded that paragraphs 4-1-4.4 of the Transitional Provisions of Section X of the Law of Ukraine « On Restoring Debtor's Solvency or Declaring as Bankrupt», incorporated by Law No. 2269, are unconstitutional, conflictual with other norms of law and unfair debtor and competitive lenders. Therefore, the mentioned innovations of the Transitional Provisions of Section X of the Law of Ukraine « On Restoring Debtor's Solvency or Declaring as Bankrupt « should be urgently excluded.

Key words: bankruptcy, privatization, moratorium, state enterprise, enterprise with a state share of more than 50%.

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ СФЕРИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

СОРОКІНА Любов Володимирівна - помічник судді Київського апеляційного господарського суду (м. Київ, Україна)

Проведено дослідження поняття та змісту понятійного апарату та функціонування системи пенсійного забезпечення, що є одним із необхідних елементів на шляху створення оптимальної системи соціального захисту населення в Україні. У статті досліджуються ключові науково-теоретичні питання права на пенсійне забезпечення через призму сьогодення. Акцентовано увагу на особливостях цього права в умовах соціальної держави та досліджено доктринальні підходи щодо його розуміння у теорії права соціального забезпечення. Проаналізовано законодавство та сучасний стан пенсійного забезпечення в Україні. Зроблено висновки та пропозиції, визначено тенденції розвитку.

Ключові слова: пенсія, пенсійне забезпечення, пенсійне право, пенсійна система, право на пенсійне забезпечення, соціальний захист населення.

Зі здобуттям незалежності для України, яка успадкувала радянську систему пенсійного забезпечення, що передбачала тільки солідарний рівень, гостро постало питання формування нової пенсійної системи, яка відповідала б актуальним соціально-економічним умовам. З моменту здобуття незалежності було декілька спроб системної зміни пенсійної системи. Однією з ключових таких спроб було прийняття доволі прогресивного Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у 2003 році. Новий закон передбачав проведення в Україні системної пенсійної реформи, створення солідарної, обов'язкової державної і приватної накопичувальних пенсійних систем, а також він прив'язував рівень пенсій до тривалості професійного стажу і розміру заробітної плати в Україні.

Однак на практиці Закон не привів до реальної реформи, не розв'язав проблему постійного дефіциту Пенсійного фонду, не забезпечив упровадження державної накопичувальної системи пенсійного забезпечення і не зміг гарантувати гідний рівень пенсійного забезпечення для своїх громадян.

Конституцією України визначені основні риси України як держави демократичної, правової, соціальної, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю, вважаючи своїм головним обов'язком забезпечення її основних прав і свобод [1]. Тому важливим аспектом діяльності нашої держави у соціальній сфері є створення умов для забезпечення соціальних прав і державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного члена суспільства, турбота про соціальну справедливість, добробут своїх громадян та їх соціальну захищеність.

Конституція України, закріпивши у ст. 46 право громадян на соціальний захист, створила конституційну базу для системи юридичних гарантій у сфері пенсійного забезпечення. Принципове значення мають положення цієї статті про визначеність фінансових джерел пенсійного забезпечення та мінімального рівня пенсій і соціальних

допомог. Одним з основних завдань правничої науки є вдосконалення пенсійної системи в ринкових умовах, оскільки розвиток ринкових відносин встановлює різні форми власності та їх рівноправність, різноманітні організаційно-правові форми створення юридичних осіб, однак поряд з цим зменшуються гарантії матеріального забезпечення непрацездатних осіб, у тому числі пенсіонерів.

Пенсійне забезпечення як елемент соціальної політики України перебуває в авангарді соціальних реформ. Їх нагальність, складність та дискусійність є природними умовами правової, економічної, суспільно-політичної дискусії. Аналізуючи реформування пенсійного законодавства, не можна оминути увагою також діалектику теорії пенсійного забезпечення. Очевидно, що для створення ефективного та справедливого пенсійного законодавства не останнє місце займають досягнення теорії пенсійного забезпечення загалом, а також теорії пенсійних правовідносин зокрема.

Удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення потребує вироблення наукових підходів до визначення теоретичних засад загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, наукового осмислення правових відносин, що виникають у цій сфері, правового статусу суб'єктів, визначення об'єкта цих правовідносин тощо. Актуальність дослідження проблематики зумовлена відсутністю комплексного наукового дослідження системи загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення, принципів, правовідносин, які виникають у цій сфері, статусу їх суб'єктів та інших актуальних питань, що потребують свого висвітлення.

Проблеми пенсійного забезпечення завжди були в центрі уваги соціологів, політологів, філософів, економістів. Методологічні та прикладні питання проблеми соціального захисту населення та його залежності від розвитку та інституціоналізації економіки в цілому ставали предметом досліджень української наукової школи, значний внесок у формування якої зробили А. Бабенко [2], Б. Зайчук, Е. Лібанова [3], І. Оклей [4], Л. Ткаченко [5], М. Шумило [6] та ін.

У контексті забезпечення системних підходів до організації та проведення пенсійної реформи на особливу увагу заслуговує проблема удосконалення права на пенсійне забезпечення як одного з найбільш фундаментальних соціальних прав. У науковій літературі недостатньо приділено уваги вивченню еволюції таких понять, як «пенсійна система», «пенсія», «пенсійне забезпечення» та ін. У багатьох випадках дослідники наводять ці поняття як ідентичні за змістом. У словнику іноземних слів наводиться таке визначення: «…пенсія (латин. pensio – платіж) – періодична, зазвичай щомісячна, грошова виплата – форма матеріального забезпечення громадян» [7, с. 486]. За визначенням Р. Далімова, «пенсія – це сума грошових виплат, одержувана громадянином після припинення ним трудової діяльності» [8, с. 32].

Новий енциклопедичний словник стосовно тлумачення поняття «пенсія» замість слова «виплата» вживає поняття «забезпечення». Тобто «пенсія – грошове забезпечення, одержуване індивідом з пенсійних та інших фондів після закінчення ним роботи, із досягненням пенсійного віку або в інших випадках, передбачених законом» [7, с. 893].

Відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» пенсія визначається як щомісячна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених законом [9].

Під пенсією можна розуміти певну частину заробітної плати працівників і службовців, яку впродовж їхньої трудової діяльності добровільно або в обов'язковому порядку відраховувалось до Пенсійного фонду у формі страхових внесків на майбутні пенсійні виплати із настанням непрацездатності за віком, старості або інших випадків, передбаченим законом. Мінімальна пенсія – це державна соціальна гарантія, розмір якої визначається законом.

Затверджений урядом бюджет Пенсійного фонду на 2018 рік становить 284 млрд грн, за рахунок єдиного соціального внеску його доходи можуть становити близько 142,5 млрд. грн., тобто, по суті, дефіцит, що має бути покритий за рахунок Державного бюджету, становить 141,5 млрд грн [3]. При цьому чисельність осіб пенсійного віку становить близько 12,5 млн. [4]. І очевидним є те, що з огляду на реальну ситуацію у державі, низку внутрішніх та зовнішніх чинників, чисельність учасників пенсійного забезпечення збільшуватиметься.

За своєю правовою суттю право на пенсійне забезпечення випливає зі змісту конституційного права на соціальний захист. Як доречно наголошує С. М. Прилипко, поряд із тим, що це право визнається фундаментальним, водночас воно є найбільш проблематичним серед соціальних конституційних прав [10, с. 9]. Це ж стосується права на пенсійне забезпечення, яке є одним із найбільш складних та дискусійних соціальних прав з огляду на такі чинники: 1) відсутність єдиних підходів до законодавчого розуміння сутності, ознак; 2) нереформованість системи пенсійного забезпечення; 3) недосконаліть законодавчо визначених джерел фінансування пенсійного забезпечення; недоступність механізмів правового забезпечення; 4) ускладненість правових механізмів його реалізації, гарантування та правової охорони; 5) складність, суперечливість та недосконаліть пенсійного законодавства; 6) відсутність дієвого державного нагляду та громадського контролю з питань його дотримання. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [11] передбачає, що законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, цього Закону, закону про недержавне пенсійне забезпечення, законів, якими встановлюються умови пенсійного забезпечення, відмінні від загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, міжнародних договорів із пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Також виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються: види пенсійного забезпечення; умови участі в пенсійній системі чи її рівнях; пенсійний вік для чоловіків та жінок, при досягненні якого особа має право на отримання пенсійних виплат; джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення; умови, норми та порядок пенсійного забезпечення; організація та порядок здійснення управління в системі пенсійного забезпечення. Отже, право на пенсійне забезпечення ускладнене відсутністю системної законодавчої регламентації, оскільки базові закони з цих питань мають переважно суперечливий та неузгоджений характер. Крім того, в умовах сьогодення в Україні спостерігається тенденція до звуження права на пенсійне забезпечення, зокрема, через відміну окремих професійних (спеціальних) пенсій, обмеження прав працюючих пенсіонерів, запровадження оподаткування пенсій тощо [12, с. 95-96]. З позицій сьогодення удосконалення права на пенсійне забезпечення має розглядатися через призму пенсійної реформи та формування новітнього законодавства у цій царині.

Під час аналізу пенсійного забезпечення основної уваги приділяється питанню його розподілу. Можна виділити два напрями: пенсійне забезпечення формується на трудовій основі, а величина та умови пенсій повністю залежні від заробітної плати працівника; пенсійне забезпечення призначається на потреби непрацездатних громадян країни.

Поряд із розподілом залежно від кількості та якості минулої праці відбувається також розподіл відповідно до потреб громадян, а пенсійне забезпечення, ґрунтуючись на законі про працю, має характер розподілу за витратами за минулу працю. Враховуючи подвійність пенсійного забезпечення, можна дійти висновку, що існують відмінності між пенсією та іншими

виплатами соціального характеру: пенсії встановлюються з настанням ситуацій, що дають на це право; пенсія визначається з урахуванням величини і характеру трудового внеску працівника; пенсія встановлюється тільки у грошовій формі, як частина відкладеної заробленої плати, і виплачується конкретному громадянину; пенсія призначається довічно і переглядається тоді, коли з'являються додаткові відомості про участь пенсіонера у трудовій діяльності [13, с. 91-92].

Пенсійне забезпечення – це процес матеріальної підтримки індивіда, безпосередньо пов'язаний з його трудовою діяльністю, терміни та умови якого залежать від розміру заробітної плати, стажу роботи, умов праці та ін. Крім того, слід враховувати, що пенсійне забезпечення ґрунтується на економічних інтересах різних поколінь з різними рівнями доходів і рівнями розвитку.

Якщо розглядати пенсійне забезпечення як економічну категорію, то його можна охарактеризувати як сукупність економічних відносин з приводу нагромадження й розподілу в грошовій формі продукту, необхідного для задоволення потреб непрацездатних громадян суспільства. Суб'єктами таких відносин виступають: держава; члени суспільства, які працюють; підприємства та організації, що відраховують пенсійні внески; пенсіонери – члени суспільства, які не працюють.

Засоби пенсійного забезпечення формуються за рахунок спеціальних позабюджетних фондів, метою яких є організація збирання коштів та фінансування виплат пенсій. Якщо ці фонди мають достатньо фінансових можливостей для забезпечення стабільного фінансування пенсійних виплат, то йдеться про внутрішнє фінансове забезпечення пенсійного фонду. Якщо для фінансування пенсійних виплат залучаються додаткові джерела, то можна говорити про змішане фінансове забезпечення [6, с. 94].

Пенсійне забезпечення можна розглядати в трьох різних аспектах:

– в юридичному плані пенсійне забезпечення являє собою галузь законодавства, що регулює відносини, пов'язані з утриманням суспільством непрацездатних громадян. Правові норми пенсійного забезпечення одночасно є частиною трудового законодавства, що віддзеркалює тісний зв'язок пенсійного забезпечення, і в першу чергу пенсій, із працею;

– у соціальному сенсі – як сукупність видів і форм утримання суспільством і за рахунок суспільства непрацездатних через вік (старі, діти) або у зв'язку зі станом здоров'я, що перешкоджає виконанню оплачуваної роботи;

– в економічному сенсі – пенсійне забезпечення як частина національного доходу, що використовується на споживання в цілях утримання непрацездатних.

Пенсійне забезпечення України відповідно до ст. 2 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [11] складається із трьох рівнів: перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (далі – солідарна система), що базується на засадах солідарності та субсидування і здійснення виплати пенсій та надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених цим Законом; другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (далі – накопичувальна система пенсійного страхування), що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом; третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення [6, с. 199]

У ст. 3 Закону України «Про пенсійне забезпечення» визначено перелік суб'єктів системи пенсійного забезпечення [9]. Зо-

крема, суб'єктами солідарної пенсійної системи є: застраховані особи, а в окремих випадках – члени їхніх сімей та інші особи; організації-страхувальники; пенсійний фонд; уповноважений банк; організації, підприємства, що здійснюють виплату і доставку пенсій.

До суб'єктів системи накопичувального пенсійного забезпечення належать: громадяни, від імені та на користь яких здійснюється нагромадження страхових внесків та інвестування коштів; організації, підприємства, установи та фізичні особи, які здійснюють перерахування страхових внесків до системи накопичувального пенсійного забезпечення; накопичувальний фонд; недержавні пенсійні фонди; юридичні особи, яким доручено здійснювати адміністративне управління накопичувальним фондом, недержавними пенсійними фондами та їхніми активами; зберігач; страхові організації.

Накопичувальна складова пенсійного забезпечення створює додаткові переваги порівняно з солідарною – можливість ретельнішого контролю за нагромадженням, інвестуванням та виплатою коштів, оскільки: а) кошти кожного пенсіонера перебувають на індивідуальному пенсійному рахунку, а не підлягають перерозподілу, як у солідарній системі; б) застрахована особа у будь-який час може отримати інформацію про загальну суму внесків на її персональному рахунку, нарахованих відсотках і розмір належної пенсії.

Для позначення системи відносин, що виникають у процесі формування пенсійних накопичувань, їх інвестування, призначення та виплати накопичувальної частини трудових пенсій, слід застосовувати термін «накопичувальний механізм у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні», оскільки термін «механізм» дозволить позначати як статичні елементи (структуру), так і динамічні, тобто процес розвитку відповідних правовідносин. Накопичувальний механізм у загальнообов'язковому пенсійному страхуванні – це сукупність відносин, що виникають у рамках системи загальнообов'язкового пенсійного страхування між страхувальниками, страховиком (Накопичувальним фондом), застрахованими особами, а також учасниками інвестиційного процесу з метою створення за допомогою сплати страхових внесків з наступним інвестуванням фінансової основи для виконання зобов'язань страховика по виплаті застрахованим особам накопичувальної частини трудової пенсії [4, с. 12-13].

Таким чином, право на пенсійне забезпечення – це системний, комплексний вид права на соціальний захист особи, що включає можливість матеріальної підтримки особи за рахунок джерел пенсійного забезпечення, у разі досягнення встановленого законом віку, інвалідності, втрати годувальника, з інших визначених законом та/або договором обставин, на умовах та у порядку, передбаченому чинним законодавством України. Основними ознаками права на пенсійне забезпечення є наступні: основоположний вид права на соціальний захист; передбачає матеріальне забезпечення особи у разі досягнення встановленого законом віку, інвалідності, втрати годувальника, з інших визначених законом та/або на підставі договору; матеріальне забезпечення у вигляді пенсії провадиться у системі державного, недержавного та професійного пенсійного забезпечення, пенсійного страхування; гарантується за рахунок коштів Пенсійного фонду України та/або інших спеціальних джерел; включає специфічні механізми щодо реалізації, гарантування та правової охорони; передбачає специфічний об'єкт – пенсія; передбачає специфічний суб'єктний склад: правомочні та уповноважені особи; включає рівень матеріального забезпечення, як правило, на рівні не нижче прожиткового мінімуму; максимальний рівень пенсійного забезпечення, як правило, не перевищує десять прожиткових мінімуму для непрацездатних осіб; підлягає специфічному правовому захисту відповідно до закону [12, с. 98].

На сучасному етапі розвитку України пенсійне забезпечення є одним із найактуальніших питань у державі. Це пов'язано із кризою пенсійного забезпечення. До основних причин незадовільного пенсійного забезпечення відносяться: неспроможність

існуючої солідарної системи забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів; низький рівень заробітної платні; демографічна причина – рівень старіння населення України [14, с. 254]. Так, за прогнозами Міжнародного центру перспективних досліджень (за умов збереження сучасного пенсійного віку), в середині нашого століття на 1000 осіб працездатного віку припадатиме близько 900 пенсіонерів. А якщо збережеться нинішня практика надання пільгових пенсій і вік виходу на пенсію та підтвердяться прогнози щодо очікуваного рівня безробіття, то вже в середині 20-х років нинішнього століття кількість пенсіонерів дорівнюватиме кількості працюючих, а в 40-х роках перевищить її [15].

Основними напрямами удосконалення пенсійного забезпечення в Україні має стати досягнення таких результатів: зниження рівня безробіття шляхом створення нових робочих місць; підвищення розміру заробітної плати та інших доходів населення; зниження соціального навантаження; розроблення заходів, які сприяли б призупиненню «тінізації» заробітної плати, у тому числі доходів населення, приховування її від оподаткування; введення трирівневої пенсійної системи; економічне виховання молоді та населення працездатного віку щодо запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного страхування, визначення його переваг для кожного громадянина.

Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Бабенко А. Пенсійне забезпечення громадян – складова соціальної політики держави. URL: www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/.../12.pdf .

3. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу: монографія. Київ, 2008. 330 с.

4. Оклей І. В. Правове регулювання пенсійного забезпечення та надання соціальних послуг в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 18 с.

5. Ткаченко Л. Шляхи подальшого реформування пенсійної системи України. *Вісник Пенсійного фонду України*. 2008. № 9.- С. 16–17.

6. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: монографія. Київ: Ніка-Центр, 2016. 680 с.

7. Новый энциклопедический словарь / под ред. М. В. Белопольского. М.: Экзамен, 2005. 893 с.

8. Далимов Р. Мировой опыт реформирования пенсионных систем и его использование в условиях переходной экономики: пособие. М.: Право, 2007. 84 с.

9. Про пенсійне забезпечення: Закон від 6 груд. 1991 р. № 1931-XII. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12

10. Прилипко С.М. Предмет права соціального забезпечення: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2007. 47 с.

11. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон від 09 лип. 2003 р. № 1058-IV. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15

12. Мицай М. Право на пенсійне забезпечення в умовах соціальної держави: поняття, ознаки, тенденції розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 95–99.

13. Буряченко О. Є. Сутність поняття пенсійного забезпечення в науковому дискурсі. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 90–97.

14. Дідковська Т. О. Поняття та сутність пенсійного забезпечення в Україні: сучасні реалії та перспективи розвитку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 253-257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_39

15. Пенсійна реформа: виклики та перспективи. *Міжнародний центр перспективних досліджень*. 2017. URL: http://icps.com.ua/pensiyna-reforma-vyklyky-ta-perspektyvy/

Поняття та зміст сфери пенсійного забезпечення в Україні

Проведено дослідження поняття та змісту понятійного апарату та функціонування системи пенсійного забезпечення, що є одним із необхідних елементів на шляху створення оптимальної системи соціального захисту населення в Україні. У статті досліджуються ключові науково-теоретичні питання права на пенсійне забезпечення через призму сьогодення. Акцентовано увагу на особливостях цього права в умовах соціальної держави та досліджено доктринальні підходи щодо його розуміння у теорії права соціального забезпечення. Проаналізовано законодавство та сучасний стан пенсійного забезпечення в Україні. Зроблено висновки та пропозиції, визначено тенденції розвитку.

Пенсійне забезпечення є фрагментом економічної системи України, а правовідносини у сфері пенсійного забезпечення - це правові зв'язки, які дозволяють йому не просто існувати, але й ефективно функціонувати. Пенсійні права - це одні з основних соціальних прав людини, які визначені Конституцією України, міжнародними правовими актами, законами України. Ці права не просто проголошені чи задекларовані, їх реалізація є одним із першочергових завдань науки права соціального забезпечення та органів державної влади, що здійснюють правореалізацію у цій сфері.

Кризовий стан пенсійного законодавства, необхідність формування новітньої доктрини пенсійного забезпечення, зміна загальнотеоретичних акцентів у наукових дослідженнях викликають особливий інтерес серед науковців і зумовлюють необхідність їх детального аналізу та переосмислення. Суттєвих оновлень потребує пенсійне законодавство, особливо в частині запровадження накопичувальної пенсійної системи, реформування спеціального пенсійного забезпечення, закріплення міжнародних соціальних стандартів, його кодифікації.

Доводиться, що пенсія - це, перш за все, категорія економічна, та її сутність ґрунтується на економічних принципах. Право є формою цього соціально-економічного явища. Широкий спектр наукових пошуків у теорії пенсійного забезпечення призвів до виникнення термінологічної плутанини, тому виникла необхідність розмежування понять «пенсійні правовідносини» та «правовідносини у сфері пенсійного забезпечення». Доведено, що ці поняття необхідно розглядати крізь призму видового та родового поняття, де «пенсійні правовідносини» (пенсійно-забезпечувальні) є одним, хоча і ключовим, елементом «правовідносин у сфері пенсійного забезпечення». Пенсійні (матеріально-забезпечувальні) правовідносини не є самодостатніми. Йдеться про те, що вони передбачають право на отримання пенсії, натомість страхування, процедура призначення, призупинення, відновлення тощо, а також процес захисту цього права здійснюється в межах інших правовідносин.

***Ключові слова**: пенсія, пенсійне забезпечення, пенсійне право, пенсійна система, право на пенсійне забезпечення, соціальний захист населення.*

Понятие и содержание сферы пенсионного обеспечения в Украине

Проведено исследование понятия и содержания понятийного аппарата и функционирования системы пенсионного обеспечения, что является одним из необходимых элементов на пути создания оптимальной системы социальной защиты населения в Украине. В статье исследуются ключевые научно-теоретические вопросы права на пенсионное обеспечение через призму настоящего. Акцентировано внимание на особенностях этого права в условиях социального государства и исследованы доктринальные подходы к его пониманию в теории права социального обеспечения. Проанализировано законодательство и современное состояние пенсионного обеспечения в Украине. Сделаны выводы и предложения, определены тенденции развития.

Пенсионное обеспечение является фрагментом экономической системы Украины, а правоотношения в сфере пенсионного обеспечения – это правовые связи, которые позволяют ему не просто существовать, но и эффективно функционировать. Пенсионные права – это одни из основных социальных прав человека, определенных Конституцией Украины, международными правовыми актами, законами Украины. Эти права не просто провозглашены или задекларированы, их реализация является одной из первоочередных задач науки права социального обеспечения и органов государственной власти, осуществляющих правореализации в этой сфере.

Кризисное состояние пенсионного законодательства, необходимость формирования новой доктрины пенсионного обеспечения, изменение общетеоретических акцентов в научных исследованиях вызывают особый интерес среди ученых и обусловливают необходимость их детального анализа и переосмысления. Существенных обновлений требует пенсионное законодательство, особенно в части введения накопительной пенсионной системы, реформирование специального пенсионного обеспечения, закрепление международных социальных стандартов, его кодификации.

Доказывается, что пенсия – это, прежде всего, категория экономическая, и ее сущность основывается на экономических принципах. Право является формой этого социально-экономического явления. Широкий спектр научных изысканий в теории пенсионного обеспечения привел к возникновению терминологической путаницы, поэтому возникла необходимость разграничения понятий «пенсионные правоотношения» и «правоотношения в сфере пенсионного обеспечения». Доказано, что эти понятия необходимо рассматривать сквозь призму видового и родового понятия, где «пенсионные правоотношения» (пенсионно-обеспечительные) является одним, хотя и ключевым, элементом «правоотношений в сфере пенсионного обеспечения». Пенсионные (материально-обеспечительные) правоотношения не являются самодостаточными. Речь идет о том, что они предусматривают право на получение пенсии, зато страхования, процедура назначения, приостановления, возобновления и т.д., а также процесс защиты этого права осуществляется в рамках других правоотношений.

***Ключевые слова**: пенсия, пенсионное обеспечение, пенсионное право, пенсионная система, право на пенсионное обеспечение, социальную защиту населения.*

The concept and content of the pensions sector in Ukraine

Conducted research on the concept and content of the conceptual apparatus and the functioning of the pension system, which is one of the necessary elements in creating an optimal system of social protection of the population in Ukraine. The article deals with the key scientific and theoretical issues of the right to pension provision through the present prism. The attention is focused on the peculiarities of this right in the conditions of a social state and doctrinal approaches to its understanding in the theory of social security law are explored. The legislation and the current state of pension provision in Ukraine are analyzed. Conclusions and suggestions are made, tendencies of development are determined.

Pension provision is a fragment of Ukraine's economic system, and legal relationships in the area of pensions are legal relationships that allow it not only to exist but also to function effectively. Pension rights are one of the basic social rights of the person, which are defined by the Constitution of Ukraine, international legal acts, laws of Ukraine. These rights are not simply declared or declared, their realization is one of the priority tasks of science of the right of social security and of state authorities exercising the right realization in this area.

The crisis situation of pension legislation, the need to formulate the newest doctrine of retirement provision, the change in the general theoretical emphases in scientific research are of particular interest among scholars and necessitate their detailed analysis and rethinking. Significant updates require pension legislation, especially as regards the introduction of a cumulative pension system, the reform of special pensions, the consolidation of international social standards, and its codification.

It turns out that a pension is, first of all, an economic category, and its essence is based on economic principles. Right is the form of this socio-economic phenomenon. A wide range of scientific researches in the theory of pension provision has led to the emergence of terminological confusion, so there was a need to delineate the concepts of «pension legal relationships» and «legal relationships in the field of pensions.» It is proved that these concepts should be considered through the prism of the generic and generic concept, where «pension legal relationships» (pension-security) are one, albeit a key, element of «legal relations in the field of pensions». Pension (material) relations are not self-sufficient. It means that they envisage the right to receive a pension, but the insurance, the procedure for appointment, suspension, restoration, etc., as well as the process of protection of this right is carried out within the framework of other legal relationships.

***Key words**: pension, pension, pension rights, pension system, pension rights, social protection of the population*

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ ТА РЕСУРСАМИ

ШУПИК Дмитро Сергійович - аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

УДК.342.5

В статье рассматриваются установленные ЕС требования по управлению отходами и ресурсами. Анализируются Директива ЕС № 2008/98/ЄС от 19.11.2008 об отходах и Директива ЕС № 2012/19/ЄС от 04.07.2012 об отходах электрического и электронного оборудования (ОЭЭО). Внимание также уделено определению и классификации отходов и ОЭЭО, критериям конечного продукта, разграничению категорий «ликвидация» и «утилизация». Исследованы такие стандарты управления отходами, как иерархия отходов, расширенная ответственность производителя, экодизайн продукции.

Ключевые слова: управление отходами; ОЭЭО; иерархия отходов; экодизайн; Директива ЕС.

Постановка проблеми

Питання утилізації відходів країни Європи почали комплексно вирішувати з 80-х років XX ст. Поштовхом до цього слугували масштабне накопичення відходів та нафтова криза, що спричинили переосмислення впливу діяльності людства на довкілля та усвідомлення ризиків для здоров'я людини та навколишнього природного середовища. Внаслідок чого була прийнята нова політика у системі управління відходами, що передбачала перехід від простої утилізації відходів до рециклінгу. Розпочалося реформування національного законодавства цих країн відповідно до обраної політики. Так, перші закони, що закріплювали нові європейські напрями поводження з відходами, були прийняті у ФРН. Зокрема, Закон «Про усунення відходів» від 07.06.1972 та Закон «Про охорону навколишнього середовища від впливу екологічно шкідливих викидів» від 21.03.1974.

Прикметно, що німецьке національне екологічне законодавство по праву можна вважати новаторським, оскільки воно часто було прототипом для загальноєвропейських директив і регламентів. Наприклад, головна Директива Європейського Союзу (далі – ЄС) в галузі управління відходами 75/442/EWG була прийнята на три роки пізніше, ніж у ФРН, тільки у 1975 році [1, с. 43].

Таким чином, внутрішнє законодавство європейських країн з питань управління відходами та досвід з його реалізації стали основою відповідного законодавства ЄС, частиною acquis communautaire (фр. надбання спільноти) у сфері довкілля.

Актуальність дослідження

З огляду на повільний та суперечливий процес виконання Україною свого обов'язку щодо адаптування законодавства до acquis, серед іншого, і стосовно управління відходами та ресурсами, виникає потреба у детальному аналізі європейських стандартів у зазначеній сфері.

Стан дослідження

Політика, практика та законодавство ЄС у сфері управління відходами були предметом дослідження**:** О. Аргат, О. Гончарова, Г. Гуменюка, А. Зигуна, І. Островського, Н. Сілонової, Р. Навроцького та інших.

Цілі статті полягають у вивченні встановлених ЄС орієнтирів і принципів управління відходами та ресурсами.

Виклад основного матеріалу

Політика ЄС у сфері управління відходами засновується на низці принципів, основними з яких є: принцип безпечного поводження з відходами, ієрархії відходів, планування поводження з відходами, єдиної термінології та класифікації, принцип «забруднювач повинен платити». Для реалізації зазначених принципів ЄС розробляє програмні документи, які є обов'язковими для виконання всіма державами-членами Співтовариства. На сьогодні головним рамковим документом у сфері управління відходами та ресурсами виступає Директива № 2008/98/ЄС від 19.11.2008 про відходи (далі – Директива), що була прийнята для оцінки і уточнення понять та перегляду Директиви 2006/12/ЄС.

Директива запроваджує заходи із захисту довкілля та здоров'я людини шляхом запобігання або зниження негативних наслідків вироблення та управління відходами, а також зменшення загального впливу використання ресурсів та підвищення ефективності такого використання [2]. Вона містить визначення відходів, деяких їх видів та перелік відходів, що виключені зі сфери її застосування.

Так, під відходами розуміється будь-яка речовина чи предмет, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися. Небезпечні відходи визначаються, як відходи, які мають одну чи більше небезпечних властивостей, перелічених у Додатку ІІІ Директиви. Біовідходи – відходи з садів та парків, що біологічно розпадаються, харчові та кухонні відходи з домашніх господарств, ресторанів, закладів громадського харчування та приміщень роздрібної торгівлі та подібні відходи продовольчих заводів. Окремо розкривається поняття відпрацьованого мастила, зокрема це – будь-які мінеральні або синтетичні мастила або індустріальні мастила, які стали непридатними для такого використання, для якого вони спочатку призначалися, такі як відпрацьоване мастило з двигуна внутрішнього згорання та мастило з коробки передач, змащувальні мастила, мастила для турбін та гідравлічні мастила [2]. При цьому дія цієї Директиви не поширюється на такі види відходів, як стічні води, радіоактивні відходи, побічні продукти життєдіяльності тварин, відходи, що утворилися в результаті розвідки, видобутку, обробки та зберігання мінеральних ресурсів та роботи каменоломень тощо.

Основою системи управління відходами, виробленої ЄС, виступає ієрархія відходів. Згідно зі ст. 4 Директиви у законодавстві та політиці із запобігання утворенню відходів та управління ними у першочерговому порядку слід застосовувати таку ієрархію відходів:

(a) запобігання;

(b) підготовка до повторного використання;

(c) переробка;

(d) інша утилізація, така як відновлення енергії та

(e) ліквідація [2].

Застосування вказаної ієрархії є обов'язковим для держав-членів, але способи її реалізації вони визначають самостійно, керуючись критерієм найменшого впливу на довкілля.

Варто звернути увагу і на розмежування Директивою процесів утилізації та ліквідації відходів. Так, під утилізацією розуміється будь-яка операція, в результаті якої відходи приносять користь, замінюючи інші матеріали, які в іншому випадку були б використані для виконання конкретної функції, або відходи приготовлені для виконання такої функції, на заводі чи

для більш масштабної економіки. У Додатку II Директиви наведено невичерпний список операцій з утилізації. Тоді як ліквідація – це будь-яка операція, що не є утилізацією, навіть якщо внаслідок такої операції додатково відбувається процес утилізації речовин або енергії. У Додатку I Директиви подано невичерпний список операцій з ліквідації [2].

Директива, що аналізується, також містить положення про побічні продукти та кінець статусу відходів, тобто коли відходи не вважаються відходами. Зокрема, речовина або предмет, що виникли внаслідок процесу виробництва, початковою метою якого не було їх виробництво, можуть розглядатися не як відходи, а як побічні продукти, при дотриманні наступних умов:

(a) встановлено подальше використання речовини або предмету;

(b) речовина або предмет може безпосередньо використовуватись без подальшої обробки, крім нормальної виробничої практики;

(c)речовина або предмет виробляються як невід'ємна частина виробничого процесу; та

(d) подальше використання є законним, тобто речовина або предмет відповідають усім вимогам до продукції стосовно екології та здоров'я людини для окремого використання, та воно не призведе до загальних негативних наслідків для екології та здоров'я людини [2].

Що стосується кінцевого статусу відходів, то деякі зазначені відходи перестають бути відходами, коли вони пройшли утилізацію, включаючи переробку, та відповідають певним критеріям, що повинні бути розроблені за наступними умовами:

(a) речовина або предмет широко вживається для певних цілей;

(b) існує ринок або потреба у такій речовині або такому предметі;

(c) речовина або предмет відповідає технічним вимогам для певних цілей та не суперечить чинному законодавству та стандартам, що застосовуються до продуктів; та

(d) використання речовини або предмету не призведе до загального погіршення для довкілля чи здоров'я людини [2].

Зазначена Директива також встановлює розширену відповідальність виробника, норми щодо створення інтегрованої та адекватної мережі установ із ліквідації відходів, закріплює принцип звітності та планування при застосуванні ієрархії відходів, встановлює регламент управління небезпечними відходами та ін.

Важливим аспектом управління відходами є запобігання утворенню та утилізація відходів електричного та електронного обладнання (далі – ВЕЕО). Головні орієнтири щодо управління ВЕЕО закріплені у Директиві 2012/19/ЄС від 04.07.2012 (далі – Директива про ВЕЕО), яка доповнює Директиву про відходи.

Так, під ВЕЕО розуміється обладнання, належне функціонування якого залежить від електричного струму або електромагнітних полів, та обладнання для генерування, передачі та виміру такого струму й полів, призначене для використання з номінальною напругою не вище 1000 вольт для змінного струму та 1500 вольт для постійного струму, від якого власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися включно з усіма компонентами, вузлами та витратними матеріалами, які є частиною продукту на момент, коли його позбуваються [3].

Водночас Директива про ВЕЕО не поширюється на військове і космічне обладнання, транспортні засоби, великі стаціонарні знаряддя виробництва та установки, обладнання спеціально сконструйоване виключно для науково-дослідницьких цілей чи як частина іншого типу обладнання, лампи розжарювання, медичне обладнання за умови дотримання декількох критеріїв тощо.

Управління ВЕЕО має здійснюватися на принципах екодизайну продукції, роздільного збирання, нормування збиран-

ня, належного оброблення, відповідальності виробника та ін.

Зокрема, Директива про ВЕЕО встановлює, що держави-члени мають вжити належних заходів для застосування вимог до екодизайну встановлених у рамках Директиви 2009/125/ЄС, які спрощують повторне використання та оброблення ВЕЕО, забезпечити, щоб через використання специфічних рис дизайну або технологічних процесів виробники не перешкоджали повторному використанню ВЕЕО, за винятком випадків, коли специфічні риси дизайну або технологічні процеси представляють домінуючі переваги, наприклад, у відношенні захисту навколишнього середовища та/або вимог безпеки [3]. Також встановлюється вимога маркування продукції, а саме на ЕЕО має бути нанесений символ, який означає роздільне збирання – перекреслений контейнер для сміття.

Принцип окремого збирання ВЕЕО забезпечує правильне і безпечне оброблення всіх зібраних відходів. Для цього держави-члени зобов'язані створити умови, за яких користувачі ЕЕО з приватних домогосподарств повинні мати можливість, принаймні, повернути ВЕЕО безкоштовно. Виробники повинні фінансувати, принаймні, вивіз із пунктів збору, оброблення, утилізацію та видалення ВЕЕО. Держави-члени мають заохочувати виробників брати повну відповідальність за збирання ВЕЕО, зокрема через фінансування збору ВЕЕО по всьому ланцюжку відходів, в тому числі на відрізку від приватних домогосподарств до пунктів збору, щоб уникнути ситуації, коли ВЕЕО збирається роздільно та стає предметом неоптимального оброблення й нелегального експорту, та з метою створення єдиних «правил гри» через гармонізацію фінансування виробників по всьому Союзу та перенесення платежів за збір цих відходів із загальних платників податків на споживачів ЕЕО відповідно до принципу «платити повинен той, хто утворює відходи» [3].

Виконання принципу нормованого збирання полягає у щорічному збиранні відповідної норми ВЕЕО. Така норма, як правило, встановлюється у відсотковому відношенні від середньої ваги ЕЕО випущеного на ринок у конкретній державі-члені протягом трьох попередніх років. Наприклад, у 2019 році мінімальний рівень збирання ВЕЕО становитиме 65%.

Висновки

Європейські стандарти у сфері управління відходами – це встановлені ЄС мінімальні вимоги щодо збору, перевезення, утилізації та ліквідації відходів, а також державного нагляду за цими операціями. Запровадження, створення умов для дотримання та застосування цих стандартів є обов'язковим для держав-членів Співтовариства. Запровадження вказаних стандартів здійснюється шляхом їх транспонування до національного законодавства, а їх застосування з боку держави здійснюється здебільшого через відповідні контрольні функції, планування та звітність перед ЄС.

Головним європейським стандартом у сфері управління відходами є максимальне зменшення негативного впливу вироблення та поводження із відходами на навколишнє природне середовище та здоров'я людини. У свою чергу його виконання забезпечується такими стандартами, як-от: запобігання утворенню відходів, зменшення використання ресурсів, застосування ієрархії відходів, запровадження розширеної відповідальності виробників відходів та ін.

Література

1. Уланова О.В. История развития системы управления отходами в Европе и России: от диких свалок к устойчивому управлению отходами. *Эко Мониторинг*. 2012. № 5. С. 40-47.

2. Директива № 2008/98/ЄС від 19.11.2008 про відходи URL: http://www.minjust.gov. ua/45875 (дата звернення 03.12.18).

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються встановлені ЄС вимоги щодо управління відходами та ресурсами. Аналізуються Директива ЄС № 2008/98/ЄС від 19.11.2008 про відходи та Директива ЄС № 2012/19/ЄС від 04.07.2012 про відходи електричного та електронного обладнання (ВЕЕО). Увага також приділена визначенню та класифікації відходів та ВЕЕО, критеріям кінцевого продукту, розмежуванню категорій «ліквідація» та «утилізація». Досліджені такі стандарти управління відходами, як ієрархія відходів, розширена відповідальність виробника, екодизайн продукції.

Ключові слова: управління відходами; ВЕЕО; ієрархія відходів; екодизайн; Директива ЄС.

3. Директива 2012/19/ЄС від 04.07.2012 про відходи електричного та електронного обладнання (ВЕЕО). URL: http://twinningweee.com.ua/ sites/default/files/media/dyrektyva_2012_19_eu_pro_vidhody_elektrychnogo_ta_elektronnogo_obladnannya_0.docx (дата звернення 03.12.18).

SUMMARY

The article considers the EU requirements for waste and resource management. The EU Directive 2008/98/EC of 19.11.2008 on waste and EU Directive 2012/19/EC of 04.07.2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) are analyzed. The Directive on waste lays down measures to protect the environment and human health by preventing or reducing the adverse impacts of the generation and management of waste and by reducing overall impacts of resource use and improving the efficiency of such use. It defines waste as any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard. Hazardous waste is defined as waste which displays one or more of the hazardous properties listed in Annex III of Directive. The waste management hierarchy serves as the basis for the waste management system developed by the EU. According to Art. 4 of this Directive the following waste hierarchy shall apply as a priority order in waste prevention and management legislation and policy: (a)prevention; (b) preparing for re-use; (c)recycling; (d)other recovery, e.g. energy recovery; and (e)disposal.

An important aspect of waste management is the prevention of the formation and utilization of waste electrical and electronic equipment (hereinafter - WEEE). The main guidelines for the management of WEEE are set out in Directive 2012/19/EC of 04.07.2012 (hereinafter referred to as WEEE Directive), which complements the Directive on waste. The management of the WEEE should be based on the principles of eco-design of production, separate collection, valuation of collection, proper handling, producer responsibility, etc.

The introduction of the requirement for eco-design of products is aimed at simplifying the reuse and processing of WEEE. The principle of separate collection of WEEE ensures correct and safe treatment of all collected waste. To this end, Member States are obliged to create conditions under which users of EEE from private households should have the possibility of returning WEEE at least free of charge. Producers should finance at least the collection from collection facilities, and the treatment, recovery and disposal of WEEE. Collection rate provides an annual minimum level of waste collection.

Thus, the European standards in the field of waste management are EU minimum requirements for the collection, transportation, recovery, disposal of waste and for the state supervision of these operations.

Keywords: waste management; WEEE; waste hierarchy; eco-design; EU directive.

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕТОДУ МАТЕМАТИЧНОГО МОДЕЛЮВАННЯ ПРИ ДОСЯГНЕННІ ІСТИНИ У ПРАВІ

ГРАБ Марія Іванівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри права Львівського інституту Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

УДК 340.12:519

В статье осуществлен философско-правовой анализ применения метода математического моделирования в деятельности юриста, который будет иметь следствием улучшения эффективности работы юриста и достижениям в работе максимальной производительности и совершенства, а следовательно и достижение правовойистины. Анализируется состояние разработки темы истины в праве и метода математического моделирования в науках теории и философии права. Обоснована концепция математического моделирования и его этапы, а также использование математического моделирования в правовом поле что предшествует достижению смаксимального совершенства и правовой истины.

Ключевые слова: метод, метод математического моделирования в праве, истина в праве.

Вступ

Останнім часом при вивченні інформаційних процесів у сфері права, досягненні його досконалості, істинності застосовують теорію вірогідності, математичну статистику, математичну логіку, дослідження операцій і багато інших математичних категорій. Математичні методи, специфічно заломлюючись у теорії, збагачують і підсилюють метод правової науки, але, природно, не замінюють його.

Постановка проблеми

Моделювання - метод теоретичного або практичного опосередкованого пізнання, у процесі якого використовується модель, здатна давати в процесі дослідження нову наукову інформацію про досліджуваний предмет. Моделювання є важливим засобом проникнення в сутність досліджуваних процесів. Математична модель - це математичний образ цього явища, подання та формулювання тих його сторін, властивостей і якостей, які можуть бути виражені на математичній мові за допомогою засобів і методів сучасної математики. Математичні методи та моделювання можуть розглядатися як одна із форм реалізації в юридичній науці положень системного підходу до правових явищ.

Аналіз останніх досліджень

Моделюванню як методу наукового пізнання присвячений цілий ряд філософських досліджень, у яких проаналізована його революція, розглянуті логічні, гносеологічні й окремо наукові аспекти В.А. Штофф, А.І. Уємов, Я.Е. Неуймин, А.Г. Потапков; математичному моделюванню (Г.Л. Грановський, Р.М. Ланцман, В.А. Пошкявічус, М.О. Селіванов та інші); правову істину досліджували В. Баранова, С. Алексєєв, І. Байтін та ін.

Метою даної статті є дослідження існуючих у науці підходів щодо визначення категорій «моделювання» та «математичне моделювання», а також аналіз можливості застосування математичного моделювання у діяльності юриста для досягнення ним правової істини.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні можна говорити, що зусилля фахівців, котрі застосовують точні методи математики у правовій сфері, зосереджені у двох напрямах: перший – це математична обробка результатів правових досліджень; другий – дослідження структури права математичними методами. Ці напрями є основою для створення і застосування у правовій сфері різних автоматизованих систем обробки соціально-правової інформації.

Перший напрям розробляв ще 1775 р. П. Лаплас, він запропонував використовувати методи теорії вірогідності для оцінки свідчень свідків, для аналізу виборів і рішень зборів і для визначення вірогідності помилок у судових вироках. Його послідовники С. Пуассон і О. Курний відповідно 1837 р. і 1877 р. опублікували трактат «Дослідження вірогідності за матеріалами кримінальних і цивільних судових рішень на основі загальних правил числення вірогідності» і монографію «Основи теорії шансів і вірогідності», в якій розділ 15 називався «Теорія вірогідності судових рішень. Застосування її до статистики цивільних справ». У США естафету досліджень прийняв професор з Мічігану Дж. Шуберт, який 1959 р. опублікував роботу «Кількісний аналіз суддівської поведінки». У 1961 р. Стюарт Нагель опублікував низку праць, серед яких і «Очікування вердикту», що містить кількісний показник можливості виграти або програти позов залежно від наявності в справі низки змінних, які обробляються методом статистичних даних (див.: [1, с. 26–27]).

Зараз у межах цього напряму успішно застосовують різні математичні методи для вирішення таких завдань: кількісний опис правових явищ; забезпечення обліку і звітності у правовій діяльності через обробку різних статистичних показників.

Другий напрям оснований на ідеї зведення міркувань до обчислень і має глибоке історичне коріння. Р. Декарт передбачав можливість створення штучної мови науки, дав її розгорнену характеристику і тих величезних вигод, які пов'язані з її застосуванням. Декарт припускав наявність деякого природного порядку в наших думках, який порівнював з порядком у світі чисел. При всій нескінченній безлічі чисел кожне з них має єдине знакове уявлення, отже, кожному з них можна дати ім'я. Оскільки для чисел така універсальна мова розроблена, то, на думку Декарта, з часом буде сконструйована ще більш універсальна мова, що охоплює не тільки числа, але й будь-які об'єкти, які можуть стати предметом дослідження. Така мова дозволить позначати будь-які ідеї через виділення простих уявлень і фіксації елементів, з яких складається кожна думка. Тож вірогідність допущення помилки буде ще меншою. Така мова протиставить словам, що мають неконкретне значення, чітко визначені елементи. Замість «посперечаємося» вчені говоритимуть «порахуймо» (див.: [2]).

Моделювання розглядається матеріалістичною діалектикою як один із методів пізнання та відображення дійсності. Цей ефективний метод пізнання використовується різними науками і якщо раніше існувала думка про те, що місце моделювання – лише технічні і природничі науки, то тепер використання цього методу у суспільних науках вважається доцільним і перспективним.

Особливо слід зазначити, що проникнення моделювання в науки юридичного циклу в гносеологічному аспекті варто розглядати як об'єктивний і закономірний процес подальшого розвитку методології та філософії права. Найбільше поширення цей метод отримав у сфері кримінального судочинства для вирішення різноманітних криміналістичних завдань [3; 4; 5].

Зростання ролі моделювання в науковому пізнанні можна пояснити внутрішньою логікою розвитку конкретної науки, необхідністю в більшості випадків опосередкованого пізнання об'єктивної реальності. У цьому плані можна констатувати, що поява і розвиток моделювання викликана переходом сучасних наук з описово-емпіричного рівня на рівень абстрактно-теоретичний.

А. М. Тихоновим: "Математична модель – це наближений опис будь-якого класу явищ навколишнього світу за допомогою математичної символіки" [6, с. 574].

Л. Д. Кудрявцева: "Математична модель – це логічна структура, у якій описано ряд відношень між її елементами" [7, с. 45].

Математичне моделювання – це процес встановлення відповідності даному реальному об'єкту деякого математичного об'єкта, що називається математичною моделлю [8].

Л. І. Нічуговська провівши аналіз, виявляє три найпоширеніші напрями побудови математичних моделей.

Перший напрям, найбільш абстрактний, у якому реалізується побудова загальних моделей та підходів загальнометодологічного характеру, що носять яскраво виражений формальний характер, тобто вони описують формальні побудови причинного характеру. Незважаючи на абстрактну суть таких моделей, їх рейтинг у дослідників з різноманітних проблем досить високий, тому що вони вказують на деякі особливості модельних конструкцій, які дозволяють від вербального опису перейти до математичної постановки даної проблеми, тобто формують, в залежності від мети дослідження, певний спектр математичних підходів, у межах яких можуть бути реалізовані конкретні змістовні пропозиції.

Другий напрям – це математичні моделі прикладного характеру, що пов'язані з плануванням наукових досліджень, аналізом вихідних даних та вимірюванням і основою яких є сучасна статистика, планування експерименту, вибірковий метод та конструювання панельних обстежень, багатовимірний статистичний аналіз, економетрика та ін.

Особливістю вище вказаних підходів до моделювання є намагання будувати теоретичну базу математичних моделей на індуктивній основі, тобто визначенням факторів, що характеризують динаміку досліджуваного об'єкта згідно з емпіричними даними і гіпотезою дослідження та їх структурування у вигляді конкретної моделі.

Третій напрям – це математичні моделі окремих процесів та наукових теорій, які повністю або частково описують побудову математичними засобами дедуктивних систем на базі розробки змістовних постулатів, визначень та нових теорем, які можуть бути перевірені як безпосередньо в теорії, так і за її межами на основі їх здатності пояснювати факти реального світу[9, с. 35].

В.О.Штоф класифікує види в залежності від класу закономірностей, яким підлеглі об'єкти, що моделюються, а також від засобів реалізації: матеріальне (предметно-реалізоване) моделювання, що полягає у створенні матеріальних моделей або підборі речовинних аналогів. Для деяких із цих моделей характерна подібність зовнішніх форм, а в ряді випадків й інших характеристик, що властиві оригіналу; логіко-математичне моделювання, що полягає в трансформації правової проблеми в математичну задачу, її рішення за допомогою математичного апарата, а також правова інтерпретація отриманих математичних результатів. Математичні моделі при необхідності досліджуються за допомогою ЕОМ та інших технічних пристроїв, що дозволяють відтворювати структуру, динаміку процесів та явищ, характер зв'язку між елементами досліджуваних об'єктів та інші латентні властивості [10, с.23].

Д.О. Хан-Магомедов відзначає, що на сучасному етапі розвитку правова наука дозволяє дослідити низку проблем шляхом використання правової інформатики математичного моделювання, застосування математичних методів на базі використання ЕОМ. Так математичні методи на базі використання ЕОМ дозволяють виявити логічні та математичні зв'язки та залежності, які існують, однак не можуть бути виявлені суто юридичними чи іншими методами [11, с.89].

І.О. Возгрін стверджує, що перехід у криміналістичній методиці від описового способу програм розслідування до формалізованих моделей у вигляді алгоритмів послідовності проведення слідчих дій представляється важливим моментом в удосконаленні окремих методик [12, с.63].

В.М.Кудрявцев і взагалі робить висновок, що всі наші уявлення про злочин – це моделі [12, с.12].

Сьогодні практика моделювання вийшла за межі порівняно обмеженого кола механічних явищ, і взагалі, відношення системи в межах однієї форми руху матерії. Виникаючі математичні моделі, які відрізняються за своєю фізичною природою від

модельованого об'єкта, дозволили подолати обмежені можливості фізичного моделювання. При математичному моделюванні основою відношення модель - натура є таке узагальнення теорії подібності, яке враховує якісну різнорідність моделі й об'єкта, належності їх різним формам руху матерії.

Математичне моделювання у сфері криміналістичної діяльності має давню історію. Першим кроком у цьому напрямку було використання французьким кримінологом А.Бертільоном апарату метрології (науки про виміри) та теорії ймовірностей, на базі яких він розробив так званий антропометричний метод кримінальної реєстрації. Суть цього методу полягала у вимірі частин тіла людини (довжини стопи, кистей рук, висоти й ширини голови і т. п.). Сукупність таких вимірів утворювала своєрідну математичну модель людини, використання якої разом з описом за правилами так званого словесного портрету та фотографічними зображеннями (наочно-образною моделлю) одразу ж підвищило ефективність виявлення злочинців-рецидивістів [114, с.82-89].

При розробці цього методу кримінальної реєстрації А.Бертільон спирався на ідеї бельгійського математика й антрополога А.Кетле, котрий довів, що на землі немає двох людей, у яких би водночас співпадали розміри всіх частин тіла. Використовуючи цю ідею та закономірності розрахунку ймовірності випадкових подій, А.Бертільон зробив такий розрахунок: якщо до зросту додати ще один вимір (наприклад, довжину вказівного пальця), то ймовірність збігу стане рівною 1:16 [14, с.96].

На думку А. Козловського, «норма права, що виникла як результат складної пізнавально-аналітичної роботи суспільства… сформульована і прийнята у формі закону, тепер постає істиною в останній інстанції, на яку всі повинні орієнтуватися, використовувати її як критерій правильності своєї діяльності та страждати (санкція), коли вона цій істині не відповідає. Закон стає не просто істиною, а абсолютною істиною. Тобто в основу верховенства закону знову ж таки покладено його істинність і справедливість» [15, с. 182].

Лейбніц казав: «Знаки коротко висловлюють та немовби відображають глибинну природу речі, й при цьому дивним чином скорочується робота мислення»[17, с.32].

Моделювання у математичному змісті повинно бути пов'язане з поданням інформації у числовій формі.

Висновок

Моделювання юридичної абстракції – не єдиний спосіб пізнання правового явища. Але він найбільш якісний і цінний, істинний. Застосування методу математичного моделювання свідчить про високий рівень теоретичної та професійної підготовленості юриста та досягненні істини у праві.

Література

1. Неуймин Я. Г. Модели в науке и технике: история, теория и практика / Я. Г. Неуймин. – Л., 1984. – 316 с.

2. Параскевич С. П. Задачі графічного змісту як модель проблемної ситуації / С. П. Параскевич // Математика в школі. – 2005. – № 5. – С. 32–35.

3. Сыров А.П. О возможности сетевого планирования в расследовании преступлений // Правовая кибернетика.— М., 1970.— С.198-205.

4. Колдина В.Я. Типовые модели и алгоритмы криминалистического исследования / Под ред. В.Я.Колдина.– М., 1989.– 79 с.

3. Полевого Н. С. Компьютерные технологии в юридической деятельности / Под ред. Н.С. Полевого, В.В.Крылова. – М., 1994.– 85 с

5. Тихонов А. Н. Математическая модель // Математическая энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1982. – Т. 3. – С. 574–575.

6. Кудрявцев Л. Д. Мысли о современной математике и ее изучении. – М.:Наука, 1977. – 110 с.

7. Блехман И. И., Мышкис А. Д., Пановко Я. Г. Механика и прикладная математика: логика и особенности приложений математики. – М.: Наука, 1990. – 356 с.

8. Самарский А. А., Михайлов А. П. Математическое моделирование: Идеи. Методы. Примеры. – М.: Физматлит, 2001. – 320 с.

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено філософсько–правовий аналіз застосування методу математичного моделювання у діяльності юриста, що матиме наслідком покращення ефективності роботи юриста та досягнення ним у роботі максимальної продуктивності і досконалості, а отже і досягнення правової істини. Аналізується стан розробки теми істини у праві та методу математичного моделювання в науках теорії і філософії права. Обґрунтовано концепцію математичного моделювання та його етапи, а також використання математичного моделювання у правовому полі що передує досягненню максимальної досконалості та правової істини.

Ключові слова: метод, метод математичного моделювання у праві, істина у праві.

SUMMARY

The article deals with anapplying of the philosophical and legal analysis of a mathematical modeling method in a lawyer activity, which will result in improving the efficiency of a lawyer'swork and achieving the maximum productivity and perfection in a lawyer's work, and thus an achieving of the legal truth. This articleanalyzes thelevel of development of the truth in law and a mathematical modeling method in the theory and philosophy of the law. This article explains the concept of themathematical modeling and its stages, as well as the use of the mathematical modeling in the law, that preceding the achievement of the maximum perfection and legal truth.

Keywords: method, a method ofmathematical modeling in the law, truth in the law.

9. Нічуговська Л. І. Математичне моделювання в системі економічної освіти. – Полтава: ВВ ПУСКУ, 2003. – 289 с.

10. Штофф В.А. Моделирование и философия.– М.-Л., 1966.– 248 с.

11. Хан-Магомедов Д.О. Математические методы изучения проблем уголовного права и уголовной политики/Д.О. Хан-Магомедов//Проблемы советского уголовного права.-М.: Всесоюз. Ин-т по изучению причин и предупреждения преступности, 1973.-с.87-89.

12. Возгрин И.А. О соотношении следственных ситуаций и алгоритмов расследования преступлений // Вопросы профилактики преступлений. – Л., 1977. – С.63-70.

13. Кудрявцев В.Н. Взаимосвязь элементов преступления // Вопросы борьбы с преступностью.– М., 1978.– Вып. 25.– С.12-21.

14. Юрген Т. Век криминалистики / пер. с нем. Решетников Ф.М. – М.: Прогресс, 1991. – 260с.

15. Козловський А. А. Право як пізнання. Вступ до гносеології права / А. А. Козловський. – Чернівці : Рута, 1999. – 295 с.

16. Ланцман Р.М. Криминалистическое моделирование при исследовании почерка // Вопросы кибернетики и право.– М., 1967.– С.246-253.

17. Пошкявичус В.А. Количественное выражение идентификационных признаков как предпосылка его исследования на ЭВМ // Кибернетика и судебная экспертиза.– Вильнюс, 1966.– С.41-52.

Статтю виконано 05.11.2018

КЛАСИКА ЯК РАННІЙ СПОСІБ БАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

ГУДИМ Любомир Ярославович - здобувач Львівського університету бізнесу та права

В статье исследуется правовая идентичность в классическую эпоху. Установлено, что классическое понимание правовой идентичности можно трактовать через следующие выводы: в период Античности правовая идентичность отождествлялась с Космосом, природой или Богами; в Средневековье человек отождествляет себя с Творцом, по образу и подобию которого он создан, индивид показывает себя только через общее, присущее всей категории людей, поэтому правовая идентичность была почти невозможна поскольку не проявлялся ни один интерес к уникальности самого индивида; эпоха Возрождения характеризуется тем, что идентичность в это время основывается на осознании своей индивидуальности, однако основные компоненты правовой идентичности строго определены в соответствии с жизнедеятельности социальных институтов; в период Реформации и Нового времени можно выделить два типа трактовки правовой идентичности: рационалистический и эмпирический; эпоха Просвещения и Немецкая классическая философия приходят к выводу, что правовую идентичность возможно достичь лишь разумом.

Ключевые слова: правовая идентичность, правопонимание, классическое правопонимание, рациональность, емпиричнисть, индивидуальность.

Постановка проблеми

Питання ідентичності стало відкритим тоді, коли філософія права змінила свій характер на людиноцентристський, де наділила людину не просто здатністю до пізнання, але й здійснювати це через первинний досвід та інші ірраціональні способи пізнання права. Однак, було б помилкою вважати, що до цього моменту людина була детермінованим та механістичним явищем. Тому, правову ідентичність необхідно розглядати не лише в основі посткласики, але й шукати її витоки у більш ранньому періоді – класиці. У даному контексті слід погодитись з Ч. Тейлором, який стверджував, що ми не зможемо збагнути складність і багатство посткласичної ідентичності, поки не усвідомимо, як вона «розвинулась із більш ранніх способів бачення людської ідентичності». [1, с.9]

Стан дослідження

Генезу ідентичності у класичній період розглядали такі вчені як: Д.Н. Бухаров, А.В. Хамнева, А.С. Зайцева, М.В. Заковоротная, А.Ю. Телухин, Т.В. Канаваева, О.В. Лукьянов, Е.М. Сергейчик, Ч. Тейлор та ін.

Метою статті є дослідження правової ідентичності в такий історичну епоху як класика.

Виклад основного матеріалу дослідження

У сучасній філософії права як складному і багатовимірному соціокультурному феномені, що інтегрує в собі безліч різних шкіл, концепцій, напрямків, течій, виділяють дві епохи:

1) класика - розвиток філософії з античних часів до Гегеля включно (до середини XIX ст.);

2) посткласика - розвиток європейської філософії з середини XIX ст. по даний момент, що поширюється як на неокласичні, так і на некласичні філософські напрямки. [2]

В основі класичної і посткласичної типології лежить уявлення про те, що наукове знання являє собою явище, що історично розвивається та формується в межах певного соціокультурного контексту. [3, с.9] Класична філософія права пропонує пріоритет пошуку фундаментальних знань через знання про об'єкти та спирається на принцип тотальності світоустрою, принцип сходження від конкретного до абстрактного, примат прагнення зводити індивідуальне до соціального, концепцію всебічно розвиненої гармонійної особистості, монополію на істину. [4, с.96] Видається, що слід розпочати філософсько-правовий огляд ідентичності з класики, яка триває із доби Античності і аж до поч. XIX століття.

Пошук ідентичності починається з найперших стадій людської історії, коли людина починає замислюється над тим, ким вона є, звідки і для чого з'явилася, яке місце займає в світі, як ставиться світ до неї, як їй ставитися до світу. Категорія «ідентичність» відноситься до числа багатозначних понять і має тривалу історію становлення, уточнення і розгортання, оскільки почавшись в давнину, пошук людиною (людством) ідентичності триває досі і не припиниться до тих пір, поки воно буде живим. Це зумовлено складним становлення самого об'єктивного процесу соціальної ідентифікації, адже на різних етапах історії людства існували різні цінності, які обумовлюють її специфіку. Процес ідентифікації почався з первіснообщинного ладу. Це - процес самопізнання, самовизначення людини, її самовиявлення, виділення себе з природи. Людина усвідомлює свої особливості через протиставлення себе з твариною. Зауважує схожість і відмінності, розуміє свою перевагу. На цьому етапі з'являються елементи ідентичності пов'язані з виникненням соціальних відмінностей, відмінностей у сферах життєдіяльності. [5, с.47]

Вважається, що ідентичність стала більш реальною тільки з появою писемності, тому що в ній знаходить шляхи і можливість передати тривалість свого персонального існування. Слід відрізняти усвідомлене вираження думок і ідей від звичайних інстинктивних форм самовираження. Діалог між різними культурами не можна було б досягти, допоки письмові суспільства не набрали б достатнього багажу для вільної інтерпретації культури. Він стає можливим, коли існує «явне розуміння» поділу на «своє і чуже». На базі того рівня розвитку засобів фіксації і передачі інформації засвоєння чужих культур не надає такої можливості. [6, с.83] Першою такою культурою, яка відома в історії філософсько-правової думки є культура Античності. Філософія права як напрям пізнання найперше представлений в добу Античності, де право, як сфера людської діяльності тісно пов'язане з такими філософсько-правовими проблемами як: справедливість, свобода і рівність, вина, відповідальність та ін. [7, с.93]

В античні часи міф був первинною формою цілісного сприйняття світу, тому аналізувати уявлення про ідентичність доцільно з міфологічної свідомості. Завдяки міфу відбулася гармонізації індивіда, суспільства й природи, пояснювався зв'язок між минулим, сучасним і майбутнім, формувалися у свідомості людини перші уявлення про систему цінностей. Люди у своїх діях керувались загальновідомими, загальноприйнятими у суспільстві правилами поведінки, традиціями, звичаями, підґрунтям яких стали божественні закони, які спрямовували поведінку людини. Вони були невід'ємною частиною усього суспільного життя, формували основу ідентичності та були критерієм перевірки правомірності дій людини. Людина в цей час не відокремлювала себе від природного космосу, а вважала себе його частиною. Відповідно, закони, правила, за якими жив природний космос, були також і законами людини. [8, с.118]

В античності відбувалося ототожнення людини себе з богами. Важливою цінністю давньогрецької культури була краса людського тіла. Вважалося, що тіло людини таке ж, як і тіло богів. Втім, людина розуміла і

свої відмінності від богів: вона смертна. На відміну від греків, римляни, в значній мірі, розглядали власне схожість і відмінність вже не з богами, а один з одним. Таке порівняння ґрунтується на міжсуб'єктній взаємодії. [5, с. 47]

Проблема ідентичності в соціальному контексті стала предметом аналізу Платона, який відобразив у своїх діалогах процес втрати греками соціальної ідентичності. В діалозі «Федр» Платон обґрунтовує втрату соціальної ідентичності та причину кризових явищ через амбівалентність людського «Я», котре керується двома джерелами: благотворним і злотворним. [9, с.15]

В античності є ключовим принцип тотожності, оскільки відсутні уявлення про індивіда як унікальної духовної неповторної особистості, принципово відмінної від решти реальності. Пізнання ідентичності через категорію тотожності надає їй відносну стабільність: ідентичність осмислюється як якась відносно стійка «тотожна самій собі» цілісність. Ідея індивідуальності, самостійності людини, яка служить підставою для тематизації ідентичності, в цей період не отримала свого розвитку. Самостійність античного індивіда здійснювалася в просторі спочатку заданих космічних можливостей, і оскільки космос - це розумний початок, то свою ідентичність особистість виявляла в мисленні. У класичній філософії права фундаментальним принципом класичного філософствування стає ідея тотожності буття і мислення, яку пізніше розвивають Б. Спіноза, Ф. Шеллінг, Вл. Соловйов, Г. Гегель. [10, с.25-26]

Античність дозволяє сформулювати наступні висновки щодо філософсько-правових поглядів ідентичності:

1. Індивід належить своєму роду, тому індивід зобов'язаний контролювати і регулювати свою поведінку.

2. На пізніх етапах античного періоду індивід володіє особистою автономією, яку потрібно поважати, адже вона є неодмінною умовою стабільності і внутрішньої регуляції.

3. На даному етапі найбільш показовим компонентом становлення ідентичності є вміння самовиразитися за допомогою створених людиною штучних способів. Цінуються вміння передати думку в слові, в мистецтві, а не тільки фізична сила або уподібнення досконалості природи.

4. Колективна та індивідуальна свідомість зберігає архетипи поведінки, правила діяльності, праці, анулюючи історичні та особистісні особливості. Колективна пам'ять, сховище трудових, розумових, логічних навичок, майже не фіксує і, відповідно, не оцінює історичні події як особливий феномен.

5. Античне мислення пропонує перші спроби філософської і духовної інтерпретації самовдосконалення, самонавчання, впливу на інших людей за допомогою влади, волі, знань. [6, с.91-93]

С. Хоружий писав: «проблема ідентичності мала просте позитивне рішення, оскільки ідентичність людини трактувалася на тій же філософській основі, що ідентичність речі: саме на основі субстанціальності. Субстанція - автономне буття, самодостатнє, самотождественне; і з усіх філософських начал вона тісніше пов'язана з самоідентичністю, маючи останню своєю визначальною властивістю, фундаментальним предикатом». [11, с.122]

Середньовічне право було теократичним правом, що являло в собі синтез римьского права і положень Святого Письма. [12, с. 83-84] В цей період людина ототожнює себе з Творцем, за образом і подобою якого він створений. Для Середньовіччя характерна індивідуалізація не «органічна», а «морфологічна» або «типова»: індивід показує себе лише через загальне, властиве цілій категорії людей». [13, с.275]

У Середньовіччі суспільство було строго розділене по соціальним анклавам і залишалося практично немобільним. Великі інституціональні структури визначали життя, кожен отримував свою ідентичність на «блюдечку», адже будинок, відносини, сім'я, одруження, становище в суспільстві були затверджені при народженні. Соціальна ієрархія суворо визначена. Недаремно Августин зауважує, що кожному дане Богом відведено власне місце у суспільстві. Таким чином, у середньовічній Європі, основні компоненти ідентичності були визначені строго відповідно до життєдіяльністю соці-

альних інститутів. Середньовічний період можна охарактеризувати як час самоорганізації шляхом інтегрування загальних духовних підстав людського буття. Детермінованість загальної практики дозволяє будувати єдину загальну модель поведінки (в локальних рамках). Уже задана загальна модель, за якою можна ідентифікувати власне буття, в якій особистий час виступає як частина загального розвитку. [6, с.93] Людина в своїх діях не повинна була проявляти себе як щось особливе, а підкреслювати свою приналежність до певної соціальної структури, оскільки була вписана в жорстку становокорпоративну ієрархію. [10, с.26]

Як вважає Ф. Аквінський, в розпорядженні людини є здатність сприймати порядок, в тому числі і порядок внутрішньої здатності формоутворення. Для того, щоб розібратися у всіх порядках, людям дано певні органи і здатності: інтуїтивне бачення, сприйняття, розумне пізнання, здатність цінувати час. [6, с. 93] Ідентичність для Фоми Аквінського ґрунтується якраз на такому досвіді. При чому для ідентифікації необхідний не тільки індивідуальний, але і соціальний досвід, в тому числі досвід взаємодії з іншими. [5, с. 49]

Таким чином, в ранньому Середньовіччі формуються перші елементи ідентичності: відповідність особистості ідеалу, осмислення внутрішнього «Я», залучення до духовного («загальне» без біологічних і матеріальних констант). Однак, загалом можна стверджувати, що у середньовічній Європі основні компоненти ідентичності були визначені строго відповідно до життєдіяльності соціальних інститутів. Середньовічна ментальність не відрізнялася інтересом до унікальності індивіда, адже для ідентифікації більшості не було ні підписів, ні автографів, ніяких документів, в протоколах судів вік визначається як «N років або близько того.» [6, с. 93]

В Античності і Середньовіччі питання ідентифікації розглядалися як проблеми метафізичного порядку. За метафізичною установкою ідентичність розглядалася як результат Космосу, Бога, Природи, продукт умов існування, яка може лише пізнати себе і не повинна намагатися змінюватися. В рамках традиційної філософії права предметом розгляду стали метафізичні проблеми природи, в той час як їх соціальний аспект залишався за рамками філософської проблематики: у традиційній філософії права практично не ставиться питання про те, як можлива самоідентифікація, які психологічні і соціальні механізми лежать в її основі. Якщо ж такі механізми і виділялися, то вони не проблематизувалися, а розглядалися в якості само собою зрозумілою даності. [14, с. 13-14]

В епоху Відродження найбільшу цінність набуває людська особистість, оскільки людина унікальна, вільна і велична, наділена силою і впевненістю, адже вона подібна до Бога. Її розум могутній, а його розвиток не має перешкод [15, с.128] Основною метою, яка найповніше відповідає характеристиці даного часу, було ослаблення залежності від станової держави, посилення самостійності окремої людини, розпорядження нею своїми здібностями та майном. [16, с.33]

Ідентичність в цей час ґрунтується на усвідомленні своєї індивідуальності. Проблемами самопізнання і ідентичності активно займалися мислителі епохи Відродження. Загострення інтересу до максими «пізнай самого себе» був характерний для мислителів того часу, захоплених ідеєю мікрокосму і макрокосму. [5, с.49] Таким чином, в епоху Відродження проблема ідентичності була сформульована в нових ознаках: суб'єктивного часу, унікальності, неповторності тілесного і духовного, необхідності приймати рішення і діяти самостійно. Людина вже не нікчемна грішна істота, яка живе тільки для того, щоб знайти собі порятунок у майбутньому житті, а чудове створіння, що володіє красою, могутністю, відвагою, мудрістю, вірою в себе, з розумом, волею і внутрішньою силою формує світ, наповнений плодами людського творчого інтелекту. Проблеми ці сформульовані вже на рівні буденної свідомості, оскільки інститут віри перестав служити універсальним критерієм ідентичності. Зростає соціальна мобільність і особисті досягнення відкривають шлях до життєвих висот, виникають зачатки проблем, пов'язаних з ідентичністю: сенс, вибір, методи самопізнання і самореф-

лексії. Однак, докорінні зміни на практиці і в свідомості того часу не поширювалися швидко і повсюдно. [6, с. 115-116]

Епоха Відродження оголосила попередній період Середньовіччя "темним століттям" і розглядаючи себе як наступників антично-християнського синтезу, реформатори запропонували ідею вільної особи, що самовизначається у творчості і вірі. [17] Реформація зруйнувала традиційні середньовічні засади, які характеризувалась порушенням замкнутості соціальних груп, міграцією з одних сфер діяльності в інші та первинним накопиченням капіталу. Така трансформація зумовила необхідність формування нового типу людини, яка створює себе сама, яка шукає опору і обґрунтування своєї поведінки в самій собі і відповідальна, перш за все, перед собою. [18, с.46] Антропоцентризм звільнив людину «із пут різних колективностей та відкрив горизонти набуття індивідуально-особистісних визначеностей чи на рівні реалізації свого соціального статусу, організації сімейного життя чи утвердження своєї неповторності у сфері духовної творчості. Це була епоха, коли набуття людиною індивідуально-особистісних визначеностей ставало проявом достеменності власне людського буття. Набуття цих визначеностей пов'язувалося не стільки зі ставленням до суспільних обов'язків, відповідальністю за дотримання пенітенціарних норм, чи жорстко визначених дозволів та табу, скільки з індивідуально-особистісною самореалізацією, максимальним розкриттям притаманних індивіду здібностей та здатностей». [19]

В епоху Нового часу завдання філософії вбачалося в розкритті раціоналістичними засобами абсолютне, незмінне право. [20, с.61] До цієї епохи відносяться дослідження ідентичності погляди Б.Б. Спінози у якого визначення ідентичності відповідає субстанції, яка і творить, і яка твориться: вона визначається безліччю сторін, кожна з яких підтверджує свою спроможність розумом і говорить про певну властивість ідентичності, певну властивість буття. Це означає, що визначення ідентичності можна дати, звернувшись лише до розуму і знаходячи підтвердження того в природі, тобто в нашому існуванні. [21, с.83]

В епоху Нового часу почалось нове перетворення в проблематиці ідентичності, яка починає переходити з площини залежності підданих від Бога в площину їх свободи, моральної відповідальності не лише перед Богом, але і перед самим собою і суспільством. «Ця рефлексія з приводу антично-християнського синтезу надала розвиток протилежним тенденціям, проте саме їх «рівнодіюча» стала магістральним напрямком у формуванні цивілізації Нового часу». [22, с.98]

Отже, інтерес до індивідуальності - головна властивість Нового часу. У концепціях виділялися наступні характеристики індивідуальності, які мали вплив на ідентичність: вирішальне значення мають унікальні властивості або здатності індивіда; кожна індивідуальність має свою власну долю або потенціал, свій життєвий шлях. [6, с.119]

Філософи епохи Просвітництва розраховували на те, що відкриття загальної природи або сутності людини буде сприяти подоланню конфліктів і воєн. В епоху розквіту антропології розуму були запропоновані концепції універсального права, релігії, цивілізації, завдяки яким люди досягли б порядку та подолали конфесійні, національні та етнокультурні відмінності. [14, с.14]

Фактично в XVIII столітті ставиться питання про переведення процесу ідентифікації з релігійних констант на соціально-історичні. Розумність, раціональність, рефлексія стають головними елементами, що впливають на створення нового процесу ідентифікації. Іншим фактором переходу ідентифікаційного процесу з релігійного на соціально-історичний є прийняття стабільного і легітимного соціального порядку. Революції радикально змінюють соціальну та історичну картину, зміст понять і уявлень, зачіпаючи тим самим компоненти ідентичності. Глобальним зрушенням в становленні ідентичності в XVIII столітті є поява політики емансипації, яка характеризується прагненням людини: скинути з себе кайдани минулого, яке детерміновано трансформаційним ставленням до подій, до майбутнього; подолати легітимну домінацію з боку окремих індивідів або груп. [6, с.137]

В рамках класичного філософствування лежать і витоки проблематики індивідуаль-

ної ідентичності, що розробляються в дослідженнях Дж. Локка і Д. Юма. Не можна сказати, що вони випали із загальної парадигми, але їм певною мірою вдалось передбачити майбутні дослідження. В їх роботах ідентичність розуміється не тільки як характеристика буття, але й як відносно стійка, усвідомлена система уявлень індивіда про самого себе. [23, с.18]

Дж. Локк визначив термін «ідентичність» як усвідомлення індивідом власної особистісної тотожності. Мислитель зв'язав поняття «ідентичність» з поняттям відповідальності людини за здійснювані нею вчинки на основі пам'яті про них (що дозволяє ідентифікувати їх як свої власні дії) в концепції етично забарвленого самоствердження відповідальної особистості. [24, с.47] Для Дж. Локка відповідальність за власні вчинки, самосвідомість, саморефлексія, неприйняття ідеї переселення душ формують основні компоненти ідентичності особистості. [6, с.118] Ідентичність людини не викликає у Локка сумніву, але він звертає увагу на те, що ідентичність формується свідомістю і зовнішнім середовищем, направляється похвалою і покаранням, вона соціально конструюється через створення певних умов. [23, с.20]

Ще один представник даної епохи, Д. Юм спирається на принципи емпіричного досвіду і спостереження, згідно з якими всім ідеям передує якесь сприйняття. Д. Юм заперечує, що в основі людської тотожності лежить якась субстанція. Філософ аргументує це тим, що ідея субстанції в якості свого першоджерела не має безпосереднього сприйманого об'єкта. На думку Д. Юма, ідеї сприйняття шикуються в розумі згідно відносинам причинності і подібності, завдяки яким створюється враження, що людина володіє тотожністю. [25, с.15-16] Він, розмірковуючи про людську природу, піддає скепсису поняття «тотожності особистості», під яким мислить ідентичність. Мислитель не вважає ідентичність повністю раціональним і незмінним поняттям, адже враження і сприйняття теж змінюють ідентичність. Юм наполягає, що тотожність не є щось реальне, а лише якість, яке приписується сприйняттям. Тому, ідентичність у Юма зв'язується з нашими сприйняттями, які цілком залежать від почуттів. [21, с.84] Також мислитель спробував обґрунтувати тезу про конституювання ідентичності не «зсередини» («самості» людини), а «ззовні» (з суспільства) і її підтримки через ім'я, репутацію, славу і т.д. [26, с.110]

Для Д. Юма конструювання ідентичності відбувається «ззовні», через суспільство. Якості людини формуються в процесі соціалізації. Людина знаходить себе в своєму діянні і таким чином творить себе. Дане судження надалі було взято за основу системно-діяльнісного аналізу соціальної ідентичності, в якому також аналізується процес її становлення та розвитку в сукупності взаємодії з суспільством і особистою активністю. [5, с. 5]

Завершальною стадією традиційного європейського раціоналізму є Німецька філософія другої половини XVIII – початку XIX ст., в якій постала проблема об'єднання держави та збереження порядку, стабільність за республіканської форми правління. У цей час відбувається і перше розчарування в практичній ефективності природного права через суперечності між державою, суспільством і особою призводять. Все це призводить до повстань і революцій, які відбулися в інших країнах Європи. Німецькі філософи шляхи для свого об'єднання, створення загальнонаціональної державності шукали у національній ідентичності як об'єднуючому факторові, зокрема: Г. Гегель пише про "німецький дух"; Л. Фейєрбах вдається до аналізу "сутності християнства"; Маркс і Енгельс, започатковуючи своє вчення. [27, с.190]

Кант продовжуючи лінію Д. Юма відкрив, що ідентичність цілком залежить не тільки від раціональної здатності людини, але й від чуттєвої. Людина як ідентичність розцінюється Кантом не просто як якась сутнісна структура, схема, здатна сприймати і міркувати, але як розумна істота, здатна встановлювати собі закон життя, творчо ставлячись до його створення і реалізації. По-своєму інтерпретуючи буття, наділяючи його змістом і тим самим - змінюючи його, роблячи його реальним, людина відкривається сама. Кант відкрив, що внутрішнє відчуття простору, властиве кожній людині,

кожній ідентичності, стає зовнішнім, актуалізується в його судженнях і вчинках. Інакше кажучи, людина втілює в життя те, що «бачить» зсередини. Від унікальності кожної розумної істоти залежить то, як вона це робить. Логіка ідентичності, механізм ідентифікації лежить в межах естетики, тут важливо як, яким чином суб'єкт «бачить». [21, с.85-86]

Розвиток ідеї ідентичності показав також Г. Гегель, який прагне реалізувати у праві принцип суб'єктивності, що свідчить про пошук в людській свідомості джерел права. [20, с.78] Завдяки цьому мислителю поняття ідентичності стало застосовне не тільки до буття людини, але і до буття цілих націй, держав, інститутів. [21, с.86] Визначення ідентичності Гегель здійснив спираючись на методологічні принципи суперечності та історизму через генезис і розвиток самосвідомості, яка навчилась відділятись від «мальовничої видимості чуттєвого» і цінувати свободу мислення. [28, с.172]

Отже, ідентичність, або тотожність, в метафізичному контексті, як спроба привести все до одного, як проблема єдиного і загального проходить тривалу історію використання, тягнеться від Парменіда і Платона, Аристотеля, розглянута Плотіном і неоплатониками, Августином і Фомою Аквінським, Микола Кузанський, Декартом прямо до представників німецької класичної філософії. Пов'язане в єдину раціональну схему у філософії класичного періоду через представників німецької класичної філософії досягає повноти і завершеності. [23, с.24]

У класичному типі філософсько-правової думки під ідентичністю розуміли тотожність, подібність людини самій собі. Питання тотожності в центрі класичного напряму дослідження ідентичності людини ділиться на субстанціалістичний (Р. Декарт, Е. Гуссерль, Дж. Батлер, Т. Рейд) і емпірико-аналітичний (Д. Локк, Д. Юм , С. Шумейкер, Е. Олсон) підходи. Філософи, що працюють в рамках субстанціалістського напрямку, основу тотожності людини бачать в існуванні якоїсь субстанції, здатної надати їй сталість. Емпірико-аналітичний напрям, навпаки, заперечує існування будь-якої субстанції. Рішення проблеми тотожності людини даний напрямок вбачає в знаходженні емпіричного критерію, на основі якого стає можливим судити про самототожність людини. [25, с.13]

В класичний період філософії права ідентичність протягом довгого часу не тематизується і не проблематизується як окреме питання. Ідентичність, або інакше тотожність, починаючи від звернення до даної тематики давньогрецьких філософів, постає як фундаментальна характеристика буття. Ідентичність у метафізичному контексті є спробою підвести все до одного. Загалом в традиції філософії тотожності і самосвідомості ідентичність постає прозорою передумовою для розуміння цілісної єдності світу в прагненні до пізнання абсолютної ідеї, бога, універсальних структур. Буття і думка людини перебувають у гармонії, людина вкорінена в чіткому світопорядку. Вкоріненість у нескінченному світопорядку робить існування людини причетним Тотожності. Питання про тотожність щодо людини розглядається у класичнй філософсько-правовій думці через співвіднесеність, причетність індивіда до буття вічного і досконалого. І якщо тотожність людини розкривається через єдність життя, яке, втім, не відрізняється від тотожності тваринного організму, то тотожність особистості визначається свідомістю як свідомість самого себе. [23, с.29-30]

До класичної філософії входить розуміння «Я» як усвідомлення індивідом своєї ідентичності, як принцип суб'єктивності в її чистому вигляді. Це механізм розрізнення себе і протиставлення себе іншому, виражений в суб'єкт-об'єктної опозиції. Тобто це безпосередньо дана рефлексивно усвідомлена тотожність індивіда. У цьому сенсі «Я» приймає рішення, контролює їх втілення в життя і несе відповідальність за своє буття в світі. Класичне розуміння ідентифікації було представлено в основному раціоналістичною традицією, однак крім неї існували й інші уявлення про ідентичність. Так, наприклад, Дж. Локк критикуючи ідею субстанціальності мислячої субстанції Декарта не заперечив достовірності пізнання людиною її свідомості і говорив про те, що ідентифікація - це тотожність емпіричної свідомості. [14, с.15]

Отже, можна стверджувати, що культурна логіка класичної філософії права переконливо продемонструвала нівелювання особистості в раціоналізованому, бюрократичному суспільстві. [29, с.47] «У класичній філософії субстанціальна трактування особистості позбавляла феномен ідентичності проблемного змісту: самототожність особистості (абсолютна ідентичність) виключала відмінність як результат змін. Тому класична філософія вважала за краще оперувати такими поняттями, як людина або особистість, які, однак, не були рівноправними по відношенню до своїх пар «світ» і «суспільство»». [30, с.64]

Поняття і проблема ідентичності пов'язана з процесом індивідуалізації. У період класики заклопотаність суспільства індивідуальністю була не настільки гострою, адже стать, соціальний статус, приналежність до культурного шару були відносно зафіксовані. Зміни, що відбувалися протягом життя, були визначені і контролювалися соціальними інститутами, а індивідуальна роль в них була досить пасивна. Е. Дюркгейм стверджував, що автономна індивідуальність не існувала і не цінувалася у класичний період. Тільки з появою сучасного економічного стану, поділу праці, зі змінами культурного коду індивідуальність висувається в центр уваги. Безумовно, індивідуальність завжди цінувалася в різних культурах, але їй ніколи не приділяли стільки уваги, як в сучасній. [6, с.181]

Висновки

Таким чином, класичне розуміння правової ідентичності можна потрактувати через наступні висновки:

- в добу Античності правова ідентичність ототожнювалася з Космосом, природою чи Богами;
- у Середньовіччі людина ототожнює себе з Творцем, за образом і подобою якого вона створена. Втім, індивід показує себе лише через загальне, властиве цілій категорії людей, тому правова ідентичність була майже неможлива оскільки не проявлявся жоден інтерес до унікальності самого індивіда;
- епоха Відродження характеризується тим, що ідентичність в цей час ґрунтується на усвідомленні своєї індивідуальності, однак основні компоненти правової ідентичності строго визначені відповідно до життєдіяльності соціальних інститутів;
- у добу Реформації та Нового часу можна виділити два типи трактування правової ідентичності: раціоналістичний та емпіричний;
- епоха Просвітництва та Німецька класична філософія доходять до висновку, що правову ідентичність можливо осягнути лише розумом.

Правова ідентичність в межах класичного праворозуміння – це абсолютна, позасуб'єктна даність, результат раціонального мислення, що формується через розуміння права як незмінного набору істин, які формуються або вищим інститутом – державою або самою природою.

Література

1. Тейлор Ч. Джерела себе. Творення новочасної ідентичності / пер. з англ.; заг. ред. А. Васильченка. Київ: Дух і літера, 2005. 696 с.

2. Философия: учебно-методический комплекс для студентов естественнонаучных факультетов БГУ / А.И. Зеленков, Н.К. Кисель, И.А. Медведева [и др.]; под ред. А.И. Зеленкова. Минськ: Изд-во БГУ, 2004. 287 с. URL: http://www.bsu.by/Cache/pdf/232993.pdf

3. Тимошина Е.В. Классика, постклассика... неоклассика: к обоснованию контрпостмодернистской программы в теории права. *Правоведение*. 2014. № 4. С. 629.

4. Лукьянов О.В. Самоидентичность как условие устойчивости человека в меняющемся мире: дисс. ... докт. психолог. наук : 19.00.01 / Том. гос. ун-т. Томск, 2009. 289 с.

5. Канаева Т.В. Структура и функционирование социальной идентичности как результат взаимодействия субъектов : диссертация ... кандидата философских наук : 09.00.11 / Новосиб. гос. техн. ун-т. Кемерово, 2008. 184 с.

6. Заковоротная М.В. Идентичность человека : Социально-философские аспекты : дисс. ... докт. философ. наук : 09.00.11. Ростов-на-Дону, 1999. 370 с.

7. Богдан Ю.М. Зародження ідей філософії права в період античності. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*. Серія 7, Релігієзнавство. Культурологія. Філософія: научное издание / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ : НПУ , 2008. Вип. 18 (31). С. 93-104.

8. Грищук О.В., Попов Д.І. Застосування природного права при здійсненні судового угляду: філософсько-правові аспекти: монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2014. 320 с.

9. Козловець М. А. Феномен національної ідентичності: виклики глобалізації: Монографія. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2009. 558 с.

10. Тельнова Н.А. Феномен идентичности: способы описания и социокультурные основания. *Вестник Волгоградского государственного университета*. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2011. Т. 1. № 7-13. С. 25-31.

11. Хоружий С. Современные проблемы православного миросозерцания. Интернет- издание Веб- Центра «Омега», 2002. 144 с.

12. Сливка С.С. Природне та надприродне право: [у 3-х ч.]. Київ: Атіка, 2005. Ч.1: Природне право: історико-філософський погляд. 224 с.

13. Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры. Москва: Искусство, 1972. 319 с.

14. Зайцева А. С. Проблема идентичности в эпоху глобализации: социально-философский аспект : дисс. ... канд. философ. наук: 09.00.11. Москва, 2007. 149 с.

15. Грищук О.В., Соломчак Х.Б. Позитивна правова відповідальність людини: детермінаційні аспекти: монографія. Хмельницький, 2016. 349 с.

16. Грищук О.В. Людська гідність у праві: філософські проблеми. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. 428 с.

17. Черенков М.М. Гуманізм та реформація : до логіки співвідношення *Культура народов Причерноморья*. 2005. № 57, Т. 2. С. 134-137. URL: http://www.nbuv.gov.ua/Articles/Kultnar/knp57t2/57t2_134-137.pdf

18. Грищук О.В., Романинець М.Р. Формування та розвиток ідеї відповідальності людини в праві. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. 268 с.

19. Зайцев М.О. Індивідуально-особистісне самоствердження людини у світоглядних координатах Ренесансу. *Науковий вісник Волинського національного університету ім. Л. Українки*; Серія : «Філософські науки». № 12. 2008. С. 135–139. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvvnu/filosof/2008_12/3/3.pdf

20. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань, С.І. Максимов та ін.; за ред. д-ра філос. наук, проф. О.Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.

21. Телухин А.Ю. Идентичность человека в современном обществе как социально-философская проблема : диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.11 / Нижегор. гос. архитектур.-строит. ун-т. Нижний Новгород, 2009. 165 с.

22. Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты: Учебное пособие. Москва: ИКФ «ЭКМОС», 2003. 288 с.

23. Хамнаева А.Ю. Идентичность как социально-философская проблема: дисс. ... канд. философ. наук : 09.00.11 / Бурят. гос. ун-т. Улан-Удэ, 2007. 208 с.

24. Локк Д. Сочинения: В 3-х т. М.: Мысль, Т. 2. 400 с.

25. Бухаров Д.Н. Человеческая идентичность как результат восприятия социокультурной ценности: дисс. ... канд. философ. наук : 09.00.11 / Бурят. гос. ун-т.Улан-Удэ, 2013. 135 с.

26. Юм Д. Сочинения: В 2 т. / Трактат о человеческой природе. М., 1965. Т.1. 450 с.

27. Грищук О.В., Гелеш А.І. Формування та розвиток ідеї гуманізму в праві.Хмельницький: Хмельницький університет управління та права. - 2013. 288 с.

28. Бачинин В.А. Энциклопедия философии и социологии права. Санкт-Петербург: Издательство «Юридически центр Пресс», 2006. 1093 с.

АНОТАЦІЯ

В статті досліджується правова ідентичність в класичну епоху. Встановлено, що класичне розуміння правової ідентичності можна потрактувати через наступні висновки: в добу Античності правова ідентичність ототожнювалася з Космосом, природою чи Богами; у Середньовіччі людина ототожнює себе з Творцем, за образом і подобою якого вона створена, індивід показує себе лише через загальне, властиве цілій категорії людей, тому правова ідентичність була майже неможлива оскільки не проявлявся жоден інтерес до унікальності самого індивіда; епоха Відродження характеризується тим, що ідентичність в цей час ґрунтується на усвідомленні своєї індивідуальності, однак основні компоненти правової ідентичності строго визначені відповідно до життєдіяльності соціальних інститутів; у добу Реформації та Нового часу можна виділити два типи трактування правової ідентичності (раціоналістичний та емпіричний); епоха Просвітництва та Німецька класична філософія доходять до висновку, що правову ідентичність можливо осягнути лише розумом.

Ключові слова: правова ідентичність, праворозуміння, класичне праворозуміння, раціональність, емпіричність, індивідуальність.

29. Воропай Т. Идентичность в социальной антропологии Дугласа Келлнера. *Социология: теория, методы, маркетинг*. Киев, 2000. № 2. С. 43-50.

30. Сергейчик Е.М. Историческая идентичность: территория и карта. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Философия и конфликтология*. 2016. Сер. 17. Вып. 1. С. 63-71.

SUMMARY

The article investigates legal identity in the classical era. It is proved that the classical philosophy of law offers priority to the search for fundamental knowledge through knowledge of objects and relies on the principle of totality of the world order, the principle of ascent from concrete to abstract, the primacy of the desire to reduce individual to social, the concept of a fully developed harmonious personality, a monopoly to the truth.

It is established that the classical understanding of legal identity can be interpreted through the following conclusions: in the era of Antiquity, legal identity was identified with the Cosmos, Nature, or Gods; in the Middle Ages a person identifies itself with the Creator, in the image and likeness of which it is created, the individual shows itself only through the general, characteristic of the whole category of people; therefore, legal identity was almost impossible because there was no interest in the uniqueness of the individual; the Renaissance is characterized by the fact that identity at this time is based on the awareness of one's individuality, but the basic components of legal identity are strictly defined in accordance with the life of social institutions; in the days of the Reformation and the modern age, two types of interpretation of legal identity (rationalistic and empirical) can be distinguished; the Enlightenment and the German classical philosophy come to the conclusion that legal identity can only be understood by reason.

Legal identity within the limits of classical legal thinking is considered as absolute, non-objective data, the result of rational thinking, which is formed through the understanding of law as the invariable set of truths, which are formed either by the higher institution – the state or nature itself.

Key words: legal identity, legal thinking, classical legal thinking, rationality, empiricity, individuality.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СВІТЛІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМУ ПРАВОВИХ ЦІННОСТЕЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

ЗАВЕРТНЕВА-ЯРОШЕНКО Валерія Адольфівна - старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

УДК 346.22+346.26:34.05

В статье исследованы мировой опыт эффективного внедрения государственно-частного партнерства (ГЧП) и экономико-правовые основания его использования в современных условиях Украины в свете интеграции государства в систему правовых ценностей Европейского Союза.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, хозяйственная деятельность, государственная собственность, коммунальная собственность, Европейская интеграция.

Постановка проблеми у загальному вигляді

Проблематика вдосконалення державно-приватного партнерства, лежить в основі низки системо-утворюючих факторів. Зазвичай, ці фактори розглядались як окремі, рідше, у зв'язку їх галузевою приналежністю, теоретиками, що спеціалізуються на дослідженні певної галузі. На нашу думку, вищезазначена проблематика має в своїй основі тісний зв'язок міжгалузевих складових як у практичній так і в суто теоретичній площині та складається із факторів, що умовно можна віднести до трьох груп: 1) фактори, що опосередковуються функціями державного управління; 2) фактори, що опосередковуються економічними чинниками; 3) фактори, що належать до сфери правового забезпечення. Системний підхід має базуватись на вдосконаленні економіко-правових підвалин, як основи державно-управлінських рішень. Так, першу групу складають фактори що опосередковують наявний обсяг державних ресурсів, можливостей шляхів розвитку виробничої та соціальної інфраструктур, що перебувають у власності держави, ресурсозабезпеченістю управлінців вищої кваліфікації у відповідних сферах господарювання. До другої групи відносяться фактори, що відбивають стан фінансового забезпечення відповідної виробничої та соціальної сфери та загальний бюджетний дефіцит, стан інфраструктурного забезпечення та стереотипи у підході до одноосібного управління державою окремими галузями економіки. До третьої групи відносяться фактори правової сфери: правове забезпечення гарантій інтересів інвесторів; впровадження правових механізмів досвіду країн ЄС на основі особливостей етно-соціального балансу.

Зв'язок вказаної проблеми із важливими науковими та практичними завданнями

Стратегія сталого розвитку Україна-2020 серед напрямів реформування за вектором розвитку визначила реформи й в інфраструктурній сфері, зокрема на транспорті, в телекомунікації, житлово-комунальній сфері. Незважаючи на позитивний досвід багатьох країн, зокрема країн ЄС, механізми ДПП не набули широкого розповсюдження в Україні. Зростаючи вимоги суспільства формують новий попит на виникнення та розвиток інфраструктурних проектів, що не можуть реалізовуватись без участі приватного сектору. За даними Світового Банку,

станом на 2013 рік загальна сума вкладень в інфраструктурні проекти приватним сектором в країнах, що розвиваються, сягнула суми в 150,3 млрд. доларів США. Лідерами є Бразилія, Туреччина, Індія, Мексика, Росія та Китай, на ці країни припадає 59% або 88,7 млрд. доларів США [1].

Історичний досвід провідних країн світу доводить ефективність залучення приватного сектору у важливі соціально-економічні проекти, що становлять фундамент державної зацікавленості. З 1980-х років активного застосування механізмів ДПП, враховуючі їх варіативність в залежності від специфіки країни і сфери застосування (енергетика, освіта, культура, охорона здоров'я, комунальне господарство тощо) не має альтернативи. Існуючий міжнародний досвід методології застосування різновидів форм ДПП забезпечує його використання у різноманітних галузях господарювання важливих соціально-економічних задач.

З огляду на зазначене, **метою** даної статті є дослідження наявного світового досвіду щодо ефективного впровадження ДПП та наявних економіко-правових підстав його використання в сучасних умовах України в світлі інтеграції держави в систему правових цінностей Європейського Союзу. Зазначена мета має бути досягнута узагальненням правового розуміння варіативності моделей ДПП та виявлення факторів, що лежать в основі ефективності застосування ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми

Вагомий внесок у дослідження системо-утворюючих факторів, що впливають на перспективи дієвості партнерських відносин держави і приватного сектору на основі деяких відмінностей, що характеризують економіко-правові системи різних країн, аналізу ефективності функціонування основних моделей, що опосередковуються відмінностями економіко-правових систем країн, ДПП внесли такі вітчизняні та закордонні вчені як: Айрапетян М., Брайловський І., Бургер П., Варнавський В., Гриценко Л., Геєць В., Дикий Д., Запатріна І., Ісмаіл С., Іцковіц Г., Резниченко Н., Робінсон П., Самуельсон П., Сазонов В., Сімсон О., Федулова Л., Черевиков Є., Шарінгер Л. та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття

Не зважаючи на велику кількість досліджень, що були присвячені окремим питанням вдосконалення ДПП та їх цільового віднесення до окремої чітко визначеної галузі досі залишаються не розкритими не лише питання зв'язків та обумовленості цих факторів а й те, яким чином вони можуть впливати на вибір тієї чи іншої моделі ДПП враховуючі відповідні соціально-економічні умови. *Обрання відповідної моделі ДПП забезпечить її ефективне впровадження. Такий вибір має базуватись на вивченні кореляційних зв'язків між об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Перші – базуються на стані нормативно-правової бази, соціально-економічному рівні та платоспроможності населення у затребуваних суспільством соціально-виробничих сферах. До суб'єктивної (другої групи) можна віднести рівень алеаторності, тиск державно-бюрократичного апарату на прийняття рішень та рівень корупції. Відсутність, як доводить світовий досвід, універсальної моделі ДПП свідчить про важливість врахування вищезазначених критеріїв, а також специфіки інтегрування моделі ДПП в конкретну галузь для успішності реалізації проекту в цілому.*

Виклад основного матеріалу дослідження і обґрунтування отриманих наукових результатів

Як нами вже було зазначено у частинах, що стосуються постановки проблеми та в частині не вирішених загальних проблем, ДПП як розповсюджена форма взаємодії держави з приватним сектором господарювання, що довела свою ефективність у багатьох країнах як довгострокове ділове співробітництво з метою забезпечення, розвитку та підтримки соціальної інфраструктури та наданні послуг. Навіть враховуючі, що зазначені сфери пріоритетно опосередковуються до зони відповідальності держави, таке партнерство в безпосередньому економіко-правовому розумінні є формою договору про партнерство, що базується на

публічно-правових та приватно-правових цінностях та особливостях як конкретної правової системи так і законодавства відповідної країни, що в свою чергу відбивається на особливостях визначення ДПП. Разом з тим загальноприйнятим у багатьох країнах є розуміння ДПП, що базується на загальних умовах довгостороковості, розподілу відповідальності та отриманих дивідендів [2; 3;]. Слід, також, наголосити, що зазначені нами базові принципи є незмінними попри використання різних назв ДПП: в більшості країн Європи використовується абревіатура PPP (Публічно-Приватне Партнерство, Public-Private Partnerships); у Великобританії та деяких інших країнах механізм ДПП має назву – Приватна Фінансова Ініціатива (ПФІ, Private Finance Initiative); в США та Канаді – P3.

Продовжуючи гіпотезу доцільності дослідження ДПП у тісному зв'язку факторів, що належать до груп особливостей державного управління, особливостей економічного розвитку та сфери правового забезпечення, заслуговує на увагу аналіз досвіду Великої Британії, яка є світовим лідером серед країн, що активно впроваджують механізм ДПП. За даними European PPP Expertise Centre, Великобританія є найбільшим ринком ДПП в Європі як з точки зору вартості, так і кількості проектів. За результатами 2013 року було закрито 31 угоду загальною вартістю 6 мільярдів євро [4, с. 2]. Окремої уваги у дослідженні досвіду Великої Британії заслуговує період із 1980 р., коли уряд на чолі з Маргарет Тетчер почав активно застосовувати залучення коштів приватних інвесторів у галузі економіки пріоритетно на основі концесійних договорів, згідно з якими користувач був покупцем послуг, а приватний сектор – їх постачальником. Така співпраця на основі ДПП доводила свою спроможність завдяки затребуваності як у державному так і у приватному секторах. У 1992 році уряд консерваторів запустив у Великобританії таку форму державно-приватного партнерства, як, Приватна Фінансова Ініціатива, що була започаткована урядом Д. Мейджора, який у 1992 р. оголосив про створення «Ініціатив приватного фінансування» (Private Finance Initiative – PFI). Так, зазначені угоди про ДПП надавали приватному сектору біль широкі повноваження, що відповідали функціям фінансування, реконструкції експлуатації, управління тощо об'єктів виробничої та соціально-культурної інфраструктур, які перебували у державній власності. Ці повноваження забезпечувались прийняттям Закону «Про ініціативу приватного фінансування» [5, с. 199]. Такі ініціативи, що були підкріплені та забезпечені на законодавчому рівні, стали підґрунтям динамічного розвитку ДПП та статистично забезпечили укладання від 70 до 100 таких угод у сфері соціальної інфраструктури щороку. Вважаємо за необхідне звернути увагу на характерні риси укладених у Великобританії договорів ДПП як:

- переважна кількість проектів здійснюється органами місцевої влади;
- проекти забезпечують близько 1/6 бюджету країни;
- впровадження гнучких умов, (на основі умов первісного договору), переходу права власності на активи до приватного партнера або повернення їх у державний сектор [6]. Зазначене забезпечило вирішення двох важливих завдань:

1) збільшення обсягу інвестицій шляхом залучення приватного капіталу без збільшення витрат Уряду;

2) ефективність впровадження методів державної економії за рахунок диверсифікації наявних комерційних ризиків [7, с. 84]. Зазначене сприяло широкому застосуванню механізмів ДПП в освіті, охороні здоров'я та навколишнього середовища, а також суттєво підвищило, станом на 2012 рік, статистку укладених угод до 700 загальною вартістю 55 млрд. фунтів стерлінгів [8, с. 88]. Зазначена позитивна динаміка, що мала місце у Великобританії була сприйнята як наявний приклад ефективного застосування ДПП та дієвим поштовхом до запровадження у США, Німеччині, Іспанії, Ірландії, Португалії, Нідерландах, та інших високорозвинутих країнах. Свідченням тому є розвиток ДПП у країнах ЄС, який відстежується спеціально створеним у 2008 р. Європейським центром з дослідження публічно-приватного партнерства – EPEC.

Проте, зауважимо, що не в усіх економічно розвинутих країнах, наданий Великою Британією поштовх для впровадження ДПП знайшов відповідний відклик, що відбивається на певних особливостях. У таких країнах як Австрія, Бельгія та Швеція договори про ДПП мають більш довготривалу процедуру та опосередковують більш довгий переговорний процес, як суб'єктивну особливість, скоріш за все, ментальності суб'єктів, що є сторонами у цих країнах.

Особливості світового досвіду ефективності застосування ДПП в світлі інтеграції України в систему правових цінностей ЄС набуває особливої цінності в контексті загально визнаної проблематики їх вдосконалення, що лежить в основі вивчення системи чинників впливаючих на ефективність ДПП у поєднанні із загально визнаними у міжнародній практиці основних форм організації ДПП. Вбачається за доцільне розпочати аналіз цього досвіду саме з вивчення моделей організації ДПП, що довели свою спроможність у економічно розвинутих країнах та стійкою правовою системою, що спрямована на забезпечення приватно-правових цінностей. Так, цікавим для вивчення є система організації ДПП Канади, що опосередковує створення одноосібного органу ДПП для укладання таких договорів, та може бути визначена як централізована. Протилежністю їй є децентралізована система – органи місцевої влади чи відповідні міністерства діють у відповідності з наданими їх законом, повноваженнями щодо укладання таких договорів. Яскравим прикладом такої системи організації ДПП є її застосування у Франції, Португалії та ряді інших країн. На нашу думку, для України може набувати особливої цінності досвід країн, які використовують змішану систему організації ДПП, що заснована на розподілі повноважень між одноосібним органом у функції якого входить розробка виключно доцільності впровадження ДПП у тій чи іншій галузі, а на відповідні органи на місцях покладається виключна функція розробки та реалізації доведеності цих проектів. Така система знайшла своє відображення у більшій кількості країн – Великобританії, Італії, Нідерландів та інших. Перелічені нами системи можуть реалізовуватись на великій різноманітності форм ДПП, які в свою чергу відбивають визначений нами вище взаємозв'язок основних факторів, що належать до чинників державного управління, рівня економічного розвитку, стану правового забезпечення, а також об'єктивних потреб публічно-правових та приватно-правових сторін ДПП. Такий підхід, на нашу думку, є більш поглибленим для теоретико-правового розуміння вивчення світового досвіду ефективності ДПП на шляху інтеграції України в ЄС. Проте, вважаємо за доцільне коротко зупинитись і на аналізі іншої позиції, що існує в науковій літературі та базується на умовному розподілі форм ДПП на дві основні групи: контрактні та інституційні. Перша (контрактна) – відповідає відносинам, що виникають на підставі концесійних договорів, а також договорів з виконання зобов'язань з поставки продукції управлінськими повноваженнями, надання технічної допомоги та інші, що здійснюються користувачем інфраструктурного об'єкта створеного концесіонером, а не державою. Інституційна – уособлює широкий спектр спільних проектів між державою та приватним інвестором та полягає у регулярній участі держави в усіх ланках діяльності (виробнича, адміністративна, інвестиційна), та передбачає, що державний капітал має становити більше 50%, як важіль контрольного пакету прийняття стратегічних рішень, що закріплюється за державою. Зазначені форми хоч і мають достатнє розповсюдження у практичній площині, проте, навряд чи можуть бути базою для впровадження наявного світового досвіду ефективного ДПП на шляху України в ЄС, адже вони не передбачають чинників, що опосередковують поглибленого аналізу економічного стану необхідності вдосконалення нормативно-правового забезпечення та стану кваліфікаційної підготовки державно-управлінського апарату на який покладено функції забезпечення ефективності проектів ДПП у даний час. Зазначене, має обов'язково враховуватись не лише у сферах з високою алеаторністю і довгими строками окупності, а й у тих сферах, які, насамперед, покликані забезпечити економічний розвиток держави та сприймається як найбільш ефективні по-

казники прогресивних змін в суспільстві. До них ми відносимо: сферу створення конкурентно-спроможної інфраструктури, забезпечення впровадження інноваційних технологій, сфера охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг та житлово-комунального господарства. Динаміка позитивних змін у цих сферах є індикатором, що може відносити країну до країн з високо-розвинутими економіками.

Проведений аналіз існуючих у науковій літературі форм ДПП, а також запропонований нами системний взаємозв'язок факторів, що на нашу думку є найбільш ефективним способом дослідження та вдосконалення ефективності ДПП, має охоплювати привалюючу більшість таких проектів, проте, не виключають і такі, що пов'язані із відмінними або суто характерними їх особливостями як у темпоральному так і в алеаторному розумінні. Такі проекти опосередковуються з можливим наданням приватному сектору більш широкого кола функціональних повноважень, що покликані забезпечити стабільність намірів щодо потенційної можливості отримання прибутків у майбутньому, але мають знаходитись в балансі забезпечення планового суспільного контролю за їх реалізацією за для досягнення суспільно корисного результату.

В контексті зазначеного корисним для України може бути досвід впровадження ДПП у Нідерландах, що базувався, свого часу, на прийнятті і впровадженні багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури («Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport» – MIRT) [9]. Завдяки цій програмі були вирішенні питання правового забезпечення прискореної процедури залучення приватного сектору до реалізації проектів ДПП, гарантування прав приватних суб'єктів у реалізації проектів у разі зміни політичної та економічної ситуації в країні, а також запропоновані алгоритми визначення гіпотетичних ризиків для сторін у середньостроковій перспективі. Це досягалося, в тому числі, наданням державних гарантій на період до 6 років. Зазначені умови були досягнуті у тісній співпраці з Міністерством фінансів на основі деталізованого проекту MIRT та чіткому поетапному підході до поступового їх впровадження, який передбачав: 1) аналіз ринку (поточної ситуації, трендів, учасників тощо); 2) аналіз видаткової частини та очікуваних доходів від проекту; 3) застосування порівняльного інструментарію на фоні існуючих аналогічних проектів ДПП, який є обов'язковим для проектів, проектна вартість яких перевищує 112,5 млн. євро; 4) оцінка можливості включення проекту до Інтегрованої бюджетної моделі та до програми MIRT; 5) аналіз порівняння з відповідними аналогами у державному секторі; 6) і лише після цього прийняття рішення про доцільність включення проекту ДПП до програми MIRT [9].

Аналіз чинників, що покликаний на винайдення біль ефективного застосування ДПП робився не лише на внутрішньодержавному рівні економічно-розвинутих країн, а й знаходив своє відображення на їх узагальненні на міждержавному рівні. Такий аналіз мав місце при дослідженні мотиваційних важелів, що впливають на застосування механізму ДПП на підставі інформації наданої 19 країнами членами ОЕСР, що визначили такі фактори як: 1) пріоритетність рішення галузевих міністерств у прийнятті рішення щодо доцільності укладення ДПП; 2) рівень заохочення стимулюючих умов; 3) пріоритетність державної підтримки; 4) наявність на ринку кваліфікованих спеціалістів необхідного рівня управлінської та виробничої сфери. Зазначені чинники були визнані вирішальними як підстава доцільності запровадження проектів ДПП та їх конкурентоспроможності у середньостроковій та довгостроковій перспективах [10]. Зазначене відповідає баченню щодо важливості державної підтримки для прийняття рішення суб'єктами приватного права для участі у реалізації проектів ДПП.

Саме такий підхід, проте, із обов'язковим врахуванням економіко-правової складової та факторів, що наповнюють ці складові має лежати в основі впровадження світового досвіду ефективності ДПП на шляху інтеграції України до ЄС. Так, Резниченко Н. В. визначає ДПП як: «набір моделей побудови стосунків між державою і приватним сектором для спільної реалізації проектів по створенню інфраструктури суспільного сектора або надання послуг на його

основі, в рамках яких відбувається розподіл обов'язків, прав і ризиків, а також заходи фінансової задіяності сторін в проект» [11, с. 79]. В той же час Айрапетян М. С., наголошує, що: «Залежно від характеру вирішуваних в рамках ДПП конкретних завдань все багатоманіття існуючих і знову виникаючих форм партнерств підрозділяється на окремі типи (моделі). Відповідно цілям ДПП розрізняються організаційні моделі, моделі фінансування та кооперації. У багатьох випадках партнерства використовують форми, що базуються на перевагах різних моделей і їх поєднанні» [12]. Не можемо ми оминути увагою і результати наукових пошуків Сімсон О. Е. щодо доктринальних та законодавчих підходів до визначення ДПП. Сімсон О. Е. розглядає ДПП як механізм партнерства у трьох основних напрямках: 1) як правова моделлю гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній сфері; 2) як похідні правовідносини, що набули правової моделі; 3) як логічне продовження першого та другого розуміння у вигляді закріплення договірних відносин у конкретному договорі про ДПП, тобто організаційно-інституціональна форма відносин [13, с. 26].

На питаннях важливості відповідної нормативно-правової бази країни наголошено в дослідженні Сазонова В. Є., яке присвячене порівняльно-правовому аналізу законодавства де доведено негативний вплив на реалізацію та розвиток державно-приватного партнерства, відсутність спеціального комплексного, профільного нормативно-правового акту у сфері ДПП [14, с. 37].

Треба погодитись з визначенням Сімсон О. Е. щодо важливості ролі держави в імплементації механізмів ДПП в країні. Така позиція ґрунтується на розумінні ініціювання нормативно-правової бази, що забезпечує впровадження ДПП, виключною функцією держави щодо регулювання взаємодії між державним сектором і приватним та виключний обов'язок щодо створення сприятливих умов та зацікавленості в укладені договорів ДПП. Важливим для України є врахування досвіду багатьох країн світу по створенню спеціальних органів державної влади, іноді, в рамках вже існуючих міністерств та відомств, основною функцією яких є просвітницька діяльність щодо ДПП з метою активізації та залучення приватних інвестицій. Наявність такого органу спрощує та скорочує етапність підписання кінцевої угоди, проте не може ототожнюватись, як необхідна складова у питаннях впровадження механізму ДПП.

Висновки

Отримані нами висновки узагальнюють правове розуміння варіативності моделей ДПП на підставі наявного світового досвіду щодо ефективного їх впровадження в сучасних умовах України на шляху інтеграції в систему правових цінностей ЄС, основними з яких є:

1) проведений порівняльний аналіз правового забезпечення середньо- та довгострокових проектів ДПП у світі свідчить про необхідність вирішення на законодавчому рівні в Україні таких важелів зацікавленості для потенційних інвесторів, які б співпадали з міжнародними стандартами у сфері ДПП та відповідали стандартам ЄС щодо адаптації законодавства України у цій сфері;

2) вищезазначений висновок має пряму кореляцію отриманих результатів застосування ДПП із необхідністю врахування особливостей їх впровадження в трьох аспектах: а) в контексті особливостей певної моделі ДПП заснованій на досвіді провідних країн світу враховуючи фактори, що опосередковуються функціями державного управління закріпленими в діючому законодавстві; б) в контексті особливостей сфери господарювання, із врахуванням факторів поглибленого аналізу таких економіко-правових чинників як географічне розташування, конкурентоздатність та прозорість виробничих потужностей, а також ризики пов'язані із правовим забезпеченням інвестицій; в) обов'язковому врахуванні стану соціально-економічного розвитку України, що враховує фактори наявного та перспективного інфраструктурного забезпечення проекту на окремо визначеній території та аналіз соціального попиту та матеріальних спроможностей потенційних споживачів майбутнього продукту;

3) особливої уваги набуває узагальнення правового розуміння та практики його застосування під час реалізації проектів ДПП наслідків співвідношення публічно-адміністративної та приватно-правової складових, як природніх антагоністичних факторів, що впливають на ефективність впровадження ДПП. Беззастережне привалювання публічно-адміністративної складової над приватно-правовою лежить в основі гальмування процесу впровадження ДПП, що підтверджується статистичним падінням кількості укладених договорів та суперечить світовим тенденціям розвитку ДПП.

Література

1. 2013 Global Trends: An Overview of Trends by Sector and Region. The Private Participation in Infrastructure Project Database. URL : http://ppi.worldbank.org/features/Dec2014/2013-GlobalPPI-Highlights.pdf.

2. Klijin, E. H. and Teisman, G. R. (2003) Institutional and strategic barriers to public private partnership: an analysis of Dutch cases. Public Money and Management. July, pp. 137-146.

3. Startin, J., Baxter, A, and Harding, N. (2009) "Comparing public–private partnerships for highway projects in the USA and the UK/EU: Applying lessons learned", Journal of Public Works &Infrastructure, Vol. 1, No. 4, pp. 329–348.

4. Market Update. Review of the European PPP Market in 2013. European PPP Expertise Centre. February 2014. URL : http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf.

5. Дикий Д. В. Мультиагентні інвестиційні організації: сучасний механізм реалізації державно-приватного партнерства в будівництві. К., Акцент інцест-трейд, 2012. С. 197–198.

6. Ismail S. and Pendlebury, M. (2006) "The Private Finance Initiative (PFI) in Schools: The Experiences of Users", Financial Accountability & Management, Vol. 22, No. 4, pp. 381-404.

7. Robinson, P. (2000) "The Private Finance Initiative: the real story", Customer Policy Review, Vol. 10, No. 3, May/Jun, pp. 82-85.

8. Suhaiza Ismail. (2014) «Driving forces for implementation of public private partnerships (PPP) in Malaysia and a comparison with the United Kingdom», Journal of Economic and Administrative Sciences, Vol. 30 Iss: 2, pp. 82–95.

9. Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). URL : https://www.mirtverkenninghaaglanden.nl/index.php?id=2.

10. Burger, P., and Hawkesworth, I. (2011) "How to attain value for money: comparing PPP and traditional infrastructure public procurement", OECD Journal on Budgeting, Vol. 11, Issue 1, pp. 91-146.

11. Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства. Журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия «Менеджмент». Выпуск 4, 2010. С. 58 – 83.

12. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. Журнал «Государственная власть и местное самоуправление» № 2, 2009. URL : http://center-bereg.ru/o3811.html.

13. Сімсон О. Е. Правова модель державно-приватного партнерства як інструмент гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній стратегії України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04, 12.00.03 / О. Е. Сімсон: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 42 с.

14. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство в России и за рубежом: административно-правовое исследование : автореф. дис. … доктора юрид. наук / Сазонов В.Е. ; ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». М., 2013. 57 с.

Zavertneva-Yaroshenko V.A.

World experience of the effectiveness of public-private partnerships for the integration of Ukraine into the legal values system of the European Union

The author of the article investigated the world experience on the effective implementation of PPPs and the economic and legal backgrounds of their use in the current conditions of Ukraine in the process of

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено світовий досвід ефективного впровадження державно-приватного партнерства (ДПП) та економіко-правові підстави його використання в сучасних умовах України в світлі інтеграції держави в систему правових цінностей Європейського Союзу.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, господарська діяльність, державна власність, комунальна власність, Європейська інтеграція.

state integration into the system of legal values of the European Union.

It is emphasized, that the selection of the appropriate PPP model shall ensure its effective implementation. Such a choice should be based on the study of the links between objective and subjective factors. The first ones are based on the state regulatory policy, socio-economic level and paying capacity of the population in the socio-industrial areas that are in demand by the society. To the subjective factors (second group), the author include the level of risks, pressure of the state-bureaucratic apparatus on decision-making process and corruption level. It is noted that the choice of a universal PPP model demonstrates the importance of taking into account of the aforementioned criterias, and specific of integrating of the PPP model into a specific industry for the successful project implementation as a whole.

It is concluded that the comparative analysis of legal provision of mid-term and long-term PPPs projects in the world shows that in Ukraine it is necessary to ensure at the legislative level such levers of interest for potential investors that would comply with international standards in the PPP area and EU standards on adaptation of Ukrainian legislation in this area. This has a direct correlation between the results of PPP application with the necessity to take into account a peculiarities of their implementation in three aspects: a) in the context of the peculiarities of a specific PPP model based on the experience of the world leading countries; b) in the context of business areas particulars; c) a mandatory consideration of the state of socio-economic development of Ukraine.

The importance of the state's role in the implementation of PPP mechanisms in the country is emphasized. This position is based on the understanding of the initiation of the regulatory policy, which ensures the implementation of the PPP, the exclusive function of the state to regulate the interaction between the public and private sectors and exclusive responsibility for creating a favorable conditions and interest in PPPs contracts conclusions. It is important for Ukraine to take into account the experience of many countries in creation of special departments of state authority, sometimes in the framework of already existing ministries and departments, whose main function is educational activities on PPPs in order to stimulate and attract private investments. The presence of such a department simplifies and reduces the stage of signing the final agreement, but shall not be identified as a necessary component in the implementation of the PPP mechanism.

Key words: public-private partnership, concession, economic activity, state property, communal property, European integration.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УЧАСТІ ЗАХИСНИКА У ВСТАНОВЛЕННІ ОБСТАВИН, ЩО ВРАХОВУЮТЬСЯ ПРИ ОБРАННІ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ У ВИГЛЯДІ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

ГУНЧЕНКО Олександр Вадимович - адвокат

УДК 343. 13

В статье исследуется значение обстоятельств, которые учитываются при избрании меры пресечения в виде содержания по стражей, а также деятельность сторон по их установлению. Проанализирована сущность обстоятельства «весомость имеющихся доказательств о совершении подозреваемым, обвиняемым уголовного правонарушения», его связь с отдельными стандартами доказывания. Определены особенности деятельности защитника по опровержению и доказыванию этого обстоятельства.

Ключевые слова: защитник; обстоятельства, которые учитываются при избрании меры пресечения; содержание под стражей; стандарты доказывания.

Тримання під вартою є найбільш суворішим запобіжним заходом, застосування якого передбачає встановлення підстав та обставин, що при цьому враховуються, на підставі доказів. Доказування на цьому етапі має свою специфіку, обумовлену наявністю відповідних стандартів, які мають дотримуватися сторони та суд.

Дослідженню обставин, що враховуються при обранні запобіжних заходів, стандартам доказування на цьому етапі присвячені дослідження багатьох процесуалістів-сучасників: А. Бущенка, І. В. Гловюк, В. П. Гмирка, В. В. Рожнової, А. А. Павлишина, М. А. Погорецького, Х.Р. Слюсарчук, М. Є. Шумили та ін.

У той же час, відсутність єдності у правозастосовній практиці вказує на необхідність подальшого науково-теоретичного осмислення та нормативного врегулювання питань щодо участі сторін у доказуванні підстав та обставин, що враховуються при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Метою статті є досягнення наукового результату у вигляді теоретично обґрунтованих положень щодо окремих питань участі захисника у встановленні обставин, що враховуються при обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та вдосконалення на їх основі чинного кримінального процесуального законодавства.

Відповідно до ст. 178 КПК України: «При вирішенні питання про обрання запобіжного заходу, крім наявності ризиків, зазначених у статті 177 цього Кодексу, слідчий суддя, суд на підставі наданих сторонами кримінального провадження матеріалів зобов'язаний оцінити в сукупності всі обставини, у тому числі: 1) вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; 2) тяжкість покарання, що загрожує відповідній особі у разі визнання підозрюваного, обвинуваченого винуватим у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого він підозрюється, обвинувачується; 3) вік та стан здоров'я підозрюваного, обвинуваченого; 4) міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання, у тому числі наявність в нього родини й утриманців; 5) наявність у підозрюваного, обвинувачено-

го постійного місця роботи або навчання; 6) репутацію підозрюваного, обвинуваченого; 7) майновий стан підозрюваного, обвинуваченого; 8) наявність судимостей у підозрюваного, обвинуваченого; 9) дотримання підозрюваним, обвинуваченим умов застосованих запобіжних заходів, якщо вони застосовувалися до нього раніше; 10) наявність повідомлення особі про підозру у вчиненні іншого кримінального правопорушення; 11) розмір майнової шкоди, у завданні якої підозрюється, обвинувачується особа, або розмір доходу, в отриманні якого внаслідок вчинення кримінального правопорушення підозрюється, обвинувачується особа, а також вагомість наявних доказів, якими обґрунтовуються відповідні обставини; 12) ризик продовження чи повторення протиправної поведінки, зокрема ризик летальності, що його створює підозрюваний, обвинувачений, у тому числі у зв'язку з його доступом до зброї» [1].

Відповідно до тлумачного словника «обставина» розглядається як «явище, подія, факт і т. ін., що пов'язані з чим-небудь, супроводять або викликають що-небудь, впливають на щось» або «сукупність умов, у яких що-небудь відбувається» [2], а підстава означає «те головне, на чому базується, основується що-небудь» [3]. Самі по собі обставини не є доказами ризиків, але їх врахування є необхідним для індивідуалізованого підходу до обрання запобіжного заходу, а також для оцінки ступеню ризиків (ймовірності).

Слід зазначити, що крім обставин, які враховуються при обранні запобіжного заходу, визначених у ст. 178 КПК України, при вирішенні питання про застосування тримання під вартою мають бути враховані й інші обставини. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 183 КПК України запобіжний захід у вигляді тримання під вартою не може бути застосований, окрім як: «…виключно у разі, якщо прокурором, крім наявності підстав, передбачених статтею 177 цього Кодексу, буде доведено, що підозрюваний, обвинувачений не виконав обов'язки, покладені на нього при застосуванні іншого, раніше обраного запобіжного заходу, або не виконав у встановленому порядку вимог щодо внесення коштів як застави та надання документа, що це підтверджує», відповідно до пп. 2, 3 ч. 1 ст. 183 КПК України: «… виключно у разі, якщо прокурором, крім наявності підстав, передбачених статтею 177 цього Кодексу, буде доведено, що, перебуваючи на волі, ця особа переховувалася від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджала кримінальному провадженню або їй повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину» [1].

Таким чином, обставини, що враховуються при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою можна поділити на загальні – які враховуються при обранні будь-якого запобіжного заходу, та спеціальні – які враховуються при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Слід зауважити, що формулювання ч. 1 ст. 178 КПК України «слідчий суддя, суд на підставі наданих сторонами кримінального провадження матеріалів зобов'язаний оцінити в сукупності всі обставини, у тому числі…», вказує на те, що перелік обставин, які визначені у пп. 1 – 12 цієї норми не ж вичерпним.

У ст. 184 КПК України відсутня пряма вказівка на необхідність серед відомостей, які має містити клопотання слідчого, прокурора про застосування запобіжного заходу, вказувати обставини, які враховуються відповідно до ст. 178 КПК України. Водночас, встановлення цих обставин саме стороною обвинувачення виходить із засад кримінального провадження, відповідно яких на стороні обвинувачення лежить обов'язок всебічного, повного і неупередженого встановлення та дослідження обставини кримінального провадження та забезпечення прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень.

Для захисника така діяльність є правом, яке реалізується відповідно до принципу диспозитивності. Більш того, при побудові стратегії реалізації своєї правової позиції захисник може використовувати на користь підзахисного факт не встановлення стороною обвинувачення обставин, які враховуються при обранні запобіжного заходу.

З огляду на проблематику дослідження доцільно звернутися до питання розмежування категорій «тягар доказування» та «обов'язок доказування». М.Є. Шумило зазначає, що «… це самостійні категорії доказового права, які обслуговують сучасний змагальний кримінальний процес. Обов' язок доказування - це приписуваний законом обов'язок доказування (п. 2 ст. 17, ст. 92 КПК), а тягар доказування - повинність сторони в змагальному судовому кримінальному процесі висувати і доводити свої твердження, або спростовувати твердження своїх опонентів під загрозою ухвалення судом небажаного для неї рішення. Така «робота» сторони захисту обумовлюється процесуальною ситуацією. Як суб'єкт діяльності «тягара доведення», стороні захисту, як справедливо стверджує Гмирко В.П., достатньо «підважити» позицію свого процесуального опонента і цього достатньо, щоб суд, вирішив справу на користь обвинуваченого, резонно вважаючи, що інша сторона не впоралась зі своїм завданням» [4, с. 4]. Подібної думки дотримується І. В. Гловюк: «Тягар доказування необхідності застосування заходу забезпечення кримінального провадження покладено на слідчого, прокурора. Крім того, якщо сторона захисту у розгляді цього питання посилається на обставини, що виключають застосування заходів кримінального провадження, то вона також повинна подати слідчому судді, суду докази обставин, на які вона посилається; однак тягар обґрунтування обставин, що виключають застосування заходів кримінального провадження, не може бути покладено на сторону захисту: інакше це суперечило б принципу презумпції невинуватості» [5, с. 89].

Слідчий суддя, суд зобов'язані у своїй ухвалі посилатися на врахування при оцінці достатності підстав застосування запобіжного заходу, на обставини, визначені у ч. 1 ст. 178 КПК України. Про це зазначається і у рішеннях ЄСПЛ. Так, у рішенні ЄСПЛ «Мамедова проти Росії» від 24 липня 2004 зазначено, що національний суд не зазначив ніяких рис особистості або поведінки власне заявниці, що б підтверджували їх висновок про наявність імовірності того, що вона переховуватиметься [6].

На нашу думку, необхідно доповнити ч. 1 ст. 184 КПК України пунктом 5 -1 «виклад обставин, які враховуються при обранні запобіжного заходу та посилання на матеріали, що підтверджують ці обставини».

Розглянемо першу з обставин, яка враховується при обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Щодо формулювання п. 1 ч. 1 ст. 178 КПК України «вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення» серед процесуалістів існують різні погляди. Зокрема, Т.В. Лукашкіна, зазначає, що «вагомість» доказів стосується процесу доказування, точніше наявності доказів та їх оцінки та вводити його у процесуальні норми недоцільно [7, с. 685]. Т. Г. Фоміна, підтримує вчену і зазначає, що для однозначного тлумачення п. 1 ч. 1 ст. 178 КПК України необхідно внести зміни, визначивши, «…що однією з обставин, що враховується під час застосування запобіжних заходів, є достатність (а не вагомість) наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення» [7, с. 96].

«Вагомість доказів» є стандартом, який використовується здебільшого у системі англосаксонського права. М. Є. Шумило відносить його до стандарту доказування «достатня підстава», при цьому професор зазначає, що «Відмінність застосування такого стандарту у континентальної системі права від англосаксонської полягає у тому, що в першому випадку висновок формулюється винятково на підставі доказів або матеріалів оперативної чи кримінальної справи, в англосаксів такий висновок може бути зроблений на основі досвіду співробітників органів розслідування чи прокуратури, який є «вагомим доказом» під час вирішення питання про досягнення стандарту доказування «достатня підстава» у кримінальному провадженні» [4, с. 10]. Автори науково-практичного коментаря до КПК України визначають вагомість доказів як наявність такого комплексу доказів, неупереджена оцінка якої дає достатні підстави слідчому судді, суду переконатись у тому,

що особа таки могла вчинити кримінальне правопорушення [9, с. 450]

В. В. Рожнова, аналізуючи зміст вагомості доказів зауважує, що вагомість доказів є елементом достатності, який визначає важливість, надану кожному доказу під час вирішення того, чи було доведено певне твердження за його допомогою чи ні, а також вказує на суб'єктивний критерій, що залежить від дійсної якості та характеристик конкретного доказу, а також від кількості та якості інших наявних доказів того самого факту [10, с. 341].

Ґрунтовно А. А. Павлишин та Х. Р. Слюсарчук розглядають «вагомість доказів» в контексті застосування стандарту «вагомого переконання» або «переконання за більшою вірогідністю» та зазначають, що виходячи з положень ст. 176 КПК України, яка «…вимагає оцінювання балансу застосування різних за ступенем суворості запобіжних заходів, найбільш релевантним є стандарт доказування «переконання за більшої вірогідності», який у проекті закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення правового регулювання питань кримінального провадження» був визначений як переконання, яке випливає з неупередженого та добросовісного розгляду всіх наданих сторонами відомостей, визнаних доказами, і свідчить, що висновок про існування або відсутність тієї обставини чи сукупності обставин, які доводить сторона, є більш імовірним, ніж протилежний висновок, а в доктрині запропоновано його розуміння як стандарту, який передбачає наявність балансу ймовірностей, на відміну від стандарту доказування «достатня підстава», який не вимагає фактичного балансу або фактичної переваги ймовірностей у кримінальному провадженні» [11, с. 166 – 167].

Сторона захисту може відстоювати свою позицію, посилаючись: 1) на відсутність вагомих доказів, наданих стороною обвинувачення; 2) на відсутність оцінки доказів слідчим суддею, судом; 3) на надання доказам неналежної оцінки слідчим суддею, судом.

По-друге, як нами уже зазначалося, встановлення обставин, що враховуються при обранні запобіжного заходу, відповідно до публічного обов'язку сторони обвинувачення щодо доказування покладаються на слідчого, прокурора. Хоча у ч. 5 ст. 132 КПК зазначається, що «під час розгляду питання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження сторони кримінального провадження повинні подати слідчому судді або суду докази обставин, на які вони посилаються», це не означає, що тягар доведення перекладається на сторону захисту. Активність захисника може залежати від вагомості переконання сторони обвинувачення. Він може повністю або частково використовувати зібрані докази у відстоюванні своєї позиції або взагалі не використовувати докази. Спираючись на презумпцію на користь звільнення, яка включає такі сонові правила: тягар доведення обставин, що свідчать на користь тримання під вартою, завжди несе держава; будь-які обставини, щодо доведеності або щодо значення яких для вирішення питання про тримання під вартою або звільнення залишається сумнів, мають тлумачитися на користь звільнення [17]. Це також стає одним із способів спростовування захисником доведеності підстав та обставин, що враховуються при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Адвокат А. Бущенко зауважує, що «Потрібно розрізняти обов'язок сторони довести обставини, на які вона посилається, та обов'язок довести відсутність ризиків, що зумовлюють необхідність застосування чи продовження тримання під вартою» [17]. Ми згодні з колегою також у тому, що обставини, які враховуються при обранні запобіжного заходу, не можуть розглядатися як такі, що виключають якісь ризики. Водночас доведення або спростування захисником обставин, визначених у ч. 1 ст. 178 КПК України забезпечує ним переконливість доводів щодо недоведеності підстав застосування запобіжного заходу загалом або застосування тримання під вартою, зокрема, можуть вказувати на необхідність застосування більш м'якого заходу забезпечення.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що обов'язком сторони обвинувачення є встановлення обставини, що враховуються при обранні запобіжного заходу. Вони мають бути наведені у клопотанні про застосування запобіжного заходу з посиланням на відповідні матеріали кримінального провадження. Встановлення обставин, що враховуються при обранні запобіжного заходу є правом сторони захисту. При побудові стратегії захисту доцільно посилатися на презумпцію на користь звільнення. Перспективними є дослідження якостей доказів, серед яких їх переконливість та вагомість, а також напрацювання єдиної судової практики застосування стандартів доказування при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України № 4651-VI від 13 квіт. 2012 р. // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n3074 (дата звернення: 15.01.2018).

2. Словник української мови (Академічний тлумачний словник (1970 - 1980). URL: http://sum.in.ua/s/pidstava.

3. Словник української мови (Академічний тлумачний словник (1970 - 1980). URL: http://sum.in.ua/s/obstavyna.

4. Шумило М. Є. Відгук офіційного опонента на дисертацію Слюсарчук Христини Ростиславівни, подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Стандарти доказування у кримінальному провадженні» за спеціальністю 12.00.09 - кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза, оперативно-розшукова діяльність. 25 с. URL: http://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/02/%D0%A8%D1%83%D0%BC%D0%B8%D0%BB%D0%BE-%D0%A1%D0%BB%D1%8E%D1%81%D0%B0%D1%80%D1%87%D1%83%D0%BA-1-%D0%BE%D0%BF.pdf

5. Гловюк І. В. Презумпції й тягар доказування у розгляді слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 3. С. 84 – 89.

6. Справа «Мамедова протии Росії» (заява N 7064/05) : рішення Європ. Суду з прав людини від 24.07.2004 р. Вибрані справи Європейського суду з прав людини. Випуск VI. URL: file:///C:/Users/user/Desktop/Downloads/CASE%20OF%20MAMEDOVA%20v.%20RUSSIA%20-%20[Ukrainian%20Translation]%20(2).pdf

7. Лукашкіна Т. В. Умови та підстави застосування запобіжних заходів за чинним КПК України. Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2014. Т. 1. С. 683 – 686.

8. Фоміна Т. Г. Обставини, що враховуються при обранні запобіжного заходу. Форум права. 2018. № 1. С. 95 – 103.

9. Кримінальний процесуальний кодекс України : наук.-практ. комен. / за заг. ред. В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. Київ : Юстініан, 2012. 1224 с.

10. Рожнова В. В. Вагомість наявних доказів під час обрання запобіжного заходу: вітчизняне законодавство та міжнародні стандарти. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали Міжнар. наук.- практ. конф. Київ, 2016. С. 339 – 342.

11. Павлишин А. А., Слюсарчук Х. В. Стандарти доказування у кримінальному провадженні: монографія. Львів : Вижавництво ТзОВ «Колір ПРО», 2018. – 292 с.

12. Справа «Фокс, Кемпбелл і Гартлі проти Сполученого Королівства» : рішення Європ. Суду з прав людини від 30.10.1990 р. URL: http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/foks-kempbel-i-xartli-protiv-soedinennogo-korolevstva-postanovlenie-evropejskogo-suda/.

13. Справа «Мюррей проти Сполученого Королівства» : рішення Європ. Суду з прав людини від 28.10.1994 р. http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/myurrej-protiv-soedinennogo-korolevstva-postanovlenie-evropejskogo-suda/.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується значення обставин, що враховуються при обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, та діяльність сторін щодо їх встановлення. Проаналізовано сутність обставини «вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення», її зв'язок з окремими стандартами доказування. Визначено особливості діяльності захисника щодо спростування та доведення цієї обставини.

Ключові слова: захисник; обставини, що враховуються при обранні запобіжного заходу; тримання під вартою; стандарти доказування.

SUMMARY

The article examines the significance of the circumstances that are taken into account when choosing the measures of restraint in the form of detention, as well as the activities of the parties to establish them. he essence of the circumstance "the weight of the available evidence on the commission of a criminal offense by a suspect, the accused", his connection with certain standards of proof is analyzed. The peculiarities of the defender's activities on refutation and proving this circumstance are determined

Keywords: defender; circumstances that are taken into account when choosing a preventive measure; detention; standards of proof.

14. Weight of Evidence Law and Legal Definition. USLegal. URL: https://definitions.uslegal.com/w/weight-of-evidence.

15. Weight of evidence. Legal Information Institute. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/weight_of_the_evidence.

16. Несінов О. М. Порушення процедури оцінки доказів. Прогалини в практиці застосування кримінального процесу // Протокол: юридичний інтернет-ресурс. URL: https://protocol.ua/ua/advokat_nesinov_porushennya_protseduri_otsinki_dokaziv_progalini_v_praktitsi_zastosuvannya_kriminalnogo_protsesu.

17. Бущенко А. Пригоди рішень ЄСПЛ у національних судах. Закон і бізнес. 27.05.-02.06.2017. № 21 (1319). URL: https://zib.com.ua/ua/print/128887-prigodi_rishen_espl_u_nacionalnih_sudah.html.

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МІГРАЦІЇ

БОРТНИК Надія Петрівна - завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка», доктор юридичних наук, професор (Україна)

МАЛЕЦЬ Марта Романівна - асистент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» (Україна)

КАПІТАН Ольга Ігорівна - аспірант Львівського державного університету внутрішніх справ (Україна)

УДК 342.32:323.1(477)

В статье обозначены современные подходы к сущности понятия принципы государственного управления в сфере миграции с учетом сущностное наполнение. Осуществлен комплексный анализ основных доктринальных подходов к пониманию понятия принципы государственного управления в сфере миграции. В частности, актуализируются научные разработки принципов государственного управления в сфере миграции как модели управления общественными делами и возможности адаптации ее элементов в украинских реалиях для дальнейшего внедрения демократических принципов реализации миграционной политики Украины. Подход, который исследуется, обеспечивает значительное повышение эффективности управленческой деятельности вследствие высокого уровня общественной поддержки и консолидации общества вокруг общих целей.

Ключевые слова: принципы, государственное управление, миграция, нормативно-правовое регулирование, иностранцы, лица без гражданства.

Постановка проблеми

Україна, будучи правовою демократичною державою, проголошує в Конституції що людина, її права та свободи мають вищу цінність, визнає, дотримується і захищає їх. Основний закон закріпив право кожної людини, яка законно перебуває на території України, вільно пересуватися, вибирати місце перебування та проживання. Згідно статтею 13 Загальної декларації прав людини, кожен має право вільно пересуватися і обирати місце проживання в межах іншої держави, залишати його, включаючи свою власну країну, та повертатися назад. Права та свободи, проголошені Загальної декларації прав людини, охороняються владою закону незалежно від раси, статі, мови, релігії, політичних переконань, національного походження та інших підстав. У зазначеному контексті ефективна міграційна політика залежить від принципів державного управління у сфері міграції, що відповідно вимагає проведення наукових досліджень у визначеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Значний вклад у дослідження міграції населення та проблем державного управління у цій сфері зробили українські вчені: А. Власюк, П. Гайдуцький, Е. Лібанова, Ю. Макогон, О. Малиновська, О. Мельниченко, В. Мойсеєнко, С. Пирожков, О. Риндзак, У. Садова, Л. Семів, Е. Хомра, С. Чехович, М. Шульга та ін. Проте адаптація національного законодавства до вимог ЄС зумовлює потребу в подальшому багатоаспектному дослідженні державного управління в сфері міграції.

Мета статті – дослідження принципів державного управління в сфері міграції.

Виклад основного матеріалу

В теорії права управління розуміється як безперервний та цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт. Державне управління є різновидом соціального управління (управління громадською діяльністю, процесами, відносинами). Дискусійним є питання щодо поняття та змісту державного управління для юридичної науки, в тому числі науки адміністративного права. Зокрема, в теорії держави та права управлінська діяльність держави виділяється в якості однієї з форм реалізації державних функцій і характеризується як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади та інших суб'єктів.

В адміністративно-правовій науці, предметом вивчення якої є дослідження правовідносин у сфері державного управління, вироблено два основні підходи до його розуміння – широкий і вузький. Державне управління в широкому розумінні – це регулююча діяльність держави в цілому (діяльність представницьких органів влади, виконавчих органів державної влади, прокуратури, судів та ін.) [1, с. 3].

Державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави щодо організуючого впливу з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. У вузькому сенсі – це адміністративна діяльність, тобто діяльність виконавчих органів державної влади України та її суб'єктів.

В адміністративному праві, як правило, поняття державного управління розглядається переважно у вузькому розумінні. Державне управління у вузькому сенсі – це практична діяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міністерств, служб і агентств, місцевих органів виконавчої влади. Всі ці органи спеціально створені для здійснення управлінської діяльності і є основними суб'єктами державного (або місцевого) управління. Вузьке розуміння державного управління як виконавчо-розпорядчої діяльності спеціально створюються державних органів, функціонально та компетенційно відрізняються від інших форм реалізації державної влади, і є єдино правильне розуміння цього феномену [2, с. 37].

Державне управління створює практичну основу для виникнення системи адміністративно-правового регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення органами державного управління адміністративних функцій, процесу управління, застосування управлінських методів вирішення адміністративно-правових спорів.

Стосовно до суспільних відносин в сфері міграції є більш логічним використання наукового підходу у вузькому сенсі при вивченні специфіки державного управління у поточний період розвитку і здійснення, розглядаючи у вигляді суб'єктів управління державні органи виконавчої влади.

Основне призначення державного управління міграційними процесами полягає в організації відповідного виконання вимог правових актів владними органами, для досягнення головної мети управління – рішення проблем, що перешкоджають ефективному регулюванню міграції та зниження соціокультурних, економічних і політичних ризиків, пов'язаних з мігрантами.

Основу державного управління складають певні принципи – керівні, вихідні засади, відповідно до яких здійснюється державна управлінська діяльність. Здебільшого принципи визначаються як основоположні ідеї, закріплені в законі. Сам термін «принцип» (лат. Principium) означає «початок».

Аналізуючи різноманіття організаційного впливу принципів державного управління на соціальну та культурну діяльність, О. Барило запропонував відносити до таких лише ті закономірності, які виражають найбільш істотні властивості управління. Здійснення цілей державного управління ґрунтується на положеннях, які містяться у відповідних принципах управління, що визначають форми правового регулювання державно-управлінських відносин, розвиток концептуальних основ вдосконалення, динаміку та перспективи можливих шляхів підвищення ефективності правового регулювання відносин, удосконалення правового забезпечення державно управлін-

ських відносин [3, с. 122]. На думку вчених, принципи державного управління – це науково обґрунтовані та законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується, функціонує та розвивається система державного управління як система. Дані принципи вивчаються адміністративно-правовою наукою вже тривалий час, що дозволило вченим виробити різні підходи до їх класифікації.

Наприклад, Г. Атаманчук розділив що розглядаються принципи на загальносистемні (законності, демократизму, об'єктивності, публічності, поділу влади, правової упорядкованості), структурно-цільові (розподілу функцій державного управління, узгодженості цілей державного управління та ін.); структурно-функціональні (концентрації, сумісності, і ін.); структурно-організаційні (єдності системи державної влади, лінійно-функціональний, і ін.); структурно-процесуальні (конкретизації зазначеної діяльності та відповідальності за її результати, і ін.) [4, с. 193-194].

К. Бондаренко поділяє принципи державного управління на соціально-правові (принципи законності, ефективності, об'єктивності, поєднання централізації і децентралізації, конкретності й дисципліни), організаційні (перша підгрупа – функціональний, галузевий, територіальний, лінійний принципи, принцип подвійного підпорядкування; друга підгрупа – раціонального розподілу повноважень між суб'єктами виконавчої діяльності, принципи поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності суб'єктів за результати роботи) [5, с. 160].

Н. Максіменцева розглядаючи співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління виділяє, загальні, принципи (демократизм, законність, об'єктивність, конкретність, науковість, ефективність, поділ влади), організаційні (територіальний, лінійний, функціональний, галузевий, поєднання єдиноначальності та колегіальності, подвійного підпорядкування) [6, с. 117-118].

Розглядаючи державне управління в сфері міграції, та з огляду на специфіку адміністративно-правових відносин в даній сфері, доцільно розглядати принципи державного управління у визначеній сфері з точки зору В. Авер'янова і А. Пухтецької, що для зазначених відносин характерні принципи, які встановлені Конституцією України і обумовлені змістом конституційно-правових і іншими законодавчих норм, а саме: законності, гласності, демократизму, гуманізму, поділу влади, єдності системи виконавчої влади [7, с. 172]. Зміст принципу законності передбачає дотримання законодавства всіма учасниками суспільних відносин, що складаються в сфері міграції; вимога виконання всіх юридичних норм, правових приписів громадянами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами, державними органами.

Дія принципу гуманізму передбачає визнання людини як особистості, індивіда, її прав на вільний розвиток, утвердження блага людини як критерію оцінки суспільних відносин; гуманізм відображає моральну позицію суспільства, яка визнає цінність людини як особистості (індивіда), що поважає гідність, прагне до його блага як мету свого розвитку.

Демократизм знаходить вираз у правових нормах, які надають громадянам повний обсяг прав і політичних свобод, що дає можливість участі в управлінні громадськими справами та державою.

Принцип гласності передбачає гарантовану можливість отримання повної і об'єктивної інформації, що зачіпає права та свободи громадян, відкритості діяльності державних виконавчих органів в ході управління міграційними процесами.

Державне управління в міграційній сфері здійснюється відповідно до принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, де державні органи наділені відповідною компетенцією та в процесі її здійснення незалежні один від одного.

Принцип єдності системи виконавчої влади відрізняється організаційним єдністю, ієрархічною структурою та підпорядкування її елементів. Кабінет Міністрів України є вищим виконавчим органом влади. Галузеве управління в сфері міграції забезпечується Міністерством внутрішніх справ України, зокрема, Державною мігра-

ційною службою України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність який спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [8]. Державна міграційна служба України спільно з територіальними органами на місцевому рівні забезпечує ефективність діяльності підрозділів з питань, що належать до компетенції Державної міграційної служби України.

Необхідно, щоб управлінська діяльність держави в міграційній сфері здійснювалася з урахуванням актуальних тенденцій, характерних для пріоритетних напрямів діяльності України в даній сфері, і була орієнтована на подолання деяких негативних чинників, в тому числі: наявність певного числа незаконних мігрантів; недостатня відповідність міграційного законодавства потребам економічного, соціального та демографічного розвитку, інтересам роботодавців і суспільства в цілому, яке орієнтоване на залучення тимчасових іноземних працівників і не містить заходів, що сприяють переїзду на постійне місце проживання, адаптації та інтеграції мігрантів.

Як зазначає М. Хайсал у дослідженні «Роль держави в управлінні міграційними процесами», питання ефективності управління міграційними потоками складні і багатоаспектні, потребують глибокого вивчення та розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо їх вирішення [9, с. 119]. Для цього необхідно дослідити і узагальнити національний, та європейський досвід, дати об'єктивну оцінку перспектив здійснення прийнятих рішень. З огляду на викладене, належне урядування міграційними процесами неможливо уявити без практичного застосування відповідних соціально-правових принципів.

Принцип ефективності виражається в врегулювання міграційних процесів з меншими витратами сил, коштів і часу. При плануванні діяльності необхідно розробити кілька альтернативних варіантів рішень і вибрати найбільш прийнятний, який би відповідав усім вимогам і цілям запланованій діяльності та з великим ступенем ймовірності зумовлював успішну роботу.

Принцип конкретності характеризується орієнтованістю управління на ситуацію, життєві обставини і умови, що конкретно складається.

Принцип об'єктивності щодо управління міграційними процесами проявляється згідно об'єктивним закономірностям їх розвитку, використання отриманих наукових висновків в практичній управлінській діяльності.

Принцип науковості складають аналіз, обробка, синтез, зберігання інформації з урахуванням наукових розробок і методик в ході реалізації та прийняття управлінських рішень, наприклад, ведення державного статистичного спостереження у сфері міграції. На думку вчених, цей принцип ґрунтується на використанні економічних, політичних і інших об'єктивних законів розвитку, означає широке використання сучасних методів управління, орієнтацію на новітні досягнення науки та техніки, передовий досвід, гнучкість і оперативність у роботі. Реалізація принципу науковості дозволяє використовувати мультидисциплінарні підходи до визначення вектора розвитку механізму адміністративно-правового регулювання і оцінці його якості. Науковість передбачає використання не тільки новітніх результатів теоретичних досліджень, але й застосування перевірених методів, що відповідають цілям розробки системи оцінки ефективності.

Основа здійснення державного управління у сфері міграції базується на наступних організаційних принципах. Функціональний – припускає поділ функцій управління в межах системи галузевих органів управління. Наприклад, основні контрольно-наглядові функції виконує МВС України, функції з аналізу стану міграційної ситуації в країні та розробці практичних рекомендацій з питань реалізації єдиної державної міграційної політики доручені Державній міграційній службі України. Галузевий – зумовив формування спеціаль-

них органів галузевого управління, наділених повноваженнями у зазначеній сфері. Лінійний – передбачає забезпечення внутрішньої організації діяльності апаратів уповноважених виконавчих органів. Наприклад, управління виконавцями, які не мають підлеглих, у межах кадрових підрозділів Державної міграційної служби України. Територіальний – визначив створення уповноважених органів у сфері міграції та комплексне регулювання міграційних процесів на конкретній території (Автономній республіці Крим, областях і ін.).

Поєднання централізації та децентралізації ґрунтується на законодавчо встановленому поділі предметів ведення між центральними органами виконавчої влади та місцевими органами.

Поєднання єдиноначальності та колегіальності передбачає прийняття спільних і одноосібних рішень (найбільш важливі питання управління в сфері міграції вирішуються Кабінетом Міністрів України, Президентом України. Міністр внутрішніх справ України вирішує завдання поточного, оперативного характеру; інші проблеми з питань міграції обговорюються на засіданнях колегіальних органів колегії МВС України та колегії Державної міграційної служби України.

При дослідженні принципів державного управління у сфері міграції необхідно відзначити, що практично відсутнє текстуальний закріплення в нормативних актах. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року передбачає принципи реалізації Стратегії, до яких віднесено принципи: верховенство права; захист прав людини та основних свобод; прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; запобігання і боротьба з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимість дискримінації; заохочення культурного розмаїття; сумісність міграційної політики з іншими сферами діяльності держави; координація та співробітництво на державному, регіональному та місцевому рівні; активне залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; наукова обґрунтованість рішень, які приймаються; гнучкість, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей [10].

Оскільки, як зазначено у Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, проблема неврегульованої міграції залишається актуальною, органам державної виконавчої влади та їх посадовим особам, при здійсненні державного управління в сфері міграції необхідно керуватися спеціальні принципи державного управління у сфері міграції зазначеними у Стратегії, яка є однією з форм державного регулювання міграційних процесів та спрямована на забезпечення та виконання встановлених Конституцією України гарантій дотримання права кожного, хто законно перебуває на території держави, на вільне пересування, вибір місця перебування та проживання, інших прав і свобод особи, на реалізацію національних інтересів України у сфері міграції (забезпечення національної безпеки, захищеність і благополуччя населення країни; стабілізація та збільшення чисельності постійного населення України; формування повної, достовірної, оперативної та актуальної інформації про переміщення іноземних громадян, необхідної для прогнозування наслідків зазначених переміщень; вироблення та реалізація державної політики у сфері міграції).

Принцип свободи пересування іноземних громадян та вибору ними місця перебування та проживання в межах України носить універсальний основоположний характер для міжнародного та національного права, є основним принципом для міграційних відносин, тому що поширює дію не тільки на громадянина України, а й на людину потенційного носія суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Іноземні громадяни користуються в Україні правом вільно пересуватися, вибирати місце перебування та проживання [11].

Свобода пересування передбачає можливість вільно виїжджати за межі країни та безперешкодно повертатися назад, а право на вибір місця проживання становить частину свободи особи. Органи державної влади уповноважені лише на реєстрацію

результатів акту вільного волевиявлення особи при виборі місця проживання. Принцип захисту державою права іноземних громадян на свободу пересування та вибір ними місця перебування та проживання в межах України на засадах законності та дотримання норм міжнародного права передбачає те, що всі суб'єкти в сфері міграції зобов'язані дотримуватися законодавства, а держава створює необхідні умови для реалізації іноземними громадянами прав і свобод.

Україна виступає за неухильне дотримання договірних і звичайних норм, підтверджує свою відданість основоположного принципу міжнародного права – сумлінного виконання міжнародних зобов'язань.

Під принципом поєднання інтересів особи, суспільства та держави розуміється баланс індивідуальних, громадських і державних інтересів у правотворчій, правозастосовній і інших сферах життя суспільства. Встановлення та гарантованість реалізації такого балансу є невід'ємним обов'язком демократичної держави, яка піклується про збереження благополуччя населення. Принцип забезпечення національної безпеки України та захисту національних інтересів держави характеризується захистом основ конституційного ладу, прав і законних інтересів українських та іноземних громадян, які перебувають в Україні, моральності, здоров'я, національної безпеки держави.

Принцип доступності вчинення дій, необхідних для здійснення міграційного обліку відрізняється тим, що діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють правозастосовні функції, функції з нагляду, контролю та надання державних послуг у сфері міграції, орієнтована на забезпечення та виконання встановлених Конституцією України гарантій дотримання права кожного, хто законно знаходиться на території України, на вільне пересування, вибір місця перебування та проживання в межах держави [12].

Принцип уніфікації правил міграційного обліку забезпечується такими способами, як: облік іноземних громадян за місцем перебування та реєстрація за місцем проживання; аналіз, зберігання, обробка, захист і використання інформації про характеристики міграційних процесів (кількісні, якісні, соціально-економічні та інші); ведення державної інформаційної системи міграційного обліку, що містить відомості, передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 22 березня 2012 року № 251 [13].

На підставі проведеного аналізу правових норм Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», інших нормативних актів, зокрема, Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року до 2025 року, є можливим виділити основні положення, які виступають в якості спеціальних принципів державного управління міграційними процесами.

Адміністративно-правовими засобами реалізації державного управління у сфері міграції виступають норми адміністративного права, адміністративно-правові акти, адміністративні договори, адміністративно-правові дії органів і посадових осіб публічної влади.

Порядок прийняття рішення про продовження, або скорочення терміну тимчасового перебування іноземного громадянина в Україні встановлюється відповідно центральним органом виконавчої влади в сфері міграції. У зв'язку з цим норму пункт 1 статті 17 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» доцільно розглядати в якості спеціального принципу державного управління міграційними процесами.

Реєстрація іноземців та осіб без громадянства є однією з форм державного регулювання міграційних процесів (державна діяльність з фіксації відомостей про іноземних громадян і про їх переміщення), спрямований на забезпечення та виконання гарантій дотримання прав і свобод особи, а на реалізацію національних інтересів у сфері міграції. У зв'язку з цим норму пункту 3 статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» можна розглядати в якості спеціального принципу державного управління міграційними процесами – принципу міграцій-

ного обліку в управлінні діяльністю в сфері міграції. З огляду на викладені обставини, вважаємо за доцільне доповнити розділ «Принципи реалізації Стратегії» Стратегії державної міграційної політики України до 2025 року. Дане доповнення буде актуально, тому що зазначеної Стратегією визначаються цілі, принципи, основні напрями діяльності держави в сфері міграції, механізми реалізації державної міграційної політики України. О. Малиновська зазначає, що підвищення ефективності регулювання міграційних процесів напряму залежить від якісних статистичних даних та розуміння чинників, динаміки, наслідків міжнародних міграцій [14, с. 441]

Висновки

Державному управлінню у сфері міграції органами виконавчої влади в Україні приділяється обґрунтована увага. У процесі проведеної в останні роки ряду реформи відбулося посилення механізму контролю в'їзду та перебування іноземних громадян і осіб без громадянства в Україну, вдосконалення заходів відповідальності за порушення міграційного законодавства, розширення взаємодії з міжнародними організаціями в сфері міграції та використання їх потенціалу, розроблені та реалізовуються нормативні правові акти, спрямовані на регулювання міграції. Основна мета державного управління міграційними процесами полягає в організації та забезпеченні відповідного виконання вимог правових актів владними органами, для досягнення головної мети управління – вирішення дозволу проблем, що перешкоджають ефективному регулюванню міграції та зниженню соціокультурних, економічних і політичних ризиків, пов'язаних з міграцією. Державне управління в міграційній сфері представляє практичну діяльність відповідних суб'єктів управління, орієнтовану на досягнення поставлених цілей, забезпечення прав і свобод іноземних громадян.

Доцільно виділити кілька груп принципів державного управління в сфері міграції: конституційні принципи; соціально-правові принципи; організаційні принципи; спеціальні принципи. В останню групу включені основні принципи міграції населення, закріплені в Законі України «Про правовий статус іноземців і осіб без громадянства», принцип міграційного облік а в управлінні діяльністю в сфері міграції (зазначеним принципом представляється доцільним доповнити Стратегію державної міграційної політики України до 2025 року.

Література

1. Марценко Н. С. Теоретико-правове дослідження поняття, сутності та ознак державного управління. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 2. С. 1–9.

2. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 8. Том 6. С. 35–41.

3. Барило О. Г. Аналіз досліджень проблем державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 9. С. 120–125.

4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.

5. Бондаренко К. В. Деякі принципи державного управління адміністративно-політичною сферою. *Право і суспільство*. 2015. № 5–2. Частина 3. С. 158–163.

6. Максіменцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–118.

7. Авер'янов В. Б., Пухтецька А. А. Адміністративно-правові засади подолання кризових явищ в сфері державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2011. Вип. 1. С. 159–176.

8. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF

9. Хайсал М. Л. Роль держави в управлінні міграційними процесами. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 9. С. 116–119.

10. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. №

АНОТАЦІЯ

У статті окреслено сучасні підходи до сутності поняття принципи державного управління в сфері міграції з огляду на сутнісне наповнення. Здійснено комплексний аналіз основних доктринальних підходів до розуміння поняття принципи державного управління у сфері міграції. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо принципів державного управління в сфері міграції як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів реалізації міграційної політики України. Підхід, що досліджується забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Ключові слова: принципи, державне управління, міграція, нормативно-правове регулювання, іноземці, особи без громадянства.

SUMMARY

The article outlines modern approaches to the essence of the concept of the principles of public administration in the field of migration, taking into account the essence of the content. A comprehensive analysis of the main doctrinal approaches to understanding the concept of the principles of public administration in the field of migration is carried out. In particular, scientific developments on the principles of public administration in the field of migration as a model of management of social affairs and the possibilities of adaptation of its elements in Ukrainian realities for further implementation of democratic principles of the implementation of Ukraine's migration policy are being actualized. The research approach provides for a significant increase in the efficiency of management activities owing to the high level of public support and the consolidation of society around common goals.

Key words: principles, state administration, migration, normative-legal regulation, foreigners, stateless persons.

482-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80

11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2001 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 179.

12. Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 15.07.2013 р. № 681. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1335-13

13. Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 р. № 251. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-2012-%D0%BF

14. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА ПОСИЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ СУДОВО-КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ

Колеснік Галина Ростиславівна - кандидат юридичних наук, помічник адвоката.

УДК 343.12

В статті відзначається, що законодавцеві України при запровадженні до досудового розслідування судового контролю не вдалося чітко і однозначно визначити процесуальне положення слідчого судді. Наголошується, що недосконалою є й організаційна побудова цього процесуального інституту. Авторка наголошує на необхідності побудови цього кримінального процесуального інституту виключно на автономній організаційно-структурній побудові у межах судової системи України.

Ключові слова: кримінальне провадження, досудове розслідування, прокурорський нагляд, відомчий контроль, судовий контроль, закон, права людини, врегулювання.

Постановка проблеми

З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України 2012 року вітчизняний законодавець, утверджуючи принципи верховенства права і законності під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень сформував у досудовій стадії кримінального провадження – досудовому розслідуванні нову державну наглядово-контрольну систему, кожна ланка якої реалізує закріплені Конституцією України та іншими Законами України специфічні кримінальні процесуальні функції: прокурорський нагляд, відомчий контроль, судовий контроль, а також визначив носіїв цих функцій: прокурора, керівника органу досудового розслідування, слідчого суддю. Перша із означених функцій спрямована на забезпечення точного і неухильного виконання законів слідчими, які безпосередньо розслідують кримінальні правопорушення, друга – на досягнення стабільного і ефективного розслідування кожного кримінального правопорушення, а третя – на недопущення безпідставного обмеження прав і свобод учасників кримінального провадження державними органами, діючими у досудовій його стадії.

Проте нова наглядово-контрольна система досудової стадії кримінального провадження ще не є досконалою ні в організаційному, ні в правовому, ні в функціональному аспектах, що негативно позначається на її кінцевих результатах роботи – основні права і свободи учасників досудового розслідування не завжди захищаються повністю, а якість досудового розслідування кримінальних правопорушень ще не відповідає сучасним вимогам.

Різні аспекти, пов'язані з функціональним призначенням наглядової і контрольних видів діяльності у досудовому розслідуванні, досліджувалися такими вченими – правознавцями як: Ю. П. Аленін, С. А. Альперт, О. В. Баулін, О. М. Бандурка, В. С. Бабкова, В. Д. Бринцев, Ю. М. Грошевий, В. М. Гаращук, В. Г. Гончаренко, І. В. Глов'юк, В. С. Зеленецький, Г. К. Кожевников, Н. С. Карпов, О. В. Капліна, Д. Ю. Кавун, О. П. Кучинська, М. В. Косюта, О. М. Литвак, А. В. Лапкін, Л. М. Лобойко, В. Т. Маляренко, М. М. Михеєнко, О. Р. Михайленко, В. Т. Нор, І. Л. Петрухін, В. П. Півненко, Д. П. Письменний,

М. А. Погорецький, В. М. Савицький, М. С. Строгович, М. В. Руденко, В. М. Тертишник, О. М. Толочко, А. Р. Туманянц, В. П. Шибіко, О. Г. Шило, М. Є. Шумило, В. М. Юрчишин, О. Г. Яновська та інші. У той же час накопичені кримінальні процесуальні знання з функціонального призначення наглядової і контрольних видів діяльності у досудовій стадії кримінального провадження ще не є систематизованими і не представляють собою цілісної науково обґрунтованої концепції ні в частині кримінального процесуального порядку їх реалізації, ні щодо визначення основних шляхів їх подальшого удосконалення.

Саме тому **метою** статті є удосконалення нормативного врегулювання судово-контрольної діяльності у досудовому розслідуванні

Виклад основного матеріалу

З прийняттям КПК України 2012 року та нових Законів України «Про прокуратуру» (2014 р.) та «Про судоустрій і статус суддів» (2016 р.) вказана проблема набула особливої актуальності і вимагає проведення окремого наукового дослідження

Зараз у досудовій стадії кримінального провадження – досудовому розслідуванні постав новий владний суб'єкт – слідчий суддя. Цей повноважний представник судової гілки влади в означеній стадії кримінального провадження виконує процесуальну функцію здійснення судового контролю за недопущенням незаконного обмеження конституційних прав і законних інтересів осіб, залучених чи допущених до кримінальної процесуальної діяльності, з боку прокурора і слідчого, які під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень постійно застосовують широкий спектр передбачених КПК України примусових заходів процесуального характеру.

Відтепер будь-яке обмеження прав людини у досудовому розслідуванні допускається виключно на підставі рішення (ухвали), постановленого слідчим суддею – основним гарантом забезпечення прав особи у цій стадії кримінального провадження (п. 18 ст. 3 КПК України). Разом з тим, при запровадженні до кримінального процесу судового контролю законодавцеві України не вдалося чітко і однозначно визначити правове положення слідчого судді. Перш за все, це стосується досить невдалої організаційної побудови зазначеного процесуального інституту. Переважна більшість учених-правознавців вважає, що інститут слідчого судді повинен будуватися на автономній організаційній основі. У той же час кожен з них має різне уявлення про організаційно-структурну побудову означеного інституту. Так, О. В. Смирнов і Ю. М. Грошевий переконані у тому, що слідчі судді не можуть входити до системи суддів загальної юрисдикції і повинні функціонувати в якості самостійного спеціального суду [1, с. 120–125; 2, с. 697].

В. Д. Бринцев і В. Т. Маляренко, навпаки, наголошують на тому, що слідчий суддя повинен залишатися в структурі районних (місцевих) судів і спеціально утвореної колегії судового контролю при апеляційних судах. Вони переконані, що довгочасне здійснення суддею виключно судово-контрольної функції може призвести до суттєвого зниження його кваліфікаційного рівня, оскільки він не розглядає справ різної категорії та складності [3, с. 65, 80; 4, с. 41].

Н. Г. Муратова наполягає на прийнятті спеціального Закону «Про слідчих суддів», за яким інституту слідчих суддів надається автономний характер, а всі слідчі судді обираються на посаду населенням відповідної території строком на п'ять років [5, с. 334–335]. І.В. Іваненко відзначає, що сьогодні діяльність слідчого судді у досудовому розслідуванні є вкрай недосконалою. Вона регулюється лише нормами КПК України. Порядок же набуття статусу слідчого судді чітко не визначено. Крім того, він відзначає, що сьогодні відсутні будь-які вимоги та обмеження до кандидата на виконання судово-контрольної функції. Не встановлено навіть мінімальної та максимальної кількості слідчих суддів у певному місцевому суді залежно від загальної кількості суддів цього суду та обсягів його діяльності. Не передбачено набуття статусу слідчого судді з урахуванням його спеціалізації в означеному суді. Законом не визначено порядок висунення претендентів на посаду слідчого судді,

процедуру скликання і проведення зборів суддів по вибору слідчих суддів, їх кворум, необхідну кількість голосів за обрання слідчого судді тощо [6].

Наявність суттєвих прогалин у національному законодавстві з питань організації і діяльності слідчих суддів обумовила неоднозначну практику організації їхньої роботи навіть у структурі судів першої інстанції. В одних судах загальної юрисдикції слідчі судді поєднують виконання судово-контрольної функції з функцією розгляду цивільних і кримінальних справ по суті, а в інших таких самих судах вони повністю звільнені від основної роботи і виконують лише повноваження слідчого судді [7, с. 108].

Ми переконані у тому, що обрання слідчих суддів з числа суддів місцевих судів загальної юрисдикції на строк не більше трьох років при незвільненні їх від основних обов'язків судді першої інстанції, тобто лише за рахунок зменшення обсягу їхньої основної роботи, не забезпечує повноцінності судово-контрольної діяльності. З урахуванням міжнародного досвіду беззаперечним є відділення інституту «слідчого судді» зі структури зазначених судових органів в самостійну судову підсистему, бо лише повністю незалежний, автономний «слідчий суддя» повинен виконувати судово-контрольну функцію з повним позбавленням права на розгляд будь-яких інших судових справ та входження до структури конкретних судів першої чи апеляційної інстанції.

Найкращим для України було б запозичення інституційної побудови цього інституту з Франції, де слідчі судді повністю відокремлені у самостійний орган і виконують лише одну судово-контрольну функцію [8, с. 50–55]. Тут необхідно погодитися зі Ю. В. Скрипіною, яка відзначає, що саме така організаційна побудова інституту слідчих суддів може забезпечити якісний судовий контроль у досудовому розслідуванні за недопущенням незаконного обмеження прав і законних інтересів учасників кримінального провадження з боку владних суб'єктів, які ведуть кримінальний процес і виконують усі його завдання [9, с. 6]. На необхідності використання такої організаційної побудови інституту слідчих суддів наголошують 47 % опитаних нами прокурорів, керівників органів досудового розслідування і слідчих суддів.

Тож створення окремої автономної підсистеми слідчих суддів дійсно забезпечить не епізодичну їх участь у досудовому розслідуванні, як це має місце сьогодні за КПК України 2012 року, а надасть цій діяльності постійного, високопрофесійного характеру, що сприятиме як підвищенню ефективності судового захисту учасників кримінального провадження від беззаконня з боку його владних суб'єктів, так і забезпечить особисту відповідальність самого слідчого судді за кожне прийняте ним правозахисне рішення. Крім того, необхідно визначити ще й критерії, яким повинен відповідати суддя, що призначається (обирається) на посаду слідчого судді: віковий ценз, стаж роботи за фахом, знання міжнародно-правових стандартів із захисту прав людини тощо. У Франції та Німеччині, наприклад, слідчі судді призначаються на посади Президентами Республік за поданням Міністра юстиції [10, с. 897–898]. За статусом ці судді мають бути прирівняні до районних (міських) суддів.

У сучасній Україні, яка позиціонує себе як демократична та правова держава пріоритетного значення варто надавати захисту природних прав людини: на життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку тощо, які визначаються найвищою соціальною цінністю, а їх утвердження і забезпечення – головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Проте чинний КПК України 2012 року основну увагу слідчого судді зосереджує на захисті прав законовідступника, руйнівника правопорядку – підозрюваного, обвинуваченого, носія писаного права і обов'язку на понесення відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення, а не на пріоритетному, першочерговому захисті вже порушених природних прав жертви кримінального посягання – законослухняного, такого, що є опорою для держави і суспільства громадянина – потерпілого від вчиненого щодо нього кримінального правопорушення [11, с. 39–41].

Не зрозуміло, чому для законодавця України недопущення обмежень прав законовідступника є більш значущою цінністю,

ніж забезпечення (захист, відновлення) вже порушених природних прав законослухняного потерпілого, якого відсунуто на задвірки юстиції. Більш того, потерпілому навіть надано набагато менше правомочностей для власного (особистого) відстоювання порушених прав, порівняно з такими правомочностями, наданими підозрюваному, обвинуваченому. Чи не в цьому криється головна причина небувалого зростання злочинності в Україні і свавілля криміналітету? Навіть за КПК України 1960 року процесуальний статус потерпілого був більш міцним, ніж у демократичній, правовій державі за КПК України 2012 року [12, с. 9]. 80 прокурорів, керівників органів досудового розслідування і слідчих суддів зі 140 опитаних, або 58 % зазначають щодо на необхідності пріоритетного захисту прав потерпілого наглядово-контрольними органами під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Сьогодні забезпечення прав підозрюваного, обвинуваченого явно домінує над забезпеченням прав потерпілого, хоч це має бути навпаки, бо жертва кримінального правопорушення – об'єкт кримінально-правової охорони, а особа, яка вчинила кримінальне правопорушення – об'єкт кримінально-правового впливу. За КПК України 2012 року принцип пріоритетного захисту прав потерпілого взагалі не діє і не може діяти у зв'язку з тим, що захисній функції підозрюваного, обвинуваченого законодавець України надав основоположного, наскрізного, загальнопроцесуального значення (ч. 3 ст. 22 КПК України), а правозабезпечувальна функція потерпілого навіть не згадується.

На необхідність першочергового захисту порушених природних прав потерпілого також не звернуто уваги ні в ст. 2 КПК України, якою визначаються завдання кримінального правопорушення, ні в ст. 7 КПК України, якою визначаються засади (принципи) кримінального процесу, ні в ст. 22 КПК України, якою визначаються основоположні (загальнопроцесуальні) функції кримінальної процесуальної діяльності. Таку однобоку правозахисну діяльність слідчого судді не можливо вважати повноцінною [13, с. 49–52]. Чому законодавець основоположну (загальнодержавну) правозахисну функцію, визначену ст. 3 Конституції України, не поставив в один ряд з функціями, закріпленими ч. 3 ст. 22 КПК України – не зрозуміло?! Невже статус основоположних (загальнопроцесуальних) функцій набагато вищий, ніж обов'язкової загальнодержавної правозабезпечувальної (правозахисної) функції?

Законодавець дозволяє слідчому судді проводити судово-контрольне провадження, де розглядається письмове клопотання слідчого, погоджене з прокурором, про застосування до підозрюваного, обвинуваченого будь-якого запобіжного заходу без участі найбільш зацікавленого учасника кримінального провадження – потерпілого, який є безпосередньою стороною двостороннього кримінально-правового конфлікту: правопорушник (підозрюваний, обвинувачений) – жертва кримінального правопорушення (потерпілий), без відома і згоди якого владні суб'єкти кримінального провадження не повинні приймати жодного рішення відносно підозрюваного, обвинувачення. У частині 1 ст. 193 КПК України прямо відзначається, що «розгляд клопотання про застосування запобіжного заходу здійснюється за участю прокурора, підозрюваного, обвинуваченого, його захисника», тобто без участі потерпілого, його законного представника та представника-адвоката потерпілого».

Це явне ігнорування захисту прав потерпілого і принципу змагальності у кримінальному провадженні. Невідкладний ефективний судовий захист має бути гарантованим для усіх учасників кримінального провадження без будь-якого виключення [14, с. 5; 15, с. 31]. Проте при аналізі норм КПК України 2012 року спостерігається явне «партнерство» слідчого судді з діяльністю захисника – адвоката, який захищає підозрюваного, обвинуваченого бо усі повноваження слідчого судді спрямовані в основному також на захист особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, від незаконної підозри, обвинувачення. Є тут і прямий вилив принципів кримінального провадження (ст. 7 КПК України), які також в основному зорієнтовані на захист прав саме підозрюваного, обвинуваченого.

Щоб виступаючий від імені держави основний гарант забезпечення прав людини у досудовому розслідуванні – слідчий суддя, судово-контрольна діяльність якого пов'язується не стільки з державою, оскільки з правом, виконував свою правозахисну (правозабезпечувальну) функцію на належному рівні, всі аспекти його відповідальної діяльності повинні бути чітко врегульовані законом [16, с. 10–12]. На жаль, ні організаційні, ні функціональні, ні правові, ні теоретичні аспекти діяльності цього провідника права і гаранта забезпечення прав людини у досудовій стадії кримінального провадження, які б повністю відповідали вимогам Конституції України, правовим стандартам та нормам міжнародного права, ще не вирішені повністю. Проблема має гострий і актуальний характер і вимагає проведення глибоких досліджень на самостійному монографічному рівні.

Висновки

У першу чергу якнайшвидшого законодавчого зміцнення вимагає правовий статус слідчого судді, який поверхово визначений чинним КПК України 2012 року. Зокрема законом мають бути закріплені: місце і роль судово-контрольної діяльності у досудовому розслідуванні; завдання, функції, повноваження слідчого судді. З них має бути видно, що серед державних органів, діючих на досудовій стадії кримінального провадження, цей владний суб'єкт розміщується значно вище. Усі норми, що належать до діяльності слідчого судді у досудовому розслідуванні, необхідно зосередити в окремій главі КПК України. У цій самій главі необхідно й більш чітко врегулювати межі та обсяги судово-контрольних проваджень [17, с. 10].

Обов'язково слід детально відрегламентувати процедуру проведення судово-контрольного провадження при розгляді клопотань слідчого, прокурора про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та надання дозволів на проведення визначених законом слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій; порядок розгляду цих клопотань; порядок винесення ухвали та її проголошення; коло учасників судово-контрольного провадження залежно від виду запрошуваного слідчим, прокурором процесуального заходу тощо. Ми переконані в тому, що процедуру судово-контрольних проваджень необхідно так само деталізувати, як деталізовано судові провадження у судах першої, апеляційної і касаційної інстанцій. Інакше кажучи, в КПК України максимально ясно і чітко необхідно визначити коло учасників судово-контрольного провадження за всіма видами правозахисної діяльності, врегулювати права і обов'язки учасників цих проваджень.

КПК України повинен бути позбавлений усіх прогалин і суперечностей, що перешкоджають будь-якому учаснику досудового розслідування отримати захист з боку слідчого судді. Такі випадки, коли клопотання слідчого, прокурора про застосування до підозрюваного, обвинуваченого запобіжного заходу розглядалося б без одночасного захисту прав потерпілого, як це має місце сьогодні за правилами ч. 1 ст. 193 КПК України, не є повноцінним судово-контрольним захистом прав людини у досудовому розслідуванні. Ухвалу слідчого судді за результатами такого розгляду в жодному разі не можна визнавати легітимною.

Література

1. Смирнов А. В. Модели уголовного процесса / А. В. Смирнов. – СПб: Альфа, 200. – 224 с.

2. Грошевий Ю. М. Проблеми удосконалення законодавства, що регулює кримінальну процесуальну діяльність / Ю. М. Грошевий // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 33-34. – С. 695-705.

3. Брынцев В. Д. Седебная власть: Правосудие: Пути реформирования в Украине / В. Д. Брынцев. – Х. : Ксилон, 1998. – 296 с.

4. Маляренко В. Т. До питання про запобіжні заходи у кримінальному процесі / В. Т. Маряренко // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 4. – С. 40-42.

5. Муратова Н. Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории законодательного регулирования и практики / Н. Г. Муратова. – Казань: Казанский гос. Университет, 2004. – 259 с.

6. Іваненко І. В. Інститут слідчого судді за новим Кримінальним процесуальним кодексом [Електронний ресурс] – Режим доступу: http:/www.cka.conzt.gov.ua/.

7. Усенко Ю. Проблеми організаційної побудови інституту слідчого судді в Україні /Ю. Усенко// Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 107-111.

8. Шанталь Амбаса Леон. Обвинительная камера в уголовном процессе Франции / А.Л. Шанталь // Рос. Юстиция. – 1999. – № 7. – С. 50–55.

9. Скрипіна Ю. В. Слідчий суддя в системі кримінально-процесуальної діяльності (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис… докт. юрид. наук: 12.00.09 / Ю. В. Скрипіна.– Х., 2008. – 20 с.

10. Туманянц А. Р. Слідчий суддя як суб'єкт реалізації судових функцій у досудовому провадженні / А. Р. Туманянц // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 116-121.

11. Півненко В. П., Мірошниченко Є. О. Про презумпцію правоти і пріоритетності прав потерпілого / В. П. Півненко, Є. О. Мірошниченко // Вісник Верховного суду України. – 2004. – № 8.– С. 39–41.

12. Кавун Д. Ю. Кримінальний процесуальний механізм забезпечення прав потерпілого (фізичної особи) у досудовому розслідуванні: Автореф. дис.. докт. юрид. наук: 12.00.09/ Д. Ю. Кавун. – Х., 2017. – 23 с.

13. Мальцев В. Принцип гуманизма в уголовном законодательстве / В. Мальцев // Рос. Юстиція. – 2002 – № 7. – С. 49–52.

SUMMARY

The article notes that the legislator of Ukraine, when introducing judicial control into the pre-trial investigation, failed to clearly and unambiguously determine the procedural position of the investigating judge. It is emphasized that the organizational structure of this procedural institute is also imperfect. The author emphasizes the need to build this criminal procedural institution exclusively on the autonomous organizational and structural structure within the judicial system of Ukraine.

Key words: criminal proceedings, pre-trial investigation, prosecutorial supervision, departmental control, judicial control, law, human rights, settlement.

14. Соловьев А. Б., Якубович Н. А. Предварительное расследование и прокурорский надзор в свете судебной реформы / А. Б. Соловьев, Н. А. Якубович // Законность. – 1995. – № 8. – С. 4-6.

15. Лазарева В. А. Судебная защита в уголовном процессе РФ: проблемы теории и практики: Автореф. дисс.... докт. юрид. наук: 12.00.09 / В. А. Лазарева. – М., 2000. – 47 с.

16. Анишина В. П. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы: Монография / В.П. Анишина. – М.: Юристъ, 2006. – 446 с.

17. Золотых В. Заключение под. стражу по решению суда (обобщение практики применения) / В. Золотых // Росс. Юстиція. – 2002. – № 11. – С. 9-11.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ СПЕЦІАЛІСТА ДО ОКРЕМИХ ТАКТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ

КОВАЛЬОВ Юрій Юрійович - аспірант Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз імені Заслуженого професора М. С. Бокаріуса

УДК 343.985

У статті визначено місце і роль спеціальних знань і науково-технічних засобів під час проведення тактичних операцій у ході розслідування корупційних злочинів. Відзначається, що розслідування корупційних злочинів є найбільш складним та зумовлюється великим обсягом роботи у такому провадженні, що вимагає від правоохоронців узгодженого поєднання, планування та проведеннння слідчо-розшукових заходів для вирішення важливих тактичних завдань, що виникають у ході досудового слідства, а також безпосереднього застосування під час зазначених заходів необхідних спеціальних знань і науково-технічних засобів. Наголошується, що саме комплексний підхід, який передбачає належну взаємодію між слідчими, оперативними працівниками та відповідними спеціалістами у досягненні єдиної спільної мети за допомогою різних методів і засобів, забезпечує оптимізацію та ефективність процесу розслідування зазначених злочинів. З'ясовано, що слідчо-оперативна група є найбільш ефективною формою процесуальної взаємодії слідчого, оперативних працівників та спеціалістів відповідного профілю в організації та проведенні тактичних операцій, які, своєю чергою, ефективно використовуються для вирішення окремих тактичних завдань і мають багатофункціональне призначення, зумовлене слідчою ситуацією й функціональною спрямованістю системи слідчих, оперативно-розшукових, організаційних, профілактичних та інших дій. Досліджуючи проблематику автор акцентує свою увагу на окремих тактичних операціях, результативне проведення яких є виключно неможливим без застосування сучасних можливостей спеціальних знань та науково-технічних засобів. З урахуванням проаналізованих теоретичних здобутків та практичного досвіду розслідування злочинів корупційної спрямованості, в цьому сенсі виокремлено та розглянуто тактичні операції «Затримання одержувача хабара на місці злочину» та «Встановлення способу вчинення службового розкрадання».

Ключові слова: злочин, корупція, службова особа, протидія, тактична операція, тактичне завдання

Постановка проблеми

Проблема продидії корупційній злочинній діяльності не втрачає своєї актуальності і до сьогодні, чисельність скоєних злочинів зазначеної категорії з кожним роком зростає, а механізм їх вчинення все більш ускладнюється. У таких умовах розслідування корупційних злочинів є найбільш складним та зумовлюється великим обсягом роботи у такому провадженні, що вимагає від правоохоронців узгодженого поєднання, планування та проведеннння однойменних та різнойменних слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових та організаційних заходів для вирішення важливих тактичних завдань, що виникають у ході досудового слідства, а також безпосереднього застосування під час цих слідчо-оперативних заходів необхідних спеціальних знань і науково-технічних засобів. Саме комплексний підхід, що передбачає належну взаємодію

між слідчими, оперативними працівниками та відповідними спеціалістами у досягненні єдиної спільної мети, але використовуючи при цьому різні методи та засоби, забезпечує оптимізацію та ефективність процесу розслідування зазначених злочинів.

Ступінь розробленості проблеми

Теоретичні основи криміналістичного вчення про тактичні операції було закладено ще у 70–80-ті роки минулого століття [1;2], а згодом вони набули свого розвитку та подальшої деталізації [3; 4; 5]. Зокрема, дослідженню проблемних питань тактичних операцій як категорії окремих криміналістичних методик та водночас складової конкретного акту розслідування, їх сутності, функціонального призначення та видів присвятили свою увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені-криміналісти, як: Р.С. Бєлкін, А.В. Дулов, А.Ф. Волобуєв, М.В. Даньшин, С.Ф. Денисюк, Л.Я. Драпкін, С.Ф. Здоровко, В.А. Журавель, О.В. Олішевський, Р.Л. Степанюк, В.М. Шевчук, В.Ю. Шепітько, В.І. Шиканов, М.П. Яблоков та інші. Проблеми залучення спеціалістів до проведення тактичних операцій під час розслідування злочинів, у тому числі й корупційної спрямованості, на жаль, висвітлювалися лише фрагментарно у працях Д.А. Бондаренка, Н.В. Кимлик, В.В. Крюкова, М.М. Лашка, Я.Є. Мишкова, Б.В. Романюка, Т.В. Філатової, О.Ю. Фролової, В.В. Циркаля, А.І. Шила, М.Г. Щербаковського В.О. Яремчук та інших науковців.

Метою цієї статті є дослідження питання щодо можливостей застосування спеціальних знань і науково-технічних засобів під час проведення тактичних операцій при розслідуванні корупційних злочинів.

Виклад основного матеріалу

У теорії криміналістики визначається, що під тактичними операціями слід розуміти комплекс слідчо-розшукових дій, який здійснюється в процесі розслідування за єдиним планом з метою реалізації такого тактичного завдання, яке не може бути вирішене проведенням окремої слідчої (розшукової) дії. В організації та проведенні тактичних операцій беруть участь, як правило, декілька слідчих та оперативних працівників, а у разі необхідності залучаються й спеціалісти відповідного профілю (слідчо-оперативна група) [6, с. 268]. У цьому сенсі має рацію відомий вчений-криміналіст Р.С. Бєлкін, який відзначає, що слідчо-оперативна група є найбільш ефективною формою процесуальної взаємодії слідчого із іншими учасниками розслідування: 1) здійснювані членами слідчо-оперативної групи слідчі та інші дії підпорядковуються єдиним цілям; 2) всі дії членів слідчо-оперативної групи узгоджені поміж собою, зокрема, через розроблення єдиного плану; 3) кожен з учасників слідчо-оперативної групи, діючи в межах компетенції, зберігає функціональну самостійність [7, с. 498]. Тож тактичні операції за сферою, напрямами тактичного впливу та діапазоном застосування в процесі розслідування злочинів є багатофункціональними організаційно-тактичними засобами здійснення досудового розслідування, які ефективно використовуються для вирішення окремих тактичних завдань і мають багатофункціональне призначення, зумовлене слідчою ситуацією й функціональною спрямованістю системи слідчих, оперативно-розшукових, організаційних, профілактичних та інших дій [8, с. 39].

Серед вчених-криміналістів докладалося чимало зусиль до виділення тактичних операцій, як найбільш ефективних засобів розслідування окремих видів корупційних злочинів. Так, наприклад, Я.Є. Мишков у своїй дисертаційній роботі, присвяченій методиці розслідування хабарництва, наводить перелік і зміст тактичних операцій, які необхідно застосовувати під час розслідування даної категорії злочинів: «Затримання», «Документ», «Група», «Пошук» [9, с. 122–124]. О.В. Приходько в аналогічній категорії злочинів пропонує проводити такі тактичні операції, як «Затримання», «Предмет хабара», «Інтерес хабародавця», «Статус суб'єкта злочину», «Співучасники», «Серія», «Матеріальна шкода», «Умови хабарництва», «Пошук злочинця», «Захист від зовнішнього впливу на слідство», «Нейтралізація ненасильницького тиску на свідків (потерпілих)» [10, с. 188–192]. Своєю чергою

В.А. Князєв при розслідуванні службових розкрадань пропонує проводити тактичні операції: «Документ», «Співучасники» та «Забезпечення відшкодування матеріальних збитків» [11, с. 79].

Найбільший інтерес в аспекті нашого дослідження становлять тактичні операції, результативне проведення яких є виключно неможливим без застосування сучасних можливостей спеціальних знань та науково-технічних засобів. З урахуванням проаналізованих нами теоретичних здобутків та практичного досвіду розслідування злочинів корупційної спрямованості, в цьому сенсі можемо виокремити такі тактичні операції, як «Затримання одержувача хабара на місці злочину» та «Встановлення способу вчинення службового розкрадання». Тож розглянемо дані тактичні операції більш детально.

Затримання одержувача хабара на місці злочину. Проведення цієї тактичної операції полягає у викритті й захопленні службової особи-хабароодержувача безпосередньо на місці злочину відразу після виходу заявника з приміщення або відразу після вручення предмета неправомірної вигоди, коли заявник ще знаходиться у приміщенні та спостерігає за подальшими діями хабароодержувача. На практиці реалізація такої ситуації передбачає планомірну оперативну розробку конкретної службової особи, яка підозрюється в одержанні предмета неправомірної вигоди та розробку відповідних спеціальних планів, скоординованих із загальним планом досудового розслідування у конкретному провадженні, що вимагає особливо кропіткої підготовки та взаємоузгодженої співпраці слідчого, співробітників оперативних підрозділів та відповідних спеціалістів. Специфіка цієї тактичної операції визначається насамперед місцем та роллю в ній оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій, до яких належать: встановлення негласного спостереження за службовою особою – передбачуваним хабароодержувачем, аудіо-, відеоконтроль за місцем її роботи та місцем проживання; прослуховування та запис її телефонних розмов, зняття інформації з технічних каналів зв'язку; ознайомлення з документами, в яких міститься інформація, що прямо або опосередковано вказує на факти використання службовою особою свого службового становища всупереч інтересам служби та вчинення інших неправомірних дій або ж на саму неправомірну вигоду; одержання інформації щодо особистості передбачуваного одержувача хабара, його посадового становища, найближчих соціальних контактів, безпосередніх функціональних обов'язків тощо.

На основі отриманої інформації розробляється подальший план тактичної операції, який включає проведення низки підготовчих заходів:

– обстеження місця передбачуванного затримання та прилеглої до нього території, вивчення шляхів підходу і відходу до таких об'єктів, місць можливого розташування транспортних засобів злочинця;

– зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж для фіксування домовленості між передбачуваним хабароодержувачем або його посередником та заявником щодо умов, місця та часу їх зустрічі, самого факту одержання службовою особою неправомірної вигоди;

– позначення предмета неправомірної вигоди спеціальними хімічними реагентами та відображення його індивідуальних ознак у протоколі, фіксування процесу помітки грошових коштів за допомогою відео або фотозйомки;

– установка та перевірка справності спеціалістом-криміналістом пристроїв аудіо- та/або відеозапису в одязі або речах заявника, а у разу наявної можливості також в передбачуваному місці надання-одержання неправомірної вигоди з максимальною неможливістю передчасного їх виявлення;

– проведення детального інструктажу заявника щодо тактики поведінки при зустрічі з передбачуваним хабароодержувачем, предмету розмови, умовних сигналів з членами слідчо-оперативної групи, порядку використання технічних засобів фіксації розмови тощо;

– забезпечення таємного переміщення співробітників і транспорту слідчо-оперативної групи до місця затримання, блоку-

вання можливих шляхів відходу злочинця та його ймовірних співучасників.

До основного етапу тактичної операції доцільно залучати спеціаліста-криміналіста, спеціаліста-бухгалтера, медичного співробітника, співробітників, які повинні спостерігати за реакцією службової особи (її посередника), а у разі необхідності й інших фахівців. Алгоритм дій слідчо-оперативної групи може бути наступним:

– затримання службової особи або її посередника в порядку ст. 208 КПК, слідчий огляд місця надання-одержання неправомірної вигоди, а якщо існує незначний проміжок часу між передачею хабара і безпосереднім затриманням службової особи й обшук місця вручення хабара, вилучення і фіксація слідів та доказів злочинної події;

– особистий обшук та освідування службової особи або її посередника, вилучення з тіла та одягу слідів спеціальної хімічної речовини для призначення хімічної експертизи щодо індентифікації її слідів, виявлення самого предмета неправомірної вигоди, документів, у яких відображені неправомірні дії службової особи та інших речових доказів (за участю медичного співробітника, спеціаліста-криміналіста та спеціаліста-бухгалтера);

– допити усіх можливих свідків, допит службової особи та/або її посередника, які отримали пропозицію одержання неправомірної вигоди;

– отримання за допомогою спеціаліста-криміналіста зразків відбитків пальців рук, голосу підозрюваного і заявника для призначення відповідних дактилоскопічних та фоноскопічних експертиз.

Варто зазначити, що згадана тактична операція може ускладнюватися коли предмет хабара передається або планується до передачі по ланцюжку із залученням декількох посередників або з використанням безготівкових форм розрахунків, особливо якщо грошові кошти перераховуються на розрахункові рахунки зарубіжних банківських установ або підставних комерційних структур. В останніх випадках доцільним є залучення до проведення тактичної операції спеціаліста банківської сфери. Крім того, слід враховувати, що нерідко службові особи, які одержують неправомірну винагороду, мають особистий досвід роботи у правоохоронних структурах, тому важливим є фіксування спеціалістом-криміналістом всіх дій учасників слідчо-оперативної групи відповідними науково-технічними засобами та обрання найбільш доцільного моменту затримання службової особи з метою запобігання можливої з її боку протидії розслідуванню та спростування безпідставних звинувачень правоохоронців у провокації передачі предмета неправомірної вигоди та штучного створення доказів вчинення злочину. Вбачається, що з тактичної точки зору операцію щодо викриття службової особи на гарячому бажано проводити через деякий проміжок часу після одержання нею предмета хабара, надаючи їй тим самим законну можливість відмовитися від вчинення неправомірних дій та реалізації злочинного наміру.

Встановлення способу вчинення службового розкрадання. Зазначена тактична операція застосовується для вирішення тактичного завдання зі встановлення конкретних прийомів незаконного використання та привласнення фінансових чи матеріальних ресурсів підприємства, установи або організації, які перебувають у віданні посадової або матеріально-відповідальної особи згідно її службового становища. Такими можуть бути: 1) *спосіб підготовки до злочину:* створення резервів фінансових або матеріальних ресурсів; складання фіктивних документів щодо кількості та якості продукції, переданої на баланс підприємтва; виготовлення дублікатів документів взамін неправдиво втрачених; створення пересортиці сировини і готової продукції тощо; 2) *спосіб викрадення, привласнення або заволодіння, що вчиняється шляхом службового зловживання*: фіктивне списання сировини або готової продукції у зв'язку з їх природним псуванням; виготовлення неврахованої продукції в процесі виробництва та її подальший збут через торгових представників; присвоєння грошових коштів, виручених з продажу товарів через їх безкасову реалізацію; створення необлікованих надлишків матеріальних цінностей при прийманні їх в складські або торгівельні організації; включення в відомості про

оплату праці працівників, які фактично не працюють в даній організації (підприємстві, установі) тощо; 3) *спосіб його приховування*: переказ привласнених грошових коштів на банківські рахунки фіктивних юридичних або підставних фізичних осіб, у тому числі, що знаходяться за кордоном; неправдиве оголошення про стійку фінансову неспроможність господарюючого суб'єкта; ведення «подвійної» бухгалтерії, знищення або фальсифікація первинних та зведених бухгалтерських документів і т.д. Причому важливо не просто встановити спосіб підготовки, вчинення та приховування злочину, а й доказати обумовленість обраного злочинцем способу корупційних дій його службовим статусом, функціональними обов'язками або ж авторитетом займаної посади.

Проведення зазначеної тактичної операції є найбільш доцільним ще й тому, що за її результатами слідчий може вийти на організатора корупційного злочину, встановити особистості всіх співучасників злочину та виявити у чому полягає спільність їх задуму, а також визначити розмір нанесених матеріальних збитків, унаслідок чого грошові кошти не надійшли до відповідного бюджету, організації, підприємства або громадян під час реалізації тих чи інших державних соціальних програм й надалі одержати інформацію про всю корупційну схему злочинної діяльності та визначити механізм злочинних дій у цілому. Сама ж реалізація цієї тактичної операції передбачає передусім пошук, виявлення, вилучення та дослідження документальних джерел інформації, які містять відомості та факти про обставини розслідуваної події або можуть бути долучені до кримінального провадження в якості речових доказів, для чого до складу слідчо-оперативної групи залучаються компетентні фахівці у економічній або бухгалтерській галузі, спеціалісти контрольно-наглядових органів та спеціаліст-криміналіст. За участю зазначених фахівців проводиться наступний комплекс слідчо-розшукових та організаційних заходів:

– отримання необхідної консультаційної допомоги від спеціалістів економічної галузі з питань виробничої, комерційної, фінансової та інших видів господарської діяльності визначеної юридичної особи з урахуванням специфіки сфери та конкретної галузі суспільних відносин, на які посягають злочинні дії, про факти порушення працівниками бухгалтерії загальних правил ведення бухгалтерського обліку господарських операцій, факти порушення складання та подання до відповідних державних органів фінансових звітів та податкових декларацій тощо;

– здійснення перевірки за інтегрованими інформаційно-пошуковими системами Національної поліції України (обліки викрадених та підроблених документів, картотеки грошових знаків та цінних паперів, каталоги продукції фірм виробників тощо), державними реєстрами інформаційної мережі Міністерства юстиції України (реєстром осіб, які вчинили корупційні правопорушення, реєстром підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, реєстром довіреностей тощо) з метою отримання довідково-аналітичної та оперативно-розшукової інформації, у тому числі про типові сліди, способи та механізм вчинених корупційних дій, а також про аналогічні нерозкриті злочини;

– виявлення за допомогою спеціаліста-економіста (спеціаліста-бухгалтера) системи документального відображення корупційних дій службових осіб щодо незаконного ними використання, привласнення або розтрати фінансових чи матеріальних ресурсів юридичної особи, вчинених шляхом службових зловживань, визначення переліку первинних та зведених бухгалтерських документів, які варто знайти, дослідити та зберегти під час кримінального провадження;

– направлення запитів до територіальних контрольно-наглядових органів, реєстраційних служб управлінь юстиції (щодо проведених перевірок державних закупівель, здійснених витрат, стану і достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності господарюючого суб'єкта, зареєстрованих бенефіціарів юридичної особи тощо), запитів в різні установи та організації, де офіційно може зберігатися майно службової особи, яка підозрюється у вчиненні корупційного злочину;

– вилучення за участю відповідних спеціалістів обліково-фінансової, господарсько-

договірної та іншої документації, пов'язаної з фінансово-господарською діяльністю підприємтва, установи чи організації, зі службовою діяльністю конкретних розкрадачів, шляхом отримання тимчасового доступу до неї, проведенням групових обшуків службових приміщень за місцезнаходженням юридичної особи (її філіалів та структурних підрозділів), обшуків за місцем проживання підозрюваних, за іншими місцями можливого зберігання документів;

– огляд, за участю фахівців з бухгалтерського обліку, спеціалістів економічної галузі, спеціаліста-криміналіста, спеціаліста з інформаційно-телекомунікаційних систем, вилучених документів у паперовому та електронному вигляді, аналіз їх змісту та виявлення в них слідів матеріальної та інтелектуальної підробки;

– проведення аудиторських перевірок, ревізій, інвентаризацій та інших перевірок з метою виявлення недоліків в господарських операціях з точки зору їх законності, достовірності, економічної доцільності та правильності відображення в облікових реєстрах, виявлення нових, раніше невідомих епізодів злочинів і причетних до них осіб;

– допити підозрюваних, потерпілих, усіх можливих свідків з метою отримання свідчень, що можуть вказувати на факти прихованих нестач, списування грошових коштів на неіснуючі витрати, створення неврахованих надлишків, відомостей щодо виведення бюджетних коштів до тіньового обігу, у тому числі при здійснення державних або муніципальних закупівель, здійсненні платіжно-розрахункових операцій, що не відповідають напрямам або адресності фінансування діяльності, визначених зведеним бюджетним розписом та кошторисною документацією тощо;

– виявлення реалізаторів викрадених товарно-матеріальних цінностей та встановлення корупційних зв'язків службових осіб з представниками інших комерційних структур або вищестоящих владно-управлінських і контрольно-наглядових державних органів, шляхом встановлення науково-технічних засобів аудіо-, відеоконтролю підозрюваного, фіксації факту передачі-отримання грошових коштів, проведення огляду його електронної кореспонденції (листування в онлайн-месенджерах, електронній пошті), отримання у операторів мобільного зв'язку роздруківок вхідних та вихідних з'єднань, текстових та мультимедійних повідомлень, прослуховування та записів телефонних розмов, візуального спостереження за ймовірними співучасниками, моніторингу їх банківських рахунків (за участю спеціаліста-криміналіста, спеціаліста з інформаційно-телекомунікаційних систем, фахівців банківської сфери);

– призначення необхідних судових експертиз (почеркознавчої, техніко-криміналістичної, експертиз документів про економічну діяльність підприємств і організацій, документів бухгалтерського, податкового обліку і звітності, телекомунікаційних систем та засобів, матеріалів відео- та звукозапису, комп'ютерної техніки і програмних продуктів та інших).

Висновки

Таким чином, плануючи проведення розглянутих нами тактичних операцій в аналізованих провадженнях, варто враховувати й потребу в залученні до їх безпосередньої реалізації компетентних фахівців з метою комплексного застосування при цьому спеціальних знань й інноваційних науково-технічних засобів. Очевидно, що слідчо-оперативна група є найбільш оптимальною формою взаємодії слідчого, оперативних співробітників і спеціалістів при розслідуванні корупційних злочинів, особливо тих, що вчиняються у складі організованих злочинних груп. Адже в умовах необхідності вирішення низки найскладніших тактичних завдань, пов'язаних не лише з пошуком і фіксацією слідової інформації та неспростовних доказів, але й з вчасним запобіганням і подоланням протидії слідству з боку зацікавлених високопосадових осіб, організація розслідування зазначених кримінальних правопорушень потребує відповідну мобілізацію усіх наявних у правозастосовчій практиці сил, засобів і методів, а тому й забезпечення цілеспрямованості, упорядкованості, координації та обліку одержаних результатів дій всіх її учасників.

Література

1. Шиканов В.И. Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1983. 200 с.

2. Князев В.А. О понятии тактической операции. *Криминалистика и судебная экспертиза*. 1982. Вып. 25. С. 64–68.

3. Баев О.Я., Комаров И.М. Тактические операции в досудебном производстве по уголовным делам: основы теории и практики: научн. практич. издание. Москва: Юрлитинформ, 2016. 264 с.

4. Комаров И.М. Криминалистические операции досудебного производства в системе криминалистики: монография. Москва: Юрлитинформ, 2010. 256 с.

5. Марочкин Н.А. Теоретические проблемы и тактические операции в криминалистике: учеб. пособие. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1999. 32 с.

6. Криміналістика: підручник: у 2 т. Т. 1 / А.Ф. Волобуєв, М.В. Даньшин, А.В. Іщенко та ін.; за заг. ред. А.Ф. Волобуєва, Р.Л. Степанюка, В.О. Малярової. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ. 2018. 384 с.

7. Криминалистика: учебник / Т. В. Аверьянова и др.; под ред. Р.С. Белкина. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: НОРМА, 2005. 990 с.

8. Шевчук В.М. Системний характер функцій тактичних операцій та їх класифікація. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2010. Вип. 10. С. 38–48.

9. Мишков Я.Є. Методика розслідування хабарництва: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2005. 179 с.

10. Приходько О.В. Тактичні операції при розслідуванні хабарництва, вчиненого у сфері право-охоронної діяльності. *Право і безпека:* 2010. № 3 (35). С. 188–192.

11. Князев В.А. Проблемы тактических операций в методике расследования хищений государственного или общественного имущества: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Харьков, 1986. 245 с.

SUMMARY

The article identifies the place and role of special knowledge and scientific and technical means during tactical operations in the investigation of corruption crimes. It is noted that the investigation of corruption crimes is the most complex and due to the large amount of work in such proceedings, which requires law enforcement officers to coordinate, plan and conduct investigative measures to address important tactical issues arising during the pre-trial investigation, as well as direct application. time of the specified actions of necessary special knowledge and scientific and technical means. It is emphasized that a comprehensive approach, which involves proper interaction between investigators, operatives and relevant professionals in achieving a common goal through different methods and tools, ensures the optimization and efficiency of the investigation of these crimes. It was found that the investigative task force is the most effective form of procedural interaction between the investigator, operatives and specialists of the relevant profile in organizing and conducting tactical operations, which, in turn, are effectively used to solve certain tactical tasks and have a multifunctional purpose due to the investigative situation. and the functional orientation of the system of investigative, operational and investigative, organizational, preventive and other actions. Exploring the issue, the author focuses on certain tactical operations, the effective implementation of which is extremely impossible without the use of modern capabilities of special knowledge and scientific and technical means. Taking into account the analyzed theoretical achievements and practical experience of investigating corruption-related crimes, in this sense the tactical operations "Detaining the recipient of a bribe at the crime scene" and "Establishing the method of committing burglary" are singled out and considered.

Keywords: crime, corruption, official, counteraction, tactical operation, tactical task.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

НЕСТЕРЕНКО Олександр Володимирович, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК: 342.95 (477)

У статті обґрунтовується значимість постановки мети та завдань у сфері публічного управління.

Аналізуються та узагальнюються теоретико-правові підходи до визначення мети і завдань забезпечення національної безпеки і оборони України.

Визначається мета забезпечення національної безпеки і оборони України, яка полягає у створенні всіх необхідних умов для досягнення (або відновлення) та утримання стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, усунення чи мінімізація їх деструктивного впливу на сфери воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Акцентується увага, що досягнення поставленої мети передбачає виконання ряду завдань із забезпечення національної безпеки і оборони України, а саме: 1) формування, моніторингу та вдосконалення адекватної викликам сьогодення нормативно-правової бази, що регламентує сферу забезпечення національної безпеки і оборони України; 2) вироблення та здійснення системної, послідовної та обґрунтованої політики держави у сфері національної безпеки і оборони, орієнтованої на ефективний захист національних інтересів; 3) створення оптимальної інфраструктури публічного управління та системи суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України; 4) налагодження управління, координації та взаємодії в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України, та інших завдань.

Ключові слова: мета, завдання, забезпечення, національна безпека, оборона, стратегія, концепція.

Постановка проблеми

Одним із чи не найважливіших етапів управління на різних його рівнях є визначення мети та завдань. Особливе значення має даний етап у стратегічному управлінні державою, і передусім у сфері національної безпеки і оборони як основи функціонування держави в цілому та благополуччя її народу. Проте у чинному законодавстві мета та завдання забезпечення національної безпеки чітко не визначені, що зумовлює актуальність дослідження та уточнення даного аспекту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сферу національної безпеки і оборони та відповідно її забезпечення досліджували низка науковців: А. Бетлер, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, О.С. Власюк, З.Р. Кісіль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.А. Ліпкан, А.Г. Мосейко, О.М. Музичук, В.Г. Пилипчук, В.В. Середа, С.Г. Стеценко, В.І. Ткаченко та інші правознавці.

Невирішені раніше проблеми

Проте мета та завдання забезпечення національної безпеки і оборони України висвіт-

лені фрагментарно та потребують подальшого дослідження з врахуванням останніх змін у чинному законодавстві.

Метою даної статті є уточнення мети та завдань забезпечення національної безпеки і оборони України.

Виклад основного матеріалу

Мета – це один з елементів поведінки та свідомої діяльності людини, що характеризується передбаченням, уявленням наслідків діяльності, шляхів досягнення бажаних та необхідних результатів за допомогою певного переліку засобів; це випереджувальна ідея, що оцінена можливою для здійснення; це вихідна позиція, що визначається системою взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом управління, оскільки їхні взаємозв'язки характеризуються діалектикою мети, засобу та результату [1].

Тобто мета – це передбачений у свідомості результат, на досягнення якого спрямована діяльність суб'єкта [2]. Встановлення мети є початком будь-якого управлінського впливу, дії, визначення основного змісту стратегій та планів, основою побудови критеріїв, стандартів, нормативів, що використовуються для оцінювання діяльності та виявлення проблем, вироблення «стрижня» організаційно-практичної діяльності. При цьому практичний бік визначення цілей полягає в орієнтації на інтеграцію зусиль і за її допомогою об'єднання різнобічних дій в певну упорядковану систему або процес [1].

Не можна не погодитися і з Д.А. Карімовим стосовно того, що саме мета лежить в основі пізнання права, процесу його створення, реалізації, розвитку та вдосконалення [3, с.307]. Відповідно досягнення мети передбачає суб'єктивну діяльність через інструментальні державні механізми [4, с.146-158]. В.І. Ткаченко, Є.Б. Смірнов та О.О. Астахов з цього приводу слушно підкреслюють, що без визначення мети, як основи всього процесу забезпечення національної безпеки, неможливий поступальний розвиток на шляху ефективного вирішення проблем безпеки життєдіяльності людини, суспільства й держави засобами державних політичних рішень. Без мети неможливо здійснювати керуючі впливи, без мети взагалі не може бути процесу управління [5, с.5].

В.А. Ліпкан вважає, що метою системи забезпечення національної безпеки є організація управління системою національної безпеки через ефективне функціонування самої системи забезпечення [2]. Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу і збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин [6, с.262], як стверджують В.В. Середа, З.Р. Кісіль та Р-В.В.Кісіль.

Натомість О.С. Власюк вважає, що мета забезпечення безпеки як діяльності суб'єкта полягає у досягненні ним здатності утримувати сукупність загроз на певному докритичному (припустимої небезпеки) рівні, за якого загрозливі чинники виявилися б неспроможними згубно вплинути на його існування і розвиток. Система національної безпеки України, на думку автора, повинна захищати корінні (базові) інтереси українського народу, а отже, спрямовуватися на усунення або подолання деструктивної дії внутрішніх, регіональних і глобальних чинників, що перешкоджають або гальмують досягнення національно значущих цілей [7, с.26-27]. Проте, як слушно зазначає О.М. Венгер, будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам, закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації [8].

У чинному законодавстві прямо не визначено мету забезпечення національної безпеки і оборони України. Але у ч.4 ст.3 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII встановлено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо. Крім того, у ч.1 ст.3 Закону закріплено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина –їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов

для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій [9].

Більш детально мета забезпечення національної безпеки і оборони України розкривається в Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015. Так, основними цілями Стратегії національної безпеки України проголошено наступні: 1) мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; 2) утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО [10].

Досягнення поставленої мети вимагає реалізації низки завдань, у яких вона конкретизується. Зокрема, досягнення визначених цілей Стратегії національної безпеки України потребує: 1) зміцнення Української держави шляхом забезпечення поступального суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку України; 2) якісно нової державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів в економічній, соціальній, гуманітарній та інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки та створення ефективного сектору безпеки і оборони України; 3) нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної системи безпеки [10].

Відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 року № 92/2016, основними завданнями сектору безпеки і оборони визначені наступні: 1) оборона України, захист її державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; 2) захист державного кордону України; 3) захист конституційного ладу, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення громадської безпеки та охорони державної таємниці, іншої інформації з обмеженим доступом; 4) попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, боротьба з тероризмом, корупцією та організованою злочинністю у сфері управління і економіки; 5) забезпечення інформаційної та кібербезпеки; 6) надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також воєнного характеру, розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері; 7) участь у забезпеченні міжнародної стабільності та безпеки [11].

О.С. Власюк першочерговим завданням побудови системи національної безпеки в Україні називає створення дієвого механізму виявлення, прогнозування і знешкодження загроз та інших дестабілізуючих чинників суспільного розвитку, сприяння нормалізації функціонування базових структур суспільства, зокрема виведенню Української держави з внутрішньої кризи, відродженню повнокровної життєдіяльності української нації [7, с.27].

В.О. Антонов до основних завдань, що необхідно, на думку автора, матеріалізувати для забезпечення національної безпеки держави, відносить наступні: 1) відновлення територіальної цілісності України та цілісності демократичних інститутів на всій її території, реінтеграцію тимчасово окупованих територій після їх звільнення; 2) розробку (уточнення) концепцій, доктрин, стратегій, інших

керівних документів, у тому числі науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки та їх реалізації; 3) створення та підтримку готовності до застосування сил і засобів системи забезпечення національної безпеки, у тому числі удосконаленні її організаційної структури, кадрового, матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення; 4) організацію підготовки сил і засобів системи забезпечення національної безпеки до їх застосування згідно зі штатним призначенням; безпосереднє керівництво структурними елементами системи забезпечення національної безпеки; 5) локалізацію, деескалацію та врегулювання конфліктів (кризових ситуацій) у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави, ліквідацію їхніх наслідків; 6) здійснення планової та оперативної діяльності щодо забезпечення національної безпеки, у тому числі спільно з міжнародними структурами безпеки та в рамках укладених договорів у сфері безпеки; 7) комплексний моніторинг факторів, які здійснюють негативний вплив на національну безпеку, у тому числі прогнозування, виявлення та оцінка загроз, їхніх джерел і наслідків прояву; 8) комплексний моніторинг факторів, які здійснюють позитивний вплив на національну безпеку, у тому числі прогнозування, виявлення та оцінка додаткових можливостей для забезпечення досягнення національних інтересів; 9) координацію діяльності сил і засобів системи забезпечення національної безпеки, контроль за здійсненням заходів щодо забезпечення національної безпеки, оцінку результативності дій та витрат на проведення цих заходів [12, с.245-246].

Досліджуючи цілі та завдання забезпечення національної безпеки і оборони, заслуговують на увагу і такі їх групи, як: 1) нормотворчі – розроблення, затвердження, удосконалення та скасування правових приписів, що регулюють правовідносини у сфері національної безпеки; 2) правоохоронні – напрямки діяльності суб'єктів публічного адміністрування, спрямовані на забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, охорони публічного порядку, власності, інших охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб, що можуть здійснюватися з використанням особливих методів, включаючи публічний примус; 3) оборонні – комплекс політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки держави до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [13, с.334].Проте, на нашу думку, завдання повинні бути більш конкретними та потенційно виконуваними, здатними бути виміряними й оціненими, чого не можна сказати про частину із розглянутих вище завдань.

Висновки

Метою забезпечення національної безпеки і оборони України є створення всіх необхідних умов для досягнення (або відновлення) та утримання стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, усунення чи мінімізація їх деструктивного впливу на сфери воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання ряду завдань із забезпечення національної безпеки і оборони України, а саме:1) формування, моніторинг та вдосконалення адекватної викликам сьогодення нормативно-правової бази, що регламентує сферу забезпечення національної безпеки і оборони України; 2) вироблення та здійснення системної, послідовної та обґрунтованої політики держави у сфері національної безпеки і оборони, орієнтованої на ефективний захист національних інтересів; 3) створення оптимальної інфраструктури публічного управління та системи суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України; 4) налагодження управління, координації та взаємодії в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України; 5) розробка та реформування комплексу політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформацій-

них, правових, організаційних та інших засобів, заходів, форм і методів забезпечення національної безпеки і оборони України; 6) попередження, виявлення та припинення правопорушень, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України; 7) забезпечення гідного зовнішньополітичного позиціонування України у Європі та світі.

Література

1. Шершньова З.Є. Стратегічнеуправління.Підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: КНЕУ, 2004. 699 с.

2. Ліпкан В.А. Національна безпека України: Навчальний посібник. Київ: КНТ, 2009 576 с.

3. Каримов Д.А. Философскиепроблемы права. М., 1972. 318 с.

4. Бэтлер А. Национальныеинтересы, национальная и международнаябезопасность. *ПОЛИС*. 2002. № 4. С.146-158.

5. Ткаченко В.І., Смірнов Є.Б., Астахов О.О. Шляхи формування системи забезпечення національної безпеки. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил*. 2015. Вип. 2(43). С.3-8.

6. Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р-В.В. Адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

7. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : Вибр. наук. праці. К: НІСД, 2016. 528 с.

8. Венгер О.М. Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_161.pdf

9. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст.241.

10. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text

11. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 року № 92/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2

12. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

SUMMARY

The article substantiates the importance of setting goals and objectives in the field of public administration.

Theoretical and legal approaches to determining the goals and objectives of national security and defense of Ukraine are analyzed and summarized.

The goal of ensuring the national security and defense of Ukraine, which is to create all necessary conditions for achieving (or restoring) and maintaining the state of protection of state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional order, human and civil rights and freedoms, and other national interests of Ukraine from real and potential threats, elimination or minimization of their destructive impact on the spheres of military, foreign policy, state, economic, information, environmental security, cyber security of Ukraine, etc.

It is emphasized that the achievement of this goal involves the implementation of a number of tasks to ensure national security and defense of Ukraine, namely: 1) formation, monitoring and improvement of adequate to today's challenges regulatory framework governing national security and defense of Ukraine; 2) development and implementation of a systematic, consistent and sound state policy in the field of national security and defense, focused on the effective protection of national interests; 3) creation of the optimal infrastructure of public administration and the system of subjects of national security and defense of Ukraine; 4) establishment of management, coordination and interaction in the system of subjects of national security and defense of Ukraine, and other tasks.

Key words: purpose, tasks, provision, national security, defense, strategy, concept.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ

ШЕВЧЕНКО А.В. - кандидат юридичних наук, суддя Київського окружного адміністративного суду

УДК 342.9

У статті зазначено, що у контексті розбудови держави проблема оцінювання діяльності працівників органів державної влади завжди була актуальною. Це стосується й проблеми оцінювання діяльності працівників суду, зважаючи на їх функцію здійснення правосуддя та тривалий процес реформування системи судоустрою України. За результатами аналізу доктринальних підходів до поняття «оцінювання діяльності» установлено, що воно характеризується поліваріантністю підходів до його тлумачення науковцями, у зв'язку із чим, запропоновано тлумачити дефініцію «оцінювання діяльності», як процедуру щодо визначення відповідності виконаних конкретним працівником завдань та їх якості до попередньо установлених критеріїв оцінювання, показників тощо.

Ключові слова: оцінювання, адміністративно-правове забезпечення, судді, працівники суду, ефективність.

У контексті розбудови нашої держави проблема оцінювання діяльності працівників органів державної влади завжди була актуальною. Адже практична реалізація тих чи інших функцій держави безпосередньо залежить від належного виконання своїх обов'язків конкретними працівниками тих чи інших органів. Як слушно відмічає С.Е. Зелінський, від сумлінної та ефективної роботи цих публічних службовців залежить якість прийнятих управлінських рішень, ступінь злагодженості роботи органів влади та ефективність їх діяльності, процвітання держави в цілому і, як наслідок, високий добробут населення [1, с. 7].

У свою чергу, протягом тривалого реформування системи судоустрою України питання оцінювання діяльності працівників суду, зважаючи на їх функцію здійснення правосуддя, було, та й залишається, чи не найактуальнішим.

Отже, для того щоб розібратися, як здійснюється оцінювання діяльності працівників суду, насамперед, вважаємо за доцільне уточнити зміст поняття «оцінювання діяльності» та визначити категорії працівників суду.

Так, у теорії державного управління доволі часто використовується поняття «оцінювання діяльності», яке визначається, як процес перевірки належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади [2, с. 27-28].

Водночас, деякі вчені пропонують визначати оцінювання діяльності як процедуру, за допомогою якої виявляється ступінь відповідності якостей працівника, його трудової поведінки, результатів діяльності певним вимогам. Зокрема, такої думки дотримується дослідниця В.А. Савченко, яка говорить про оцінювання діяльності службовців як про процедуру, що здійснюється з метою виявлення ступеня відповідності професійних, ділових та особистих якостей працівника, кількісних та якісних результатів його трудової діяльності визначеним вимогам. У літературі зустрічається й таке розуміння оцінювання діяльності, як запланована, формалізована характеристика трудової діяльності службовців, її ефективності та якості. Науковець А.М. Олешко, у свою чергу, зазначає, що оцінювання – це довго-

тривалий та багатогранний процес, який складається з послідовних дій для визначення якості діяльності державних службовців з метою удосконалення як професійного рівня службовців, так і організації праці в державному органі влади в цілому. На думку ученого В.Я. Малиновського, оцінювання показників діяльності державних службовців – це, по-перше, процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівників протягом тривалого часу та, по-друге, процес перевірки належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади [2, с. 28-29].

Отже, поняття «оцінювання діяльності» характеризується поліваріантністю підходів до його тлумачення науковцями.

Слід зазначити й те, що в цілому спроби запровадити ті чи інші критерії, показники, моделі оцінювання системи державного управління спричиняють низку проблем, що стосуються складностей застосування, вимірювання, необґрунтованого спрощення моделей. Крім того, методи та моделі оцінювання відрізняються між собою отриманими результатами, що часто призводить до виникнення управлінських помилок. Внаслідок цього, на сьогодні серед науковців відсутня єдина думка щодо методології оцінювання системи державного управління загалом. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки [3].

Втім, незважаючи на те, що як у вітчизняній, так і в зарубіжній практиці відсутні ідеальні методики оцінювання персоналу, а науковці і практики нерідко дотримуються протилежних думок щодо доцільності та об'єктивності методів оцінювання персоналу, ми цілком погоджуємося із підходом А.М. Колота про те, що відсутність ідеальних методик не знижує значущості практики оцінювання персоналу, найгірший вид оцінки – це її відсутність [4, с. 189].

Отже, на нашу думку «оцінювання діяльності» – це процедура щодо визначення відповідності виконаних конкретним працівником завдань та їх якості до попередньо установлених критеріїв оцінювання, показників тощо.

Відповідно встановлення об'єктивних критеріїв для оцінювання діяльності, зокрема працівників суду є вкрай важливим.

Таким чином, беручи до уваги викладене, вважаємо за доцільне вивчити питання щодо оцінювання діяльності таких категорій працівників суду як:

- судді;
- державні службовці апарату суду;
- помічники суддів.

Зокрема, розпочнемо з розгляду правової регламентації оцінювання суддів.

Так, відповідно до абзацу десятого статті 131 Конституції України [5], в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів [5].

Статтею 90 Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» [6] визначено завдання та порядок регулярного оцінювання судді.

Так, регулярне оцінювання судді упродовж перебування на посаді проводиться з метою виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення, стимулювання його до підтримання кваліфікації на належному рівні та професійного зростання (частина перша статті 90) [6].

Регулярне оцінювання судді проводиться:

1) викладачами (тренерами) Національної школи суддів України за результатами підготовки шляхом заповнення анкети;

2) іншими суддями відповідного суду шляхом анкетування;

3) самим суддею шляхом заповнення анкети самооцінки;

4) громадськими об'єднаннями шляхом незалежного оцінювання роботи судді в судових засіданнях.

За результатами кожного тренінгу під час підготовки судді викладач (тренер) заповнює відносно судді анкету оцінювання, що містить оцінку щодо:

- оволодіння суддею знаннями, вміннями, навичками;
- акуратності і своєчасності виконання завдань;
- аналітичних здібностей, спроможності оцінювати інформацію;
- вміння взаємодіяти з колегами (спроможності вести переговори, працювати в команді, працювати під тиском тощо);

• комунікаційних навичок (навичок складення документів, усного мовлення тощо);

• сильних сторін судді [6].

А також містить рекомендації судді щодо напрямів самовдосконалення або проходження додаткового навчання. Національна школа суддів України ознайомлює суддю з анкетою не пізніше п'яти днів після закінчення відповідного тренінгу. У свою чергу, суддя протягом десяти днів після одержання анкети має право надіслати свої заперечення щодо результатів оцінювання. В подальшому, за результатами розгляду заперечень судді викладач (тренер) має право протягом п'яти днів заповнити нову анкету оцінювання. Анкета оцінювання роботи судді за результатами кожного тренінгу, заперечення судді щодо результатів оцінювання, а також анкета за результатами розгляду заперечень включаються до суддівського досьє [6].

Громадські об'єднання мають право організовувати незалежне оцінювання роботи судді у відкритих судових засіданнях. Результати такого оцінювання фіксуються в анкеті, що містить інформацію про:

• тривалість розгляду справи;

• дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу;

• культуру спілкування;

• рівень неупередженості судді;

• рівень задоволення поведінкою судді учасниками процесу, а також зауваження щодо ведення процесу та інші відомості.

У свою чергу, крім того, що основні положення щодо оцінювання суддей викладачами (тренерами) Національної школи суддів України та громадськими об'єднаннями, а також критерії такого оцінювання визначено в Законі України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», також цим законом передбачено затвердження Вищою кваліфікаційною комісією суддів України «Порядку, методології оцінювання та самооцінювання судді» [6].

Насамперед, слід розділити окреслені вище оцінювання діяльності судді відповідно до мети такого оцінювання.

Зокрема, регулярне оцінювання судді варто здійснювати з метою визначення напрямів для підвищення кваліфікації та рівня професійної діяльності, який мав би мати вплив на подальше кар'єрне зростання та оплату праці. Безумовно, для визначення напрямів підвищення кваліфікації судді цілком слушним є оцінювання викладачами (тренерами) Національної школи суддів України за результатами підготовки шляхом заповнення анкети та самооцінювання.

Водночас, що стосується оцінювання рівня професійної діяльності, то на нашу думку, доцільно об'єднати оцінювання іншими суддями з оцінюванням громадськими об'єднаннями та розробити чіткі критерії такого оцінювання, етапи. Оскільки лише аналізуючи відповідні матеріали за результатами діяльності конкретного судді можна об'єктивно оцінити його професійний рівень.

До основних критеріїв такого оцінювання варто віднести:

• кількість справ (навантаження);

• правову компетенцію (дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, об'єктивність розгляду, аргументованість підготовки рішень);

• етику та доброчесність.

За результатами розгляду питання оцінювання суддів, ми дійшли до таких *висновків*:

1. Акцентовано, що у контексті розбудови нашої держави проблема оцінювання діяльності працівників органів державної влади завжди була актуальною. Це стосується й проблеми оцінювання діяльності працівників суду, зважаючи на їх функцію здійснення правосуддя та тривалий процес реформування системи судоустрою України.

2. За результатами аналізу доктринальних підходів до поняття «оцінювання діяльності» установлено, що воно характеризується поліваріантністю підходів до його тлумачення науковцями, у зв'язку із чим, запропоновано тлумачити дефініцію «оцінювання діяльності», як процедуру щодо визначення відповідності виконаних конкретним працівником завдань та їх якості до попередньо установлених критеріїв оцінювання, показників тощо.

3. Розглядаючи наукову дискусію щодо доцільності встановлення чи не встановлення чітких критеріїв оцінювання працівників органів державної влади, обґрунтовано, що встановлення таких критеріїв є способом впровадження у складну інтелектуальну діяльність суду менеджерського підходу. Оцінювання

дозволяє оптимізувати і удосконалити діяльність суддів та інших працівників суду.

5. За результатами аналізу критеріїв оцінювання судді, визначених проектом Порядку і методології регулярного оцінювання та самооцінювання судді, установлено, що вони є дещо декларативними, а включені до них елементи оцінювання подекуди є такими, що взагалі не можуть бути застосовані до оцінювання діяльності судді, оскільки можуть мати суб'єктивний характер, як-от оцінка «уміння слухати і чути» чи «використання доброзичливої мови» тощо.

Запропоновано внести такі зміни до законодавства:

1) частини першу та другу статті 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» викласти у такій редакції:

«1. Регулярне оцінювання судді упродовж перебування на посаді проводиться з метою визначення напрямів підвищення кваліфікації судді та рівня професійної діяльності.

2. Регулярне оцінювання судді проводиться:

1) викладачами (тренерами) Національної школи суддів України за результатами підготовки шляхом заповнення анкети та самооцінювання – для визначення напрямів підвищення кваліфікації судді;

2) іншими суддями відповідного суду разом із громадськими об'єднаннями.

Основними критеріями такого оцінювання є:

- кількість справ (навантаження);
- правова компетенція (дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, об'єктивність розгляду, аргументованість підготовки рішень);
- етика та доброчесність.».

2) частину першу статті 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» викласти у такій редакції:

«1. Результати регулярного оцінювання мають значення для подальшого кар'єрного зростання та рівня оплати праці.».

Також наголошено на необхідності розроблення чітких критеріїв регулярного оцінювання, його етапів.

Акцентовано, що лише аналізуючи відповідні матеріали за результатами діяльності конкретного судді можна об'єктивно оцінити його професійний рівень.

SUMMARY

The article states that in the context of state building the problem of evaluating the activities of public officials has always been relevant. This also applies to the problem of evaluating the activities of court employees, given their function of administering justice and the long process of reforming the judicial system of Ukraine. According to the results of the analysis of doctrinal approaches to the concept of "performance appraisal" it is established that it is characterized by multivariate approaches to its interpretation by scientists, therefore, it is proposed to interpret the definition of "performance appraisal" as a procedure for determining to pre-established evaluation criteria, indicators, etc.

Key words: evaluation, administrative and legal support, judges, court staff, efficiency.

Література

1. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К.: НАДУ, 2016. 296 с.

2. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; 081 – Право). Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2017. 212 с.

3. Федорчак О. Оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій на основі збалансованої системи показників. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2012. Вип. 10. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik10/fail/Fedorchak.pdf

4. Савченко В.А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. / В.А. Савченко. Київ: КНЕУ, 2002. 351 с.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.

ФАКТОР ПСИХОЛОГІЧНОГО ВПЛИВУ ПРИСУТНОСТІ ПЕВНОЇ ОСОБИ ПІД ЧАС ОДНОЧАСНОГО ДОПИТУ КІЛЬКОХ ВЖЕ ДОПИТАНИХ ОСІБ

ЛУЦЕНКО Лідія Анатоліївна - аспірант Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

УДК: 343.985

На основі аналізу соціально-психологічних джерел і слідчої практики визначені основні механізми взаємного психологічного впливу учасників одночасного допиту кількох вже допитаних осіб в контексті досягнення мети даної слідчої дії. Сформульовані положення, які істотно впливають на прийняття рішення щодо проведення одночасного допиту, його підготовку і порядок проведення. Відзначається, що з'ясування причин розбіжностей в показаннях кількох вже допитаних осіб ґрунтується на використанні ефекту присутності під час допиту недобросовісного учасника одного або кількох добросовісних учасників. Підкреслюється, що добросовісні учасники можуть здійснювати психологічний вплив на нещирого учасника, використовуючи наведені психологічні механізми.

Ключові слова: допит, очна ставка, істотні розбіжності, неправдиві показання, психологічний вплив.

Постановка проблеми

Виявлення під час досудового розслідування розбіжностей в показаннях кількох вже допитаних осіб ставить перед слідчим завдання встановлення причин цих розбіжностей та їх усунення. Але, як показує вивчення слідчо-судової практики, нерідко слідчими ставиться зовсім інше завдання, яке полягає в підтвердженні (закріпленні) раніше наданих показань навіть при відсутності суперечностей в показаннях раніше допитаних учасників кримінального провадження. Більше того, як відзначають окремі автори, слідчі нерідко проводять дану слідчу дію (очну ставку) і при відмові особи від давання свідчень на первинному допиті [1, с. 154], що кардинально суперечить сутності і завданню одночасного допиту кількох вже допитах осіб.

В криміналістичній літературі цій проблемі приділялася значна увага на протязі багатьох років в контексті проведення очної ставки (Давлетов А.К., Соловйов А.Б., Комарков В. С., Бахарєв Н. В., Єникєєв, М. И., Кригер А.Е., Алексєєв О.О. Биков В.А. Коновалова В. О., Шепітько В. Ю. та ін.). Але після істотного оновлення правового регулювання цієї слідчої дії в українському кримінальному процесуальному законодавстві (ч. 9 ст. 224 КПК України) дана проблема потребує відповідного переосмислення. Зокрема, це стосується дослідження впливу на усунення розбіжностей в показаннях фактору присутності певної особи під час одночасного допиту кількох вже допитаних осіб, що складає мету даної статті.

Виклад основного матеріалу

В зазначеному контексті на порядку денному стоїть визначення чинників, які впливають на рішення щодо проведення вказаної слідчої дії. Уявляється, що її сутність полягає у використанні впливу присутності однієї допитуваної особи на іншу допитувану особу з метою усунення істотних розбіжностей в їх показаннях. Для цього потрібно спочатку встановити причини цих розбіжностей, які можуть бути викликані як помилковим сприйняттям певної особи під

впливом суб'єктивних та об'єктивних чинників, так і свідомим перекручуванням відомостей, тобто неправдивістю особи. При встановленні ознак неправдивості показань логічним є тактичне завдання схилення особи до відмови від зайнятої позиції і надання правдивих показань [див., наприклад, 2, с. 132-134; 3, с. 34-37]. Як видається, слідчий може вирішити це завдання двома шляхами.

Перший шлях полягає у повідомленні особі на повторному допиті про її неправдивість та пред'явленням (оголошенням) доказів, отриманих з інших джерел. При цьому слідчий здійснює особистий психологічний вплив на особу, використовуючи всі законні прийоми, які є в його розпорядженні в даній ситуації (нагадування потерпілому і свідку про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиві показання, апелювання до моральних якостей і доброчесності особи, повідомлення про причини давання неправдивих показань та їх нейтралізація тощо). Другий шлях полягає у підготовці і проведенні одночасного допиту кількох вже допитаних осіб, в показаннях яких виявлені розбіжності (очної ставки). Його проведення має на меті використання для впливу на недобросовісну особу фактору присутності на допиті іншої особи, яка вже надала правдиві показання. Фактор присутності своєрідного опонента допитуваної особи (іншого співучасника кримінального правопорушення або його очевидця) ускладнює дачу неправдивих свідчень з боку недобросовісної особи, створює обстановку психологічного дискомфорту для того, хто навмисно обрав позицію заперечування і дезорієнтації слідчого і в подальшому суду. Для розуміння сутності такого одночасного допиту психологічний аспект впливу присутності однієї допитуваної особи на іншу допитувану особу має велике значення і потребує окремого аналізу.

В соціальній психології проблема впливу однієї людини на іншу розглядається через призму концепції психології міжособистісного впливу [4; 5; 6; 7]. Під міжособистісним впливом розуміється процес і результат зміни одним індивідом поведінки іншої людини, її установок, намірів, уявлень, оцінок тощо. Психологи вирізняють спрямований і неспрямований вплив. При спрямованому впливові суб'єкт ставить перед собою завдання досягти певного результату від об'єкта впливу, що проявляється, як правило, у переконанні і навіюванні. В другому ж випадку подібне завдання не ставиться, але ефект впливу має місце і проявляється у дії зараження та наслідування [7, с. 521]. В ракурсі проведення допиту йдеться, звичайно, про спрямований вплив.

Засоби психологічного впливу досить різноманітні і включають широкий спектр різного роду конкретних засобів, що застосовуються в певних сферах суспільної практики [8, с. 109-205]. Що стосується проведення одночасного допиту кількох вже допитаних осіб під час досудового розслідування, то тут з усього спектру засобів психологічного впливу можуть використовуватися тільки деякі з них.

По-перше, це так званий «індивідуально-специфічний вплив» та «функціонально-рольовий вплив», які полягають у використанні для здійснення впливу на недобросовісного учасника кримінального провадження, який дав неправдиві показання, авторитетного для нього добросовісного учасника. Тобто засобом психологічного впливу виступають особистісні риси і властивості добросовісного учасника очної ставки, який добре знайомий неправдивій особі і шанований нею з-за його певних рольових функцій. Тільки сама присутність на допиті такої людини справляє сильний вплив на неправдиву особу. Йдеться про те, що люди під час взаємного спілкування беруть до уваги передусім відповідність своїх та чужих дій і вчинків певним нормам і правилам, регламентованим рольовою розстановкою сил [7, с. 531]. Тобто допит недобросовісного свідка чи потерпілого в присутності авторитетної для них людини, яка дала показання стосовно певних обставин кримінального правопорушення, є потужним засобом психологічного впливу і схилення недобросовісного учасника до відмови від зайнятої хибної позиції і надання правдивих показань.

По-друге, під час одночасного допиту кількох вже допитаних осіб використовується мовний (вербальний) спосіб психологіч-

ного впливу, який включає в себе такі груп прийомів як інформування, навіювання і переконання та інші. Як відзначають психологи, особливо важливе значення знання законів і практичних методів організації психологічного впливу набуває в тих сферах діяльності, де провідне місце має процес міжособистісного спілкування [9, с. 41]. Ця роль підсилюється, якщо присутні кілька слухачів, які вільно або мимоволі демонструють свої емоції, створюючи тим самим передумови для емоційного зараження інших учасників взаємодії [8, с. 141-143]. Це досить важливий психологічний аспект впливу присутності кількох осіб, адже відповідно ч. 9 ст. 224 КПК України під час повторного одночасного допиту кількість допитуваних осіб не обмежується. Окрім того їм надається право ставити одна одній запитання, що стосуються предмета допиту.

В цьому аспекті важливим видається концепція соціально-психологічних механізмів впливу, які включають в себе, зокрема, приклад і наслідування, психічне зараження, навіювання, переконування, висунення вимог, санкціонування, маніпулювання [5, с. 97-129].

Приклад і наслідування – це механізм впливу людини на людину, який базується на законі поведінки людей, який полягає в пристосуванні, повторенні суб'єктом певної лінії поведінки (всі соціальні явища розглядаються як такі, що мають наслідувальний характер). З цим пов'язується уявлення про соціального лідера – особи, яка володіє таким набором особистісних рис, що подобається представникам певної соціальної групи. Лідер – це людина, яку визнають взірцевою, вважають для себе прикладом, поведінку якої наслідують і слідом за якою ідуть. З цих позицій соціальні конфлікти (в т.ч. кримінальні правопорушення) в суспільстві пояснюються протиріччями між можливими напрямами наслідування. Наслідування прикладу поведінки на різних етапах формування і розвитку особистості, в різних соціальних групах і в різних ситуаціях соціальної взаємодії має свою специфіку. Бажання наслідувати може бути викликано не тільки позитивним прикладом, але й негативним, наприклад, протиправною поведінкою (особливо в середовищі неповнолітніх).

Видається, що механізм прикладу і наслідування повинен враховуватися в тактиці проведення одночасного допиту раніше допитаних осіб, а саме в аспекті їхнього взаємного впливу з урахування особистісних рис учасників.

Психічне зараження – це певне психологічне інфікування, що означає більш чи менш усвідомлюваний і цілеспрямований вплив на психічну сферу людини з метою її введення в певний психологічний стан з відповідними настроями, думками, переживаннями тощо. Передається зараження через мовні й немовні засоби спілкування: міміку, жести тощо. Дієвість сили психічної заразливості полягає у прямій залежності від глибини та яскравості емоційних збуджень, що надходять від джерела впливу. Спостерігаючи схожу поведінку, схожі емоції в інших, людина відчуває себе психологічно належною до групи, що може викликати почуття захищеності, гармонійності у стосунках з оточенням, а от же, бажання і далі емоційно синхронізуватися з ним [10, с. 165-166]. В цьому аспекті великого значення набуває атмосфера довіри між суб'єктами спілкування. Відзначається та обставина, що психічне зараження характерне для ситуацій, коли людина знаходиться в певній групі. Зараження здійснюється шляхом передання від однієї людини чи групи людей іншим людям психічного стану чи настрою, наділеного великим емоційним зарядом. Ці положення потрібно враховувати під час кримінального провадження, зокрема для розуміння причин надання неправдивих показань під впливом членів організованої злочинної групи та їх пособників.

Навіювання – це такий вплив на психіку людини, який пов'язаний з необмеженою довірою до джерела інформації, що надходить (а відтак і до суб'єкта, який її повідомляє). Основою результативності навіювання виступає довіра, а джерелом навіювання можуть бути знайомі або навіть незнайомі люди. В. М. Бехтерєв писав свого часу, що навіювання діє, не вимагаючи взагалі жодних доказів і не потребуючи логіки. Воно зорієнтоване на готовність людини сприйня-

ти наказ, розпорядження чи просто пораду і відповідно до них діяти [11, с.18]. Сила навіювання залежить від стосунків між особами, які взаємодіють (авторитетність, довіра, залежність тощо). Суттєвим фактором, який забезпечує ефективність навіювання, виступає уміння і навички, вольові якості особи – джерела впливу, її статус та авторитет, категоричність тону, впевнені манери тощо. За змістом та кінцевим результатом такого психологічного впливу вирізняється як позитивне, так і негативне навіювання. Як позитивний (етичний чинник) навіювання застосовується у багатьох сферах соціальних відносин. В той же час метою навіювання може бути й негативний вплив, з метою маніпуляції свідомістю індивіда чи групи осіб. З негативним впливом пов'язано поняття конформності, під яким розуміється піддатливість людини реальному або уявлюваному тискові групи (проявляється в зміні її поведінки й установок стосовно позиції більшості, яку вона початку не поділяла) [12, с. 219].

Переконування – це метод свідомого та організованого впливу на психіку особи шляхом звернення до її критичного мислення. Переконування, реалізуючись під час комунікаційної взаємодії кількох осіб, забезпечує сприйняття і включення нових відомостей у систему поглядів окремого її учасника. Цей метод психологічного впливу ґрунтується на свідомому ставленні особи до інформації, яка їй повідомляється, на її аналізі та оцінці. Ефективність переконування також залежить від авторитетності і майстерності його суб'єкта. Потрібно мати на увазі, що особливості та результати взаємодії між людьми значний мірою залежать від того, як вони сприймають, розуміють, відтворюють та інтерпретують поведінку одне одного, оцінюють можливості інших учасників спілкування та власні. Вважається, що найбільш сприятливими умовами для переконування є суперечка, зокрема групова полеміка. Це обумовлено тим, що сформована в процесі полеміки думка (оцінка інформації) є набагато глибшою, ніж та, що виникає під час пасивного сприймання інформації.

Висунення вимог – це своєрідна форма впливу, психологічним наслідком якої є усвідомлення суб'єктом, на якого впливають, необхідності діяти певним чином, якщо він хоче досягти якоїсь своєї мети. Визнання такої необхідності перетворює вимогу на внутрішній обов'язок. Якщо у випадку переконування суб'єкт впливу пропонує об'єктові аргументи на користь істинності та значущості (бажаності) для останнього того, що пропонується, то у випадку висунення вимог суб'єкт повинен довести об'єктові їх обов'язковість, об'єктивну необхідність.

Це положення чи не найбільш з наведених раніше віддзеркалює психологічний аспект впливу присутності однієї допитуваної особи на іншу допитувану особу, адже під час допитів потерпілих і свідків останні мають обов'язок давати правдиві показання. Потерпілий зобов'язаний не перешкоджати встановленню обставин вчинення кримінального правопорушення (п. 2 ч.1 ст. 57 КПК України), а свідок зобов'язаний давати правдиві показання під час досудового розслідування та судового розгляду (п. 2 ч. 2 ст. 66 КПК України). Відтак висунення вимоги говорити правду виступає дієвим психологічним важелем спонукання до правдивості і, відповідно, тактичним засобом досягнення мети при проведенні одночасного допиту кількох раніше вже допитаних осіб. Причому, цей важіль може застосовуватися не тільки особисто слідчим, але й іншими учасниками такого допиту, їх захисниками чи представниками, яким надається право ставити одна одній запитання, що стосуються предмета допиту (ч. 9 ст. 224 КПК України).

Санкціонування – це спосіб впливу, який тісно пов'язаний з висуненням вимог, є його логічним продовженням і полягає в попередженні особи про негативні наслідки у випадку ухилення її від виконання висунутих вимог. Механізм санкціонування покликаний обслуговувати й забезпечувати здебільшого нормативний бік стосунків.

Така форма соціально-психологічного впливу обумовлена тією обставиною, що у суспільстві багато його членів намагаються уникати виконання своїх обов'язків (покладених на них чи добровільно взятих). До використання механізму санкціонування звертаються, як правило, тоді, коли були вже вичерпані можливості інших механізмів. Поширеними є ситуації, коли ні вмов-

ляння чи переконування, ані навіювання, ані навіть висунення вимог не дають належного ефекту. Людина, яка ще вчора обіцяла дотримуватися домовленостей, у найвідповідальніший момент раптово відмовляється від них. Як правило, у подібних ситуаціях інша сторона вдається до санкцій – адміністративних, дисциплінарних, юридичних, політичних або ж морально-психологічних. Тобто соціально-психологічний механізм санкціонування використовується в ситуації конфлікту [5, с. 129-130], а саме конфліктна ситуація є притаманною для проведення одночасного допиту кількох раніше вже допитаних осіб, оскільки в їх показаннях були виявлені розбіжності.

Маніпулювання – це вид психологічного впливу, вправне використання якого призводить до прихованого викликання в іншої людини намірів, що не збігаються з її актуально існуючими бажаннями [12, с. 240]. Взагалі маніпуляцію розглядають як акт впливу на людей або спритного керування ними із прихованим зневажливим підтекстом. Тобто маніпуляція переважно визначається як негативний інформаційно-психологічний вплив на особистість, її уявлення, емоційно-вольову сферу, на групову і масову свідомість, як інструмент психологічного тиску з метою явного чи прихованого спонукання індивідуальних і соціальних суб'єктів до дій в інтересах окремих осіб, груп чи організацій, що здійснюють цей вплив [13, с. 140-141].

Необхідність розгляду змісту маніпуляції в контексті проведення одночасного допиту кількох раніше вже допитаних осіб обумовлена тією обставиною, що неправдивий учасник допиту також здійснює психологічний вплив на інших його учасників. І в цьому сенсі використанням ним засобів маніпуляції (якщо це досвідчена людина) повинно прийматися до уваги при прийнятті рішення щодо проведення одночасного допиту за участі такої особи. Наприклад, проблематичним і ризикованим буде рішення про проведення одночасного допиту – очної ставки між підозрюваним, який є психологічно сильною особистістю (наприклад, лідер організованої злочинної групи), і підозрюваним, який дав правдиві показання (почав співробітничати зі слідством), але є психологічно слабкішим.

Висновок

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що з'ясування причин розбіжностей в показаннях кількох вже допитаних осіб ґрунтується на використанні ефекту присутності під час допиту недобросовісного (нещирого) учасника одного або кількох добросовісних учасників. Передбачається, що добросовісні учасники здійснять психологічний вплив на нещирого учасника, використовуючи вказані психологічні механізми. Але враховуючи ту обставину, що під час такого допиту відбувається взаємний психологічний вплив учасників потрібно враховувати особистісні риси людей, які залучаються до проведення допиту і можливі негативні наслідки.

Література

1. Кригер А. Е. Очная ставка как разновидность допроса // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2013. – № 11/1. – с. 151-156.

2. Костроміна О.Г. Особливості використання спеціальних знань у галузі психології під час допиту в справах про злочини, вчинені організованими групами // Держава та регіони. – Серія: Право. – №3. – 2001. – С. 132-134.

3. Луговик В.Ф., Важенин В.Н., Софронов В.Н., Баженов С. В. Склонение подозреваемых к даче правдивых показаний // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2012. – №2(49). – С. 34-37.

4. Москаленко В.В. Психологія соціального впливу. Навч. пос. – К. Центр учбової літератури, 2007. – 448 с.

5. Татенко В.О. Соціальна психологія впливу: Монографія. – К.: Міленіум, 2008. – 216 с.

6. Зазыкин, В. Г. Психологическое воздействие в деловом общении.– М. : РАГС, 1999. -87 с.

7. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія: Підручник: У 2 кн. Кн. 1: Соціальна психологія особистості і спілкування. – К.: Либідь, 2004. – 576 с.

8. Кабаченко Т. С. Методы психологического воздействия. – М.: Педагогическое общество России, 2000. – 539 с.

9. Ковалев Г. А. Три парадигмы в психологии – три стратегии психологического воздействия // Вопросы психологии. – 1987.- № 2. – С. 41– 49. URL: http://www.voppsy.ru/issues/1987/873/873041.htm

10. Вашека Т.В., Гічан І.С. Психологія спілкування: Навч. метод. комплекс. К.: Книжкове вид-во Нац-го авіаційного ун-ту, 2006. – 184 с.

11. Бехтерев В.М. Внушение и его роль в общественной жизни. – СПб.: Питер, 2001. – 256 с.

12. Шапар В. Б. Сучасний тлумачний психологічний словник. — Х.: Прапор, 2007.— 640 с.

13. Лепский В. Е. Манипулятивное воздействие и рефлексивное управление// Психологический журнал. 1996. – № 6. – С. 139–144.

SUMMARY

Based on the analysis of socio-psychological sources and investigative practice, the main mechanisms of mutual psychological influence of participants in the simultaneous interrogation of several interrogated persons in the context of achieving the goal of this investigative action are identified. Provisions have been formulated that significantly influence the decision to conduct a simultaneous interrogation, its preparation and procedure. It is noted that finding out the reasons for discrepancies in the testimony of several already interrogated persons is based on the use of the effect of the presence during the interrogation of an unscrupulous participant of one or more conscientious participants. It is emphasized that bona fide participants can exert psychological influence on an insincere participant using the above psychological mechanisms.

Key words: interrogation, face-to-face rate, significant discrepancies, false testimony, psychological influence.

ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

ВАСИЛЕНКО Віктор Михайлович - кандидат юридичних наук, доцент? заступник декана факультету № 5 Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.98(477)

Проаналізовано підходи вчених до класифікації загально юридичної категорії «контролю». Представлено основні наукові погляди щодо видів громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Сформовано та представлено новий концептуальний підхід до проблеми класифікації громадського контролю за діяльністю поліції та виділено основні різновиди цього контролю, а саме: 1) контроль з боку громадян, іноземців та осіб без громадянства; 2) контроль з боку громадських об'єднань; 3) контроль спеціалізованих громадських суб'єктів; 4) внутрішньовідомчий громадський контроль.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, Національна поліція, громадський контроль за діяльністю поліції.

Постановка проблеми

На зламі тисячоліть наша держава обрала шлях розвитку відповідно до європейських цінностей, які мають замінити багаторічне панування радянської ідеології, що визначала вектор управління країною, а також національні усвідомлення про «правильне» соціалістичне життя. Хибність подібного орієнтиру розвитку України породила багато громіздких, неефективних і подекуди загрозливих для нації інститутів влади. Більшість з них було сконцентровано у правоохоронному секторі. Через це, починаючи з 2014 року на території України розпочато широку реформаційну діяльність всіх рівнів та елементів державної влади, одним із досягнень якої є створення Національної поліції.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII, поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завдання поліції, в першу чергу, полягають у наданні поліцейських послуг за декількома сферами: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидія злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Тож, поліція – це не просто новостворений орган державної влади, на який покладаються правоохоронні функції, а, в першу чергу, новий, принципово відмінний погляд на побудову поліцейського сектору країни, який передбачає вектору діяльності з карального на сервісний.

Саме слово «сервіс» означає обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб [2]. Через це однією з головних умов реформування правоохоронної сфери є якомога ширше залучення населення у справи, пов'язані із наданням державою соціальних послуг. Наприклад, стаття 10 Закону України «Про Націо-

нальну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII проголошує, що діяльність Національної поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад [1]. Відповідно до цього принципу, поліція не просто залучає громадськість у своїй діяльності, але й визначає напрями та цілі своєї роботи узгоджено із суспільством. Цей аспект також має іншу сторону, що виражено у можливості громадськості контролювати роботу поліції. Громадський контроль є особливим, демократично-орієнтованим важелем забезпечення законності діяльності поліції. У сучасному Законі Україні «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII громадському контролю виділено окремий Розділ VIII, де зазначено механізм реалізації даного контролю, а також різні шляхи та форми його здійснення.

Стан дослідження

Проведене у статті дослідження базується на роботах науковців, які розглядали проблематику класифікації контролю в праві загалом, а також громадського контролю за діяльністю органів влади безпосередньо, а саме: О.С. Передерія, Є.І. Григоренка, В.К. Колпакова, О.Л. Соколенко, В.В. Ладиченко, О.В. Щербини, З.С. Гладуна, Л.Р. Наливайко, А.Ф. Орєшкова, Р.В. Миронюк та інших.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у аналізі та теоретико-правовій розробці проблем класифікації громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Окреслена мета визначає необхідність виконання завдань щодо: аналізу класифікаційних підходів до категорії «контроль» у праві в цілому; дослідження класифікацій громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає в тому, що це перша робота в рамках якої зосереджено увагу на проблемі класифікації видів громадського контролю за діяльністю Національної поліції, а також наведено з приводу цього власну наукову концепцію.

Виклад основного матеріалу

Громадський контролю за своєю сутністю є збірним поняттям, яке може виражатись у різноманітному наборі юридично значимої та дозволеної з точки зору нормативної бази діяльності. В межах останньої виникають специфічні правовідносини, що об'єднують в собі різних суб'єктів. На наш погляд, зазначений аспект, а також особливий підхід законодавця до виділення у нормативних положеннях громадського контролю, як окремого інституційного явища, дає підстави говорити про наявність проблематики його класифікації.

Необхідно зауважити, що безпосередньо явище класифікації, не тільки у контексті громадського контролю за діяльністю поліції, а й у всій науковій площині загалом має багато важливих та цікавих моментів, необхідних до розкриття у межах нашого дослідження. Так, поняття «класифікація» походить від латинського «classis» - розряд, клас. Латинський корінь визначає «квінтесенцію» цього поняття, його найістотніше, найсуттєвіше значення: поділ предметів певної сукупності за спільними ознаками з утворенням системи класів цієї сукупності. Отже, під класифікацією розуміють систему підпорядкованих деякій ознаці понять (класів) у певній галузі знань або діяльності людини, використовувану як засіб для встановлення взаємозв'язків між цими поняттями (класами). Будуючи таку систему підпорядкованих понять, використовують певні спільні ознаки, притаманні цим поняттям. Вони називаються ознаками класифікації і відіграють вирішальну роль в отриманні результату класифікації. Розрізняють натуральну класифікацію, коли за ознаку класифікації беруть істотні ознаки понять, що класифікуються (скажімо, класифікація за об'єктами страхування), і штучну класифікацію, коли для неї вико-

ристовуються несуттєві ознаки (наприклад, класифікація в алфавітному порядку) [3]. На думку А.Р. Белкіна класифікація – це особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу поняття відповідно до ознак, властивих об'єктам пізнання певного роду, що відрізняють їх від об'єктів (предметів, явищ) іншого роду. Ознаки, за якими здійснюється класифікація, мають бути істотними, стійкими і зрозумілими. Це допомагає встановити сутність об'єктів, чітко їх розмежовувати, водночас виявляти їх властивості, зв'язки і залежності, що є між ними, а також між структурними елементами об'єктів. Як логічний засіб пізнання, класифікація властива різним галузям наукового знання, у тому числі й криміналістиці [4, с. 9–10; 5, с.41].

А.О. Семенівна та В.К. Бабаєв досліджуючи зміст класифікації, наголошують, що це один з самих розповсюджених прийомів юридичної техніки, що використовують вчені-юристи в цілях встановлення істини при дослідженні правових явищ, рішень тихий чи інших наукових завдань [6, с.85]. Класифікація – категорія, що відбиває очевидне і зрозуміле кожному і в той же час надзвичайно насичена, неоднозначна. З цих причин теоретичні основи класифікації досі недостатньо вивчені як у філософському (гносеологічному і методологічному), так і у вужчому, практичному плані – стосовно окремих галузей знань, у тому числі стосовно теорії права. Проблема класифікації складна і багатогранна і може розглядатися в різних аспектах (економічному, філософському, юридичному). Тому виправдано і доцільне її комплексне вивчення. Особливо гостро проблема побудови і використання класифікації встала в період сучасної науково-технічної революції, що привела до інформаційного вибуху. Велика кількість і погана впорядкованість нових понять і термінів, друкарських і неопублікованих матеріалів утрудняють пошук і використання потрібних даних, що викликає інформаційний дефіцит, що гальмує громадський прогрес. В зв'язку з цим розробка оптимальної класифікації стає одним з найважливіших завдань [7, с.269; 8, с.19].

Виходячи з вищевикладеного, класифікація являє собою особливий метод наукового дослідження явищ, процесів, механізмів, або інших об'єктів. Цей метод включає в себе аналіз, направлений не на встановлення специфіки та базових ознак аналізованого об'єкту, а на розгляд останнього в множині інших тотожних або схожих за змістом об'єктів, визначення їх взаємозв'язку, взаємного розташування у просторі, значення і таке інше. З-поміж іншого класифікаційний науковий метод може використовуватись задля аналізу частин цілого, тобто, елементів чогось для досягнення вищевказаних цілей.

Багато вчених розглядають проблематику класифікації контролю комплексно, визначаючи одразу декілька критеріїв розподілу даного явища на структурні елементи. Наприклад, В.К. Колпаков та О.Л. Соколенко на підставі всебічного аналізу юридичної літератури вказують, що найчастіше пропонують такі класифікації контролю: 1) залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління: контроль з боку органів законодавчої влади; контроль з боку Президента та його апарату; контроль з боку Кабінету Міністрів України; контроль з боку органів центральної виконавчої влади; контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади; контроль з боку органів судової влади; контроль з боку органів місцевого самоврядування; контроль з боку громадськості; 2) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль; громадський контроль; 3) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють: загальний контроль; відомчий контроль; над відомчий контроль; 4) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють: попереджувальний контроль, поточний контроль, наступний контроль; 5) залежно від спрямованості контролю виділяють: зовнішній контроль; внутрішній контроль; 6) залежно від призначення контролю виділяють: загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, що

контролюється; цільовий контроль окремого напряму роботи [9, с. 664;10, с.67].

Однак, наведені теоретичні позиції є не єдиними у науковій площині. Так, О. Андрійко обстоює позицію про те, що контроль варто поділяти на види за такими критеріями (ознаками): характером і обсягом контрольних повноважень (загальний та спеціальний контроль); часом проведення контролю (попередній, поточний, наступний); характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом (зовнішній і внутрішній); суб'єктами, що здійснюють контроль (внутрішній адміністративний контроль, президентський контроль, парламентський контроль, контроль з боку органів судової влади, прокурорський нагляд) [11; 12, с. 87].

Необхідно також звернути увагу на підходи вчених, присвячених класифікації саме громадського контролю в його основному, класичному вигляді, як одного з ключових важелів демократичного впливу суспільства на органи влади та державу в цілому. Наприклад, В.В. Ладиченко в своїй дисертації пропонує наступну класифікацію громадського контролю за роботою владних відомств: всенародне голосування і місцеві референдуми; використання громадянами всього комплексу політичних прав і свобод (свобода слова, друку, мітингів і так далі); звернення, заяви, скарги, петиції громадян на адресу органів влади; проведення походів, пікетувань, маніфестацій; громадське обговорення проектів законів, підзаконних актів, участь громадськості в ухваленні нормативних актів; звіти депутатів і державних органів перед громадянами; здійснення контролю через погоджувальні органи при парламенті; використовування організаційно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини; оскарження до суду неправомірних дій органів влади і державних службовців; громадські ініціативи і акти громадянської непокори, використання права на створення громадських об'єднань з метою здійснення громадянського контролю в тій або іншій сфері суспільних відносин [13, с. 26].

Серед наукових думок вчених можна знайти ще більш нетипові, оригінальні за змістом класифікації громадського контролю, які дають можливість побачити особливі різновиди цього явища. Наприклад, С. Косінов, який тлумачить громадський контроль як соціальний, або суспільний, поділяє його на чотири види, а саме:

1) зовнішній соціальний контроль – це сукупність соціальних механізмів, які регулюють діяльність підконтрольного об'єкта. Зовнішній контроль може бути формальним і неформальним. Формальний контроль заснований на інструкціях, розпорядженнях, нормах та нормативних актах, а неформальний базується на реакціях оточення;

2) внутрішній соціальний контроль – це здійснюваний об'єктом контролю самоконтроль, спрямований на узгодження власної поведінки з нормами. Ця форма передбачає інтеріоризацію норм і цінностей. Тобто контролер вже не є чимось зовнішнім стосовно індивіда. Такий контроль більш ефективний у сучасних умовах, він перекладає відповідальність із зовнішнього контролера на самого діяча. Для успішного функціонування такої форми контролю в суспільстві повинна бути усталена система норм і цінностей;

3) контроль через ототожнення з референтною групою – дозволяє показати діячеві можливі й бажані для суспільства моделі поведінки, зовні ніби не обмежуючи свободу вибору об'єкта контролю;

4) так звана «безліч можливостей» – передбачає, що, показавши діячеві різноманітні можливі варіанти досягнення мети, суспільство тим самим захистить себе від вибору діячем тих форм, які небажані для суспільства [14, с. 41].

Цікавими з точки зору класифікації громадського контролю є положення Проекту Закону України «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» від 07.08.2018 № 9013. В положеннях документу вказується, що громадський або ж громадянський контроль виражається у таких різновидах:

- організація та проведення громадських слухань з питань діяльності органів влади, їх посадових і службових осіб;
- участь у роботі консультативно-дорадчих та інших органів, які утворюються при органах влади;
- подання звернень до органів влади, їх посадових і службових осіб з вимогою про усунення порушень у виданих (прийнятих) актах законодавства, насамперед в тих, що стосуються прав та законних інтересів громадян, або скасування таких актів; розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів та внесення їх для розгляду суб'єктам законодавчої ініціативи, органам влади, їх посадовим і службовим особам;
- складення переліку органів влади, їх посадових і службових осіб, діяльність яких підлягає громадянському контролю;
- звернення до органів влади, їх посадових і службових осіб щодо фактів фальсифікації волевиявлення громадян під час проведення виборів з вимогою про негайне усунення порушень вимог актів законодавства і притягнення винних осіб до відповідальності;
- організація та проведення мирних акцій громадянського спротиву в разі порушення органами влади, їх посадовими і службовими особами вимог актів законодавства;
- забезпечення захисту прав і законних інтересів суб'єктів громадянського контролю, в тому числі у вітчизняних та закордонних юрисдикційних органах, у разі отримання інформації щодо здійснення на них тиску з боку відповідних органів влади, їх посадових і службових осіб або спонукання до вчинення певних дій чи до бездіяльності тощо [15].

Висновки

Таким чином, варто констатувати, що науковці виділяють безліч критеріїв на основі яких в подальшому будують свої класифікації. Однак, далеко не кожний критерій можна застосувати для виділення окремих, специфічних типів контрольної діяльності.

На наш погляд, найбільш доречною та правильною є класифікація заснована на суб'єктах реалізації контролю, адже розгляд меж діяльності суб'єктів контролю дозволяє одночасно розглянути весь масив інструментарію його реалізації. Крім цього, класифікація заснована на критерії суб'єктності виключає появу суміжних проблем та питань про доцільність та обґрунтованість виділення того чи іншого виду. Так, суб'єкт контролю – це стала категорія, існування якої неможливо заперечити, а юридичні зміни можуть вплинути лише на його юридичний статусу. Тож, враховуючи вищевикладене, найбільш логічним є виділення таких різновидів громадського контролю за діяльністю Національної поліції: 1) контроль з боку громадян, іноземців та осіб без громадянства; 2) контроль з боку громадських об'єднань; 3) контроль спеціалізованих громадських суб'єктів; 4) внутрішньовідомчий громадський контроль.

Література

1. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 №580-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №40-41. ст.379

2. Білодід І.К.Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. 898 с.

3. Долгошея Н.О. Страхування в запитаннях та відповідях / Н.О. Долгошея // Київ : Центр учбової літератури, 2010. 316 с.

4. Белкин А.Р. Криминалистические классификации. М.: Мегатрон XXI, 2000. 93 с.

5. Юсупов В.В. Організація і тактика перевірки алібі у досудовому слідстві: дисертація / В.В. Юсупов // Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2005. 210 с.

6. Бабаев В.К. Теория государства и права в схемах и определениях : учебн. пособ. / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.А. Толстик. М. : Юрист, 2001. 256 с.

7. Большая Советская Энциклопедия / Под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М.: Советская Энциклопедия, 1975. Т. 18. 640 с

8. Семенівна А.О. Поняття правової класифікації / А.О. Семенівна // Часопис Цивілістики. Випуск 19. С.19 – 20.

9. Колпаков В.К. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер. 1999. 733 с.

10. Соколенко О.Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України: дисертація / О.Л. Соколенко // Київ: Національна академія наук України. 2004. 193 с..

11. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.

12. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин : монографія / В.В. Пахомов ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М. Куліша. Суми : Сумський державний університет, 2016. 549 с.

13. Ладиченко В.В. Гуманістичні основи організації державної влади: автореферат / В.В. Ладиченко // Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2008. 42 с.

14. Косінов С. Види контролю в демократичній державі / С. Косінов // Вісник Національної академії правових наук України. 2015. №3(82). С.40 – 47.

15. Проект Закону про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб: проект від 07.08.2018 №9013 // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64506.

Viktor Vasylenko

PROBLEMS OF CLASSIFYING PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE

The approaches of scholars to the classification of the general legal category of "control" have been analyzed. The main scientific views on the types of public control over the activities of state authorities have been presented. The author has formed and provided a new conceptual approach to the problem of classifying public control over police activities and has singled out the main types of this control, namely: 1) control exercised by citizens, foreigners and stateless persons; 2) control exercised by public associations; 3) control exercised by specialized public entities; 4) interdepartmental public control.

Key words: control, public control, National Police, public control over police activities.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УМОВАХ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВІТНІХ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

СВІТЛАК Ірина - доктор філософії в юридичних науках, доцент кафедри права та гуманітарних наук Вінницького навчально-наукового інституту економіки Тернопільського національного економічного університету

ORCID ID: 0000-0002-4408-6868

Статтю присвячено малодослідженій проблемі захисту персональних даних у контексті формування глобального цифрового сегменту в Європі та світі, що пов'язано із впровадження новітніх інформаційних технологій. Світові тренди у ділових процесах, суспільному житті, активізували економічну та соціальну інтеграцію та спричинили як результат зростання транскордонних потоків обміну інформацією з європейськими та глобальними системами. Відповідно зросла об'єктивна потреба в удосконаленні захисту персональних даних, що є приватною власністю людини.

У статті проаналізовано національне законодавство крізь призму правових стандартів Європейського Союзу у сфері захисту персональних даних.

Досліджено, що сучасне національне законодавство є недосконалим, не забезпечує високий рівень захисту персональних даних та слугує підґрунтям для виникнення майбутніх небезпек для суспільства та держави в цілому у зв'язку із впровадженням нових цифрових технологій. У такому контексті для українського законотворця, як і для держави в цілому, виникає необхідність у переосмисленні існуючих нормативно-правових актів та забезпеченні адаптації національного законодавства до сучасних правових стандартів Європейського Союзу у сфері захисту персональних даних.

Спираючись на результати досліджень аспектів формування та становлення правових стандартів у сфері захисту персональних даних, автори статті акцентують увагу на необхідності глибокого аналізу національного законодавства в умовах глобалізаційних процесів впровадження цифрових технологій.

Зважаючи на світові процеси інтеграції, пов'язані із впровадження новітніх інформаційних технологій, з метою надійного захисту персональних даних, авторами розглянута можливість структурування національного законодавства до правових стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: новітні інформаційні технології, європейські та глобальні системи, тенденції сучасності, правове забезпечення, ділові процеси, суспільне життя

Вступ

Світові тренди формують новітні тенденції у ділових процесах та суспільному житті. Розвиток цифрових технологій суттєво змінив світові та європейські правові стандарти у регламентаціях різних сфер життєдіяльності суспільства, серед яких захист персональних даних зайняв своє чільне місце.

Наразі персональні дані існують у двох формах, а саме через відображення на папері, та, як сукупність інформації у соціальних мережах та інших технологічних пристроях. У першому випадку, такий збір даних визначається положеннями національного законодавства. Натомість, регламентація іншого пов'язана із певними труднощами з огляду на особливості процесів його формування (соціальні мережі тощо) та масштаби використання персональних даних.

Сьогодні іноземні держави, на відміну від України, вже відреагували на потребу у забезпечені надійних способів обробки та захисту персональних даних в умовах впровадження глобальних цифрових технологій. Так, 28 травня 2018 року європейською спільнотою схвалено Регламент Європейського парламенту І Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) (далі – Регламент) [1]. Дія Регламенту поширюється не лише на компанії, які розташовані на території Європейського Союзу, а і на компанії інших держав, які мають намір співпрацювати із Європейським Союзом, Відповідно, питання імплементації норм Регламенту у національне законодавство є особливо актуальним, відповідає найважливішим потребам сучасності, має суттєве значення для подальшого переходу національного законодавства до європейських стандартів у сфері захисту персональних даних.

Метою статті є пошук ефективних механізмів впровадження в умовах розвитку глобальних цифрових технологій способів обробки та захисту персональних даних крізь призму порівняння норм національного законодавства із європейськими правовими стандартами.

Результати дослідження

Недоторканість приватного життя пов'язана із правовим захистом персональних даних, а саме відомостей про особу. Згідно статті 32 Конституції України «ніхто не може зазнавати втручання в його особисте життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» [2]. Отже, захист персональних даних є найважливішим чинником розвитку правового суспільства, де інформація використовується для ідентифікації особи.

Починаючи з 1996 року європейська спільнота з метою врегулювання захисту персональних даних розпочала застосовувати Директиву 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 року [3]. Врешті-решт інформаційні процеси в суспільстві викликали усвідомлення українського законотворця у необхідності правового регулювання захисту фізичних осіб при обробці персональних даних. 1 червня 2010 року в Україні ухвалено Закон України «Про захист персональних даних» [4].

Однак, процеси глобалізації у світі тривають, наразі спостерігається стрімке впровадження цифровий технологій у звичний інформаційний простір. Проникнення новітніх технологій у всі сфери життєдіяльності людини породжують небезпеку у використанні персональних даних. Відповідно виникатимуть нові ідеї, нові інструменти правової регламентації захисту людини.

28 травня 2018 року Європейським Союзом впроваджено Регламент, з прийняттям якого установлено новації в механізмі гарантій, спрямованих «на гармонізацію захисту фундаментальних прав і свобод фізичних осіб під час опрацювання персональних даних та забезпечення вільного руху персональних даних між державами-членами» [1]. Регламент передбачає кардинальні зміни у способі збору та обробки інформації, пов'язані із впровадженням принципу екстериторіальності, що спричинило можливість застосування санкцій до компаній, які діють за межами території Європейського Союзу, та зумовлює необхідність у якісному відборі контрагентів з обробки персональних даних за межами території Європейського Союзу, належній роботі з персональними даними на території ЄС.

Регламент містить деталізований механізм збирання та обробки персональних даних та забезпечує захист персональних даних у випадку, якщо персональні дані обробляються незаконно, встановлює

правила поведінки не лише на території ЄС, а й за її межами, зокрема для компаній, які планують співпрацювати із ЄС. Впроваджено нові терміни – «контролер» [1] та «процесор» [1], пов'язані із забезпечення опрацювання даних та контролем за дотриманням положень Регламенту при збиранні та обробці персональних даних навіть за умови їх перетину кордонів ЄС. Слід зазначити, що Регламент вміщує вимогу, що «державам-членам необхідно дозволити мати або вводити положення національного законодавства для більш детального уточнення застосування норм цього Регламенту» [1]. При цьому, у випадку передачі інформації за межі ЄС, інші країни змушені дотримуватись положень Регламенту, що зумовлено впровадженням застосування значних штрафних санкції до компаній інших країн, які здійснюють співробітництво із компаніями на території ЄС. Регламентом вводиться принцип послідовності моніторингу за дотриманням встановлених правил, що полягає у повноваженнях «на розслідування, виправні… санкції,…. у випадках подання скарг фізичними особами» [1], при цьому визначено «контролер або оператор» [1] як суб'єкта, який повинен відшкодувати шкоду, «заподіяну особі в результаті опрацювання із порушенням цього Регламенту» [1].

Також Регламентом запроваджено «політику приватності» [1], що дозволяє застосовувати принцип захисту «персональних даних за замовчуванням» [1], пов'язаний із вжиттям відповідних технічних заходів щодо шифрування інформації, що зумовлює подекуди спрощену процедуру ознайомлення із такою політикою. Водночас впроваджуються правила «оцінювання впливу на захист даних» [1], що пов'язуються із масштабними опрацюваннями персональних даних. Новація Регламенту - це Кодекс поведінки, що передбачає механізми, які «дозволяють органу... здійснювати обов'язковий моніторинг дотримання його положень контролерами або операторами, які взяли на себе зобов'язання щодо його застосування» [1].

Відповідно, українському законотворцю вигідно для забезпечення співпраці з ЄС привести національне законодавство у сфері захисту персональних даних до рівня їх обробки згідно Регламенту.

Зауважимо, адаптація українського законодавства до законодавства ЄС є безумовною необхідністю та пов'язана із підписання у 2014 році Угоди про асоціацію з ЄС, де передбачено низку зобов'язань України щодо впровадження європейських правил, які застосовуються до телекомунікаційних послуг [5].

Натомість, аналізуючи національне законодавство у сфері регулювання захисту персональних даних В.Г. Пилипчук та В.М. Брижко зазначають, що у новітньому глобальному світі цифрових технологій «стрімко поширюється прірва між безпрецедентними можливостями сучасного Інтернет-середовища і традиційними, «доцифровими» юридичними нормами і практиками, базованими на традиційному уявленні про межі й засоби забезпечення приватності життя людини» [6, с. 41].

Так, Закон України «Про захист персональних даних», прийнятий у 2010 році, відповідав положенням Директиви [3]. Директива встановлювала орієнтири, які держави мали застососувати у своєму законодавстві та не була обов'язковою для усіх. З ухваленням Регламенту Директива втратила свою актуальність, оскільки «стрімкий технологічний розвиток і глобалізація призводять до виникнення нових труднощів для захисту персональних даних. Масштаби збирання та спільного використання персональних даних суттєво зросли» [1]. На сьогоднішній день, національне законодавство у сфері захисту персональних даних поширюється лише на територію одніє держави - України, що стосуються міжнародного співробітництва та передачі персональних даних «з іноземними суб'єктами відносин» [7], умови співробітництва носять декларативний характер та обмежуються застосуванням міжнародного договору. Натомість, можливість застосування Регламенту на території України національним законодавством не передбачена. Так, Закон України «Про міжнародні договори в Україні» визначає, що «міжнародний

договір України - укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом…незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [8] підлягає застосуванню на території України. Відповідно застосування Регламенту як правового акту в Україні наразі не є можливим.

Варто зауважити, що на відміну від національного зауконодавства, законодавство Європейського Союзу є динамічним, а не сталим процесом. Нормативно-правові акти Європейського Союзу постійно вдосконалюються, застосовуючи практики Суду Європейського Союзу, досвід імплементації держав – членів ЄС, постійний моніторинг суспільних потреб та викликів. Натомість Україна знаходиться за межами таких процесів, про що свідчить відсутність передбачуваних алгоритмів належного захисту персональних даних у сучасному світі цифрових технологій, де передавання даних не обмежується кордонами однієї держави, а поширюється на території інших держав, без чітких та зрозумілих застережних заходів зі сторони національного законодавця. Слід зазначити, що в Україні відсутні зобов'язання звітуватись про стан імплементації законодавства перед Європейським Союзом, що вважаємо критично впливає на розвиток національного законодавства та формує проблему належного контролю щодо динамічної побудови якісних правових механізмів у світлі глобальних процесів впровадження цифрових технологій. Значна кількість внесених законодавчих ініціатив та їх прийняття щодо зміни Закону України «Про захист персональних даних» не привели національне законодавство до європейських правових стандартів та не забезпечили формування ефективного механізму «міжнародної співпраці для сприяння ефективному застосуванню законодавства з метою захисту персональних даних» [1]. На сьогоднішній день, більшість країн світу зайняті актуальними питаннями, пов'язаними із стабілізацією та оновленням нормативно-правових актів. Натомість, План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р [9], обмежується лише пропозиціями щодо необхідності бюджетного фінансування «для посилення спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як незалежного інституту з нагляду за дотриманням вимог законодавства про захист персональних даних» [9], не окреслюючи подальші напрями розвитку національного законодавства у сфері захисту персональних даних у світлі глобальних процесів впровадження цифрових технологій.

Такий підхід законодавця виглядає недостатньо коректним з юридичної точки зору. Цивільні відносини є основою розвитку суспільства, відповідно захист персональних даних особи у світлі впровадження глобальних цифрових технологій, призводить до необхідності більш чіткого регулювання правових аспектів цивільних правовідносин на міжнародному рівні та прийняття відповідних правових актів у сфері захисту персональних даних людини.

Висновки

З врахуванням наявного нормативно-правового забезпечення українського законодавства, зважаючи на стрімкий розвиток цифрового сегменту у всіх сферах життєдіяльності суспільства, пропонуємо приведення національного законодавства у сфері захисту персональних даних до європейських правових стандартів шляхом імплементації в національне законодавства положень Регламенту. Внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів України, зокрема у Закон України «Про захист персональних даних», дозволить скоригувати законодавство України до правового акта ЄС.

Водночас, зважаючи на повільність процесів оновлення національного законодавства, присутність певної стагнації у формуванні нових інструментів правової регламентації захисту людини, пропонуємо застосувати принцип приєднання до нормативно-правових актів, які діють на території ЄС, зокрема до Регламенту. Практич-

не значення результатів такого вибору дозволить якісно та динамічно врегулювати положення національного законодавства та забезпечити якісний та належний спосіб захисту персональних даних в епоху існуючої правової реальності розвитку технологічної сфери людства.

Література

1. Регламент Європейського парламенту І Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text

2.Конституція України від 28 червня 1996 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

3. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних»

від 24 жовтня 1995 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242#Text

4. Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

6. Пилипчук В.Г. Брижко В.М. Трансформація системи захисту персональних даних та приватності в контексті євроінтеграції України. Вісник національної академії правових наук № 3 (90) 2017. С. 36-50. URL:

file:///C:/Users/Pasha/Desktop/AVS/%D0%9B%D0%AC%D0%92%D0%86%D0%92/323242422-36-50.pdf

7. Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text

8. Закон України «Про міжнародні договори в Україні» від 29 червня 2004 року № 1906-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/248740679

10. Гнидюк Н., Павлюк С. Наближення законодавства України до права ЄС відповідно до Угоди про асоціацію: між правовими зобов'язаннями та аналізом політики? Київ. 2016.

URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29067.pdf

11. Цивільного кодексу України від 16 січня 2001 року № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text

12. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text

13. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

14. Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text

15. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text

16. Закон України «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text

CURRENT ISSUES OF APPLICATION OF NATIONAL LEGISLATION IN THE FIELD OF PERSONAL DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF THE INTRODUCTION OF NEW DIGITAL TECHNOLOGIES

The article is devoted to the almost unfamiliar problem of personal data protection in

the context of the formation of the global digital segment in Europe and the world, which is associated with the introduction of the latest information technologies. Global trends in business processes, public life, have intensified economic and social integration and led to the growth of cross-border flows of information exchange with European and global systems. Accordingly, the objective need to improve the protection of personal data that is privately owned by humans has increased.

The article analyzes the national legislation through the prism of the legal standards of the European Union in the field of personal data protection.

It has been studied that the current national legislation is imperfect, does not provide a high level of personal data protection and serves as a basis for future threats to society and the state as a whole in connection with the introduction of new digital technologies. In this context, for the Ukrainian legislator, as well as for the state as a whole, there is a need for reconsideration of existing regulations and providing the adaptation of national legislation to modern legal standards of the European Union in the field of personal data protection.

Based on the results of research of the formation aspects and establishing of legal standards in the field of personal data protection, the authors emphasize the need for detailed analysis of national legislation in the context of globalization of digital technologies.

Taking into account the global integration processes associated with the introduction of new information technologies, in order to reliably protect personal data, the authors considered the possibility of structuring national legislation to the legal standards of the European Union.

Keywords: latest information technologies, European and global systems, modern trends, legal support, business processes, public life.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В УКРАЇНІ

СОДОМОРА Роман Орестович - суддя Бучацького районного суду Тернопільської області

УДК 342.9

Рассмотрены понятие коррупционных рисков и административно-правовые средства и хминимизации. Выяснено предпосылки появления коррупционных рисков в Украине, определены причины возникновения коррупционных рисков. Выяснено, что единственный механізм управления коррупционными рисками в Украине отсутствует, а процедура выявления и оценки коррупционных рисков носит формальный характер.

Ключевые слова: коррупция, коррупциогенные факторы, коррупционные риски, управление коррупционными рисками.

Актуальність статті та постановка наукової проблеми

Впродовж довгого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України та є темою для постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти.

В Індексі сприйняття корупції (ІСК), що укладається глобальною антикорупційною організацією TransparencyInternational та базується на оцінках підприємців та аналітиків, за підсумками 2017 року наша країна посіла 131 сходинку у переліку зі 176 країн світу[5]. І хоча з року в рік позиції України у рейтингу покращуються, такий стан речей все ще є далеким від прийнятного. Саме корупція, за даними численних аналітичних звітів та опитувань, є найбільшою проблемою як для іноземного, так і для вітчизняного бізнесу. Очевидні проблеми, викликані високим рівнем хабарництва та зловживання, – руйнація системи цінностей суспільства, тотальна недовіра до органів державної влади, що врешті-решт призводить до негативних економічних наслідків, збільшуючи нерівність та уповільнюючи зростання доходів населення.

У рейтингу країни оцінювали за чотирма основними критеріями: як бізнесу доводиться взаємодіяти з владою країни, які антикорупційні закони існують в державі і як вони виконуються, наскільки прозорі держслужба і державні процедури та чи існує можливість громадського контролю за всіма зазначеними процесами.

Для вдалого просування антикорупційної реформи в Україні потрібно реалізувати комплекс відповідних заходів, які не лише мають бути спрямовані на викорінення корупції як явища, а й перш за все повинні запобігати умовам, що можуть сприяти її виникненню. Досягнення успіху в цьому процесі є необхідною передумовою для формування у суспільства довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

Сьогодні в нашій державі одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності посадових осіб усіх рівнів, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Мета статті - визначення основних адміністративно-правових засобів мінімізації корупційних ризиків в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науково-теоретичну основу статті становлять праці провідних вчених, зокрема Т. В. Ковальова, В. В. Решота, Н. П. Підбережник, А. М. Михненко, які зосереджували свою увагу на причинах корупції в державних органах. Інші дослідники Ю. В. Дмитрієв та І. Ю. Грищова ставили за мету узагальнити систему класифікації корупційних ризиків у сфері державного управління та уніфікувати основні елементи та принципи управління корупційними ризиками, запровадити зарубіжну методологію їх оцінювання у системі безпеки бізнесу. Водночас внаслідок постійної зміни антикорупційного законодавства та наділення суб'єктів, уповноважених вживати заходи із запобігання і протидії корупції, дискреційними повноваженнями спеціальні комплексні дослідження щодо адміністративно-правових засобів мінімізації корупційних ризиків в Україні не проводилися.

Виклад основного матеріалу дослідження

На сьогодні в юридичній літературі та законодавстві відсутнє єдине визначення поняття «корупційний ризик».

Так, на думку К.Л. Бугайчука, корупційний ризик – це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [2].Відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції, корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань[1].

А. М. Михненко зазначає, що корупційні ризики – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [3, с. 214–233]. В даному визначенні більше звертається увага на передумови виникнення корупційних ризиків але недостатньо розкриває його зміст і структуру.

Підсумовуючи висловлені в юридичній літературі наукові позиції, під корупційним ризиком слід розуміти систему дій, які виникають при певних обставинах у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Більшість науковців схиляються до думки, що корупція властива тоталітарним режимам та автократичним державам, водночас як розвиток демократичних відносин сприяє зниженню її рівня; інші вважають, що корумпованість державного апарату – доля бідних країн із слаборозвиненими ринковими відносинами, а зі зростанням ВВП і зміцненням конкурентних начал у національній економіці слабшає залежність бізнесу й громадян від чиновників; одні країни схильні до хабарництва й тому в них воно існувало споконвіків, а в інших – ніколи не було, оскільки від нього захищала суспільна мораль[4, с. 44]. В основі кожної з цих теорій лежать політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні явища та обставини.

Передумовами появи корупційних ризиків в Україні завжди були: низька правова культура і свідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії ко-

рупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації.

Корупційні ризики класифікують за різними критеріями. Наприклад, за першим підходом їх поділяють на інституційні та загальносистемні ризики.

Інституційні корупційні ризики – фактори, що негативно впливають на поведінку посадової особи, перетворюючи її на корупційну, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) така особа.

Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики – це ризики, пов'язані із загальними недоліками створення та функціонування публічної адміністрації, аналізуються лише в частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень.

За категоріями корупційні ризики можуть бути:

- зовнішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків не пов'язана з виконанням органом влади відповідних функцій та завдань);

- внутрішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків безпосередньо пов'язана з організаційно-управлінською діяльністю в органі влади відповідно до покладених на нього функцій і завдань).

За видами корупційні ризики можуть бути:

- нормативно-правові (відсутність, суперечність або нечітка регламентація у законодавстві положень щодо виконання органом влади функцій та завдань);

- організаційні (невизначення або нечітке визначення процедур виконання органом влади функцій та завдань);

- кадрові;

- фінансово-господарські;

- адміністративні;

- контрольно-наглядові тощо.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності посадових осіб прийнято поділяти на такі: недоброчесність; безконтрольність з боку керівництва; виникнення конфлікту інтересів; наявність дискреційних повноважень.

Перелік видів корупційних ризиків не є вичерпним. Кожен орган влади, підприємство може визначати перелік видів корупційних ризиків, враховуючи специфіку покладених на нього завдань і функцій.

Останнім часом експерти різних країн з питань антикорупційної політики пропонують дієві механізми усунення корупційних ризиків та схеми боротьби з корупцією на національному, регіональному, місцевому і локальному рівнях.

Відповідно до Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 1260, процес управління корупційними ризиками в системі державного управління містить кілька складових: організаційно-підготовчі заходи; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінка корупційних ризиків; складання звіту за результатами оцінки корупційних ризиків[1].

Підготовка до проведення оцінки корупційних ризиків включає такі етапи: прийняття суб'єктом, уповноваженим на затвердження антикорупційної програми відповідно до частини 1 статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», рішення про проведення оцінки корупційних ризиків; публікація рішення суб'єкта затвердження антикорупційної програми про проведення оцінки корупційних ризиків на офіційному веб-сайті органу влади; формування комісії (у разі проведення оцінки корупційних ризиків комісією); розроблення робочого плану оцінки корупційних ризиків.

Ідентифікація корупційного ризику – важлива складова у процесі оцінювання ризиків, адже саме на цій стадії здійснюється аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади. Фактично здійснюється перевірка дотримання принципу недискримінаційності при правовому регулюванні дозвільних процедур, конкурсних процедур та обтяжень, покладених на

фізичних і юридичних осіб. Оцінка корупційних ризиків здійснюється за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих корупційних ризиків та наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

За результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади комісія готує звіт. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків містить: опис ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією; пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків.

Заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків полягають у визначенні можливих механізмів протидії та запобігання корупційним ризикам, містять пропозиції щодо шляхів їх реалізації та спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків.

Ефективними адміністративно-правовими засобами мінімізації корупційних ризиків є удосконалення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, залучення громадськості до обговорення нормативно-правових актів, субсидіарне застосування норм права, інформаційна відкритість органів влади, систематичний внутрішній контроль, розширення процедурних форм взаємодії осіб та суб'єктів владних повноважень тощо.

Висновки

Підсумовуючи висловлені наукові позиції, під корупційним ризиком слід розуміти систему дій, які виникають при певних обставинах у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Передумовами появи корупційних ризиків в Україні є сукупність політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних явищ та обставин (зокрема, низька правова культура і правосвідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії корупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації).

Єдиний механізм управління корупційними ризиками відсутній, а процедура виявлення й оцінки корупційних ризиків має формальний характер.

Література

1. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішенняНац. агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016 р. // БД «Законодавство України» /ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816.

2. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення[Електронний ресурс] / К. Л. Бугайчук. – Режим доступу : http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.

3. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак,С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка – [3-є вид., доп. і перероб.]. – К. : НАДУ, – 2013. –625 с.

4. Організація запобігання та протидії корупції в Україні : навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х. :Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.

5. CorruptionPerceptionsIndex 2017: GlobalScores [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://files.transparency.org/content/download/2172/13704/file/CPI2017_FullDataSet.xlsx.

References

1. OnApprovaloftheMethodologyforAssessingCorruptionRisksintheActivitiesofAuthorities: DecisionoftheNationalAssembly. AgencyforthePreventionofCorruptionfrom 02.12.2016 № 126 / DB «LegislationofUkraine»

АНОТАЦІЯ

Розглянуто поняття корупційних ризиків та адміністративно-правові засоби їх мінімізації. З'ясовано передумови появи корупційних ризиків в Україні, окреслено причини виникнення корупційних ризиків. З'ясовано, що єдиний механізм управління корупційними ризиками в Україні відсутній, а процедура виявлення і оцінки корупційних ризиків носить формальний характер.

Ключові слова: корупція, корупціогенні фактори, корупційні ризики, управління корупційними ризиками.

/ TheVerkhovnaRadaofUkraine. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816 (applicationdate: 05/01/2017).

2. BugaychukK.L.Corruptionrisks:concept, classification, methodologyofevaluation, elim inationmeasures[Electronicresource] - Access mode: http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.

3. PreventionandCounteractionofCorr uption: A Textbook / [AMMhinnenko, O.V. Rusnak, AMMudrak,S.O. Kravchenkoetal., Ed. prof. Mikhnenko AM // 3rd form., Additional. andprocessing. – K .: NAPA, – 2013. – 625 p.

4. OrganizationforthePreventionandCou nteractionofCorruptioninUkraine: Teacher. manual / S. M. Klimova,T. V. Kovalev. – Kh. : Viewof KRI NAPA «Magister», 2012. – 200 p.

5. CorruptionPerceptionsIndex 2017: GlobalScores - Access Mode: https://files.transparency.org/content/download/2172/13704/file/CPI2017_FullDataSet.xlsx.

Roman Sodomora

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF MINIMIZING CORRUPTION RISKS IN UKRAINE

The concept of corruption risks and administrative and legal means of their minimization are considered. The preconditions for the emergence of corruption risks in Ukraine have been clarified, and the causes of corruption risks have been outlined. It was found that there is no single mechanism for managing corruption risks in Ukraine, and the procedure for identifying and assessing corruption risks is formal.

Key words: corruption, corruption-causing factors, corruption risks, corruption risk management.

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ КОМПЛАЄНС-ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

МОЖАРОВСЬКИЙ Микита Юрійович - аспірант кафедри господарського права, трудового права та цивільно-правових дисциплін ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» (м. Київ)

УДК 346.3 +34.02/34.03

В статье анализируются вопросы формирования законодательства Украины в сфере комплаенс, его становление, пути развития. Благодаря такому анализу обнаружена объективная необходимость введения в действующее законодательство Украины комплаенс-норм которые содействовали бы более благоприятные условия для развития предпринимательства и добросовестной конкуренции на рынке.

Ключевые слова: комплаенс, комплаенс-программа, комплаенс-функция, комплаенс-риски, комплаенс-нормы, комплаенс-контроль, субъекты хозяйствования.

Постановка проблеми

Аналіз формування законодавства у сфері комплаєнс є актуальним і необхідним як для розв'язання сучасних проблем вдосконалення законодавства у сфері господарювання, так і для формування певних напрямків його подальшого розвитку і вдосконалення з урахуванням майбутніх вимог до форми існування і способів функціонування комплаєнс-програм. Саме тому, на наш погляд, цілком логічним є висвітлення питань формування законодавства України у сфері комплаєнс, що регулює застосування комплаєнс-норм в порівняльно-історичній ретроспекції, що запропонована у представленій статті. Завдяки такому аналізу простежується генезис комплаєсу: його становлення, шляхи розвитку що надає змогу більш ретельного аналізу правового регулювання при закладці у чинне законодавство України таких норми які створювали б більш сприятливі умови для розвитку підприємництва і добросовісної конкуренції на ринку. А відповідно до цього буде реалізована розробка нових положень, які сприятимуть створенню цілісного уявлення про комплаєнс як важливої складової внутрішнього контролю за здійсненням господарської діяльності суб'єкта господарювання.

Також, актуальність вищезазначених положень сучасної системи законодавства України в сфері комплаєнс сьогодні зумовлена реформуванням вітчизняної економіки через впровадження механізмів екстериторіального характеру, спрямованих на відповідність вимогам міжнародних стандартів, враховуючи важливість підтримки саме вітчизняного виробника, та створення для нього найбільш сприятливих умов господарювання.

Так, *метою* цієї статті є висвітлення питань формування законодавства України у сфері комплаєнс, що регулює застосування комплаєнс-норм в порівняльно-історичній ретроспекції.

Стан дослідження проблеми

Зарубіжні та вітчизняні науковці неодноразово звертали увагу на дослідженні різних аспектів коплаєнсу. Так, у наукових працях А. Бородіна, С. Дж. Гріффіта, Дж. П. Міллера, наголошується на необхідності правового вдосконалення складової комплаєнсу, яка має бути, перш за все спрямована на запобігання та виявлення порушень

законодавчих норм та внутрішньо корпоративних правил. Існує позиція яку підтримує ціла група науковців серед яких А. Волошенко, О. Сарахман, В. Козьол, які вбачають головною – антикорупційну функцією комплаєнсу, шляхом застосування заходів, що унеможливлюють отримання неправомірної вигоди працівниками компанії.

Виклад основного матеріалу

Аналізуючи історичний розвиток комплаєнс в Україні, перш за все, слід звернути увагу на відсутність близького за своїм значенням терміну, який був би близьким до сучасного «комплаєнс». В контексті зазначеного, перш за все, йдеться про відсутність організаційно-правової та економіко-правової змістовної складової, що має опосередковувати саму суть процесів, що знаходяться в основі внутрішнього контролю (сучасного комплаєнс).

Проте, заради справедливості, слід наголосити, що розуміння розвитку споріднених за своєю суттю процесів внутрішнього контролю лежать в основі розуміння підвалин виникнення та подальшого розвитку сучасного комплаєнс. Таке історико-правове розуміння комплаєнс на землях стародавньої України базується на підсвідомому відчутті значущості історії державності на українських землях, особливостях самобутності українців та великої значущості здійснювати власний контроль над своєю діяльністю. Саме це, в сукупності, знаходить своє відображення у розумінні сутності розвитку комплаєнс як внутрішнього контролю в Україні.

В контексті вищезазначеного слід звернути увагу на історичні факти, що лежали в основі існування Київської Русі як держави під владою Київського князя.

Слід звернути увагу, що на процеси формування земель у складі державних утворень в період X століття великого значення набули різні форми влади серед яких виділялося «полюддя» як така, що опосередковувала об'їзд київським князем зі своєю дружиною для збору податків у вигляді данини та здійснення правосуддя у необхідних випадках.

Вищезазначене може розумітись як одні з найперших проявів оподаткування, а також зловживання посадовим становищем у вигляді корупції у її сучасному прояві як двох взаємопов'язаних соціально-економічних явищах.

Як приклад можна навести кризу системи полюддя, що припала на період кінця правління Великого київського князя Ігоря Рюриковича який порушив домовленості і зібрав у древлян двічі данину взимку 945 р.. Не варто забувати, що перед цим древляни заплатили її Свенельду, підлеглому воєводі Ігоря. Саме багатство вояків Свенельда затьмарило очі воїнам Ігоря і вони запропонували, а фактично примусили Ігоря піти до древлян та зібрати данину [1, с. 27–28]. Це повідомлення вказує, що її збирання було не виключною прерогативою князя. Данину й могли збирати його полководці, за рахунок чого утримували свої війська. Цікаво те, що древляни не хотіли конфлікту і дали її Ігорю. Повертаючись з даниною до Києва, Ігор вирішив ще раз зібрати її у древлян і з малою дружиною вирушив до них. Ймовірно князя ввело в оману те, що древляни без опору дали більше ніж домовлялися до цього. Князь вважав, що, порушивши договір і взявши більше, нічого поганого не сталося, чому б ще так не зробити. Ці дії князя вказують на те, що він був людиною жадібною та нерозумною.

Древляни вийшли назустріч князю і попередили його, що більше данини не дадуть і щоб він повертався додому, доки з ним нічого не сталося. Але князь, незважаючи на попередження і недостатність своїх сил, все одно направився за даниною. І був убитий древлянами [2 с. 23].

Двінська уставна грамота 1397-1398 років, містить згадку про незаконну винагороду за назвою «мздоімство», або «посула», що означає отримання неправомірної вигоди при здійсненні владних повноважень офіційною особою. Сюди ж можна навести і інше визначення «посули», що означає хабар і знаходить своє відображення у Псковській судній грамоті (1462-1471рр.) [3].

Особливого значення набуває розуміння хабарництва в історичній ретроспекції з огляду на правове розуміння тодішніх часів в контексті «доцільності» отримання державної плати за здійснення своїх функ-

цій чиновниками різних рівнів. Цікавим та історично значущим є факт неотримання державної плати за свою роботу чиновниками середньовічної Русі. Цьому прошарку державних службовців не сплачувалось державне утримання у вигляді заробітної плати і дозволялось жити за рахунок здирництва з трудового населення. Правова система тогочасної московської русі продукувала зловживання та хабарництво для чиновників різного рівня як звичайний та природний стан існування. Система «кормління» надавала безмежні можливості для чиновницького свавілля, зловживань та хабарництва [4, с. 47, с. 434].

Пізніше, в наслідок набуття вищезазначеними зловживаннями катастрофічних масштабів, у XVI столітті було запроваджено смертну кару за вчинення подібних дій. Можна передбачити, що вже тоді, за часів Івана Грозного, негативні наслідки спричинені хабарництвом небезпідставно розглядались як суттєвий елемент, що може негативно вплинути на існування здорового суспільства в цілому. Збереглися свідоцтва про страту д'яка, який, крім належної йому винагороди, отримав ще й смаженого гусака, що був начинений монетами. Лише в 1555 році Іван Грозний своїм указом скасував «кормління чиновників» та вперше ввів страту в якості покарання за «надмірність у хабарах». Проте, слід зазначити, позитивний внесок Івана IV який визнав хабарництво у будь який формі кримінальним злочином, що, відповідно знайшло своє відображення у «Судебнику» 1550 року [5]. В контексті зазначеного слід згадати допис Карамзіна М.М., що містився у роботі «История Государства Российского» де містяться згадування про приклади дачі хабара у все біль удосконалених формах. Автор, хоча і зазначає, що хабарництво вважалось злочином, наводить приклади удосконалених способів отримання незаконної вигоди одним з яких було покладення грошей перед образами начебто на свічки, коли відвідувач заходив до судді. Окремо слід згадати, що суддям та державним службовцям дозволялося приймати в день Світлого Воскресіння разом з червоним яйцем і декілька десяток [6, с. 77].

Історії російській імперії відомі приклади коли закон дозволяв утримання державних службовців виключно за рахунок осіб, що звертались до такого державного службовця. Заробітна платня державним службовцям з боку держави – не передбачалась. Тож, можна зробити висновок, що законним джерелом доходів були кошти отримані від тих хто звертався до цього державного службовця. Разом з тим така, на перший погляд «економія» з боку держави мала об'єктивно негативні наслідки адже спонукала до призначення на посаду не тих осіб, що за своїми професійними здібностями мали її отримати, а тих хто входив до вузького кола наближених до прийняття такого рішення. Такий механізм спонукав до утворення замкнутого кругу наближених осіб до прийняття відповідних рішень та лежало в основі розростання корупційних дій.

Вищезазначена система взаємовідносин населення з державними службовцями не вважалося порушенням соціальних норм аж до XVI століття, коли в Росії почали встановлювати грошове утримання за рахунок державної казни чиновницькому апарату.

Проте, на жаль, державне фінансування не вплинуло на ментальні традиції державних службовців, що звикли отримувати побори з відвідувачів. Єдине що змінилось це назва таких підношень, а не їх суть. Такі піднесення робились у вигляді дарунків та стали називатись «почесті». Цікавим є те, що в тогочасному суспільстві такі дії не класифікувались як порушення закону, не вважались підкупом і не були заборонені як діяння. Навпаки, це розглядалось як прояв поваги до представника влади. Разом з тим, слід зазначити, що із другої половини XVII століття така додаткова «повага» до представника влади стала вважатись хабарництвом і проявом отримання неправомірної винагороди.

Слід констатувати, що ефективно протидіяти проявам корупції намагалися ще наші предки. Це підтверджується наявністю доволі великої кількості історичних документів. Проте побороти це соціальне зло не вдавалося ані в мину часи ані в сучасні.

В Конституції гетьмана Війська Запорозького П. Орлика 1710 року корупція

згадується як явище, яке згубно діє на весь державний устрій. У ній також наводиться перелік корупційних дій та наголошується на необхідності боротьби з ними [7]. Ця видатна пам'ятка українського конституціоналізму також відома як «Пакти й конституції законів і вольностей Війська Запорозького», «Правовий уклад та конституції законів та вольностей Війська Запорозького», «Конституційні пакти Пилипа Орлика, новообраного гетьмана Війська Запорозького з його присягою». Цікавим історичним прикладом є, зокрема, норма, що знайшла своє відображення у статті X Конституції гетьмана Війська Запорозького П. Орлика де зазначається, що: «Ясновельможний гетьман за своєю посадою має дбати про лад у Вітчизні Запорізькій, а особливо повинен пильнувати, щоб людям військовим і посполитим не чинилися збиткові тягарі, податки, пригнічення та здирства, через які вони залишають своє житло і йдуть шукати прихистку у закордонні держави. Для цього треба, щоб панове полковники, сотники, отамани з усіма військовими та посполитими урядниками не наважувалися виконувати панщин та відробітки на своїх приватних господарствах силами козаків та посполитих, особливо тих, які ані до урядів їх, ані їм безпосередньо не належать: не примушувати до косіння сіна, збирання з полів урожаю та гатіння гребель, не віднімати та силою не змушувати продавати землю, не відбирати за будь-яку провину рухоме та нерухоме майно, не змушувати ремісників безоплатно виконувати свої домашні справи і козаків до розсилки приватної не залучати. Усе це Ясновельможний гетьман має владою своєю забороняти і сам того, як добрий приклад іншим, остерігатись і не чинити. Найбільше ж на людей бідних чинять утиски і здирства та пригнічують їх тягарями владолюбні хабарники, які не за заслуги свої, а через ненаситну пожадливість прагнуть потрапити в уряди військові і посполиті для свого збагачення. Вони спокушають серце гетьманське, і завдяки корупції, без повного обрання та всупереч справедливості і закону, чи в уряди полковничі проникають, чи обіймають інші посади. Тому остаточно постановляється, щоб Ясновельможний гетьман жодними, хоч би й найбільшими, подарунками та респектами не спокушався, нікому за хабарі в урядах ні полковничих, ні інших військових чи посполитих посад не давав і насильно в уряд нікого не призначав. Завжди як військові, так і посполиті урядники, особливо полковницькі, мають обиратися вільними голосами, а по обранні – владою гетьманською затверджуватись. Однак елекції таких урядників повинні проводитися не без волі гетьманської. Такого ж закону і полковники повинні будуть дотримуватися та не допускати без вільного обрання цілої сотні сотників та інших посадовців за якісь респекти. А через власні образи не повинні також з урядів звільняти» [7].

Одним з цікавих прикладів, що обумовлюють ментальну відмінність представників вільного українського козацтва від російських чиновників є норми, що були прийняті Великою екстрадинаційною Радою Запорізької Січі від 23 грудня 1764 року, яка зазначила, що згідно з військовим уставом отаманам та старшинам забороняється на особисті потреби використовувати військову казну під страхом «смертного штрафу». А у випадку, якщо отаман куреня веде себе «не справно», або потакає злодіям, він підлягає покаранню і наступного разу не може бути обраний отаманом [8, с. 12].

Не можемо ми оминути увагою й інші приклади, що вказують на історичні особливості врегулювання тодішніми законами правил та норм, що дозволяють державним службовцям мати відношення і відповідну зацікавленість у приватних торговельних, промислових, громадських та ін. установах того часу. Такі норми були затверджені у дореволюційній Росії Олександром III (від 3 грудня 1884 р.) і визначали детальний перелік посад на державній службі, що були несумісними з участю у різноманітних компаніях [9, с. 221].

Цікавим для аналізу вдається норма кінця XIX – початку XX століття – стаття 485 «Уложения Росии об наказаниях уголовных и исправительных» (1885 р.), що передбачала кримінальну відповідальність для державних службовців, які були помічені у підприємницьких відносинах с державою від власного імені або від підставних осіб [10].

Логічним продовження 485 статті можна вважати норму викладену у статті 682 цього ж нормативного акту (в редакції 1903 року) яка передбачала арешт на термін до 6 місяців державного службовця, що був поміченим у здійсненні забороненим законом, за родом його служби, підприємницьких дій майнового характеру.

Прогресивні зміни які лежали в основі суспільного ставлення до можливості державних службовців отримувати додаткові прибутки шляхом здійснення торговельних та підприємницьких дій знаходять своє відображення у країнах Західної Європи в добу Нового Часу. Такі зміни базувалися на баченні обумовленості сплати податків громадянами в обмін на гарантію, що держава слідкує за дотриманням встановлених нею розумних законів. В контексті зазначеного набуває особливого значення соціальне відношення, а відповідно, правове розуміння того, що отримання чиновником особистого (додаткового) прибутку (доходу) окрім визначеної йому державної платні має каратися законом та суспільною мораллю як вагоме порушення існуючих норм. Таке розуміння, а також тогочасні принципи економічної свободи, що проголошувались в цей період державою додатково вимагали забезпечення кожному громадянину, що був зайнятий у підприємницькій діяльності всіх можливостей для самореалізації. Відповідно, це вплинуло і на можливість чиновників втручатись в діяльність приватних осіб, перешкоджати такій діяльності і можливості вимагати хабарі. Безумовно це не стало панацеєю від протиправних дій чиновників, проте сприяло зменшенню хабарництва, як явища, доволі суттєво.

Можна припустити, що законодавство початку XX століття у Український РСР, а також радянській Росії знаходилось під впливом вищезазначених тенденцій соціальної моралі та правотворення Західної Європи.

Декрет РНК «Про хабарництво» від 8 травня 1918 р. [11] можна вважати першим у Радянській Росії нормативно-правовим актом, що передбачав кримінальну відповідальність за хабарництво і зазначав можливість позбавлення волі від п'яти років із примусовими роботами на термін позбавлення волі. Зазначений Декрет класифікував замах на одержання або дачу хабара закінченим злочином. Додатковим важелем впливу, що мав обтяжувати долю хабарника був, так званий, класовий підхід, що передбачав більш суворі умови до засудженої особи у тому випадку, якщо така особа належала до імущого класу і неправомірні дії, що супроводжувались дачею або отримання хабара мали на меті збереження існуючих власних привілеїв. Така класова градація наслідків злочину полягала у тому, що майно винуватої особи підлягало конфіскації, а сама особа засуджувалась до примусових робіт, що характеризувались найбільш важкими і «неприємними» особливостями.

Про ефективність боротьби з корупцією, що публічно намагалась показати радянська влада свідчать норми Кримінального кодексу УРСР 1927 року [12], що передбачав застосування виключної міри соціального захисту – розстріл за отримання хабара при обтяжуючих обставинах. Із цього можна зробити припущення, що спроба подолати корупцію таким радикальним методом як розстріл була обумовлена відсутністю дієвих результатів зменшення цього негативного суспільного явища, та навпаки – його ростом.

XX століття характеризувалось подальшим збільшенням фактів хабарництва і поглибленням корупції як соціального явища.

Існують різні підходи, що обґрунтовують корупційні дії як універсальний спосіб отримання неправомірної вигоди, що знайшов своє застосування у двох різних соціально-економічних та політичних устроях. Хоча, на противагу існуючим об'єктивним тенденціям слід звернути увагу на спроби радянських ідеологів кваліфікувати корупцію як соціальне явище, що притаманне виключно окремим суспільно-економічним відносинам у західному світі. Це стверджувала радянська політична і юридична доктрини, які нав'язливо стверджували це у енциклопедичній та науковій літературі штучно наголошуючи, що корупція винятково буржуазне явище, що породжена експлуатацією людини людиною де держава знаходиться в залежності від монопольних утворень і, від-

повідно, політична та економічна система держави зацікавлені в існуванні цього явища.

С плином часу стає очевидним, що ідеологічна брехня комуністичних керівників СРСР була спробою відволікти увагу громадян від загрозливих масштабів існування корупції в радянському союзі.

Яскравим підтвердженням вищезазначеного є прийнята в липні 1991 р. Постанова Секретаріату ЦК КПРС «Про необхідність посилення боротьби зі злочинністю в сфері економіки» [13], де явища хабарництва і корупції не згадувались взагалі – тобто робилась спроба наголосити про відсутність таких явищ в соціально-економічному житті СРСР.

Така ідеологічна брехня стала одним із складових некрологу про історичне припинення СРСР та його зникнення зі світової мапи у 90-х роках минулого століття.

Заради об'єктивності, слід зазначити, що вищезазначені особливості відношення до корупції були успішно успадковані сучасною Україною яка визнається країною з високим рівнем корупції. У рейтингу рівня корупції, складеному організацією Transparency International у 2020 році, Україна посіла 117 місце зі 180 країн у списку CPI. Поруч із нами у рейтингу Єгипет, африканська Есватіні (Свазіленд), Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія – всі ці країни так само у CPI-2020 набрали по 33 бали [14].

Такий стан справ щодо корупції в Україні, який об'єктивно підтверджується вищезазначеними статистичними даними, безпосередньо пов'язаний із правопорушеннями у переважній більшості сфер активності людської діяльності. Якщо ж, власне, більш детально зупинитись на сферах , що безпосередньо мають відношення до економіки та, відповідно, правового забезпечення відносин у сфері господарювання то слід наголосити, що *корупція як явище має об'єктивно негативний вплив на корпоративну етику, підриває принципи закладені у антимонопольному законодавстві, сприяє порушенню норм податкового законодавства, зловживань у сфері приватизації в сучасних умовах, а також лежить в основі злочинів пов'язаних із фіктивним банкрутством та ініціації штучного розвитку кризових тенденцій*. Ці та інші явища мають знаходитись у полі контролю комплаєнс та відповідних специфічних комплаєнс-програм.

В Україні, в сучасних умовах, комплаєнс асоціюється здебільшого із заходами, що мають бути спрямовані на впровадження антикорупційних дій.

Однак комплаєнс включає дотримання вимог не тільки у цій сфері [15; 16].

Як зазначає Джеффрі Міллер, комплаєнс-програми включають вирішення стратегічних питань, таких як:

- прогнозування впливу зміни чи появи нових нормативних актів на стратегію, бізнес-модель та процеси в організації;

- визначення ролей, відповідальності та підзвітності між юридичними, комплаєнс, аудиторськими та діловими функціями;

- стимулювання змін в культурі регуляторного комплаєнсу;

- визначення та оцінка вартості відповідності та управління очікуванням ефективності;

- розробка інтегрованих комплаєнс-програм для кращого прогнозування світових тенденцій, підвищення ефективності та участі у вдосконаленні основних стратегій компанії [17].

Так, слід зазначити, що комплаєнс може передбачати і вирішення інших завдань, які хоча і мають похідний характер, проте, без перебільшення, можуть відноситись до системо утворюючих складових ведення господарської діяльності та умовно можуть стосуватись наступних напрямів:

- напрям, що має на меті аналіз можливих змін та розвитку стратегій, форм та процесів в організації діяльності суб'єктів господарювання на підставі існуючих тенденцій розвитку законодавства;

- напрям, що має забезпечувати аналітичні дослідження тенденцій, що мають місце у провідних економіках для підвищення ефективності діяльності компанії шляхом вдосконалення стратегії розвитку;

- напрям, що має забезпечувати аналіз шляхів підвищення ефективності діяльності та шляхів збільшення ринкової ліквідності компанії в цілому;

- напрям, що має передбачати вивчення шляхів вдосконалення комплаєнс-відносин

як форми внутрішнього контролю та взаєморозподілу обов'язків і відповідальності між юридичним департаментом та департаментом комплаєнс, а також взаємовідносин зовнішнього рівня до яких можна віднести зовнішній аудит, контроль та нагляд за господарською діяльністю з боку державних органів, а також контроль у сфері оподаткування.

Все вищезазначене обґрунтовує об'єктивну необхідність для формування та розвитку основних положень щодо впровадження комплаєнс-програм на українських підприємствах і організаціях будь якої форми власності.

Література

1. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. – Т. 9. – СПб. : Типография Эдуарда Праца, 1862. – 256 с.

2. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи. – Т. 1. – СПб. : Типография Эдуарда Праца, 1846. – 267 с.

3. Мурзакевич Н. Н. Псковская судная грамота (1397-1467). Издание второе. Одесса: Гор. тип. и лит. Алексомати, 1868. - 62 с. (1-ше вид. Одеса, 1847).

4. Історія держави і права : підручник ; за ред. Тація В.Я., Рогожина А.Й, Гончаренко В.Д.. у 2 т. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т.1 656 с.

5. Судебник 1550. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ. Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П-С. 736 с.

6. Карамзин Н.М. История Государства Российского. Москва, 1994. 415 с.

7. Договори і Постановлення Прав і вольностей Війська Запорозького між Ясновельможним його милістю паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і між генеральною старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, що за давнім звичаєм і за військовими правилами утверджені обома сторонами вільним голосуванням і Ясновельможного гетьмана урочистою присягою підтверджені року від Різдва Христового 1710, Квітня 5, при Бендерах. URL: http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html

8. Молдован В. В. Конституційне право: навчальний посібник / В. В. Молдован, В. Ф. Мелащенко. Київ. 1996. 617 с.

9. Костенко Н.И. Коррупция как проблема национальной безопасности. Коррупция : политические, экономические, организационные и правовые проблемы : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 9-10 сентября 1999 г.). Московский исследовательский центр по проблемам транснациональной организованной преступности и коррупции. Москва: : Юристъ, 2001. С. 220–222.

10. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Санкт-Петербург, 1845. Офіційний сайт Російської державної бібліотеки. URL: http:// dlib.rsl.ru/viewer/01002889696#?page=1.

11. Декрет СНК РРФСР от 8 мая 1918 года «О взяточничестве» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. Москва. Гос. из-дат-во политической литературы, 1959. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/ 18-05-08.htm.

12. Уголовный кодекс УССР. В редакции 1927 года. 2-е издание официальное. Харьков: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1927. 135 с.

13. Плющ Леонід Гласність і період після гласності. Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). 1996. серпень. С. 30.

14. Corruption Perceptions Index, Transparency International / URL: https://www.transparency.org/cpi2020.

15. Волошенко А. В. Комплаенс-практика как превентивный метод борьбы с коррупцией. Актуальні проблеми економіки. 2014. № 7. С. 405–413.

16. Сарахман О. М., Козьол В. Функціонування комплаєнс-контролю у вітчизняній банківській справі. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2015. Вип. 2. С. 87–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu

17. Miller Geoffrey P. The Law of Governance, Risk Management, and Compliance. Compliance Trends Survey. Deloitte&Compliance Week, In Focus. 2014. URL: https://perma.cc/9KRW-JTWB.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються питання формування законодавства України у сфері комплаєнс, його становлення, шляхи розвитку. Завдяки такому аналізу виявлена об'єктивна необхідність запровадження у чинне законодавство України норми щодо комплаєнс які створювали б більш сприятливі умови для розвитку підприємництва і добросовісної конкуренції на ринку.

Ключові слова: комплаєнс, комплаєнс-програма, комплаєнс-функція, комплаенс-ризики, комплаенс-норми, комплаенс-контроль, суб'єкти господарювання.

Mykyta Mozharovskyi

HISTORICAL PRECONDITIONS FOR THE FORMATION OF COMPLIANCE PROGRAMS IN UKRAINE

The article analyzes the issues of forming the legislation of Ukraine in the field of compliance, its formation, ways of development. Thanks to this analysis, an objective need was found to introduce into the current legislation of Ukraine compliance standards that would promote more favorable conditions for the development of entrepreneurship and fair competition in the market.

The gradual integration of Ukrainian business into the world economy encourages strict adherence to civilized standards and rules.

Compliance practice should contribute to the adaptation of Ukrainian business to international standards of its conduct. Its implementation is based on actions aimed at eliminating reputation risks, ensuring the interests of participants, creating a competitive market environment, and contributing to the development of the economy. This confirms the need at the legislative level to regulate the procedure for the creation and operation of compliance programs in the field of business. Regulated at the legislative level, compliance will be an effective means of countering corruption risks, which has already been proven by the experience of companies in economically developed countries.

Summing up the above, it should be noted that the historical formation of "compliance" as a socially important, legal phenomenon allows us to highlight the provisions on the basis of which the compliance legislation of Ukraine should be formed, taking into account the peculiarities of modern law-making activities.

Assessment of modern "compliance legislation" in Ukraine based on the historical background of its formation suggests the need for its further formation.

To stimulate the development of compliance, uniform national formats for corporate documents should be developed, the content of which is mandatory for all organizations.

The provisions outlined in the article clearly illustrate the importance of corporate governance in the field of economic management in Ukraine to international standards and the direction of development of the corresponding national regulatory framework.

Keywords: compliance, compliance program, compliance function, compliance risks, compliance standards, compliance control, business entities.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА МІСЦЕ У НЬОМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ВЛАСЕНКО Дмитро Анатолійович - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК: 342.95 (477)

У статті наголошено на тому, що зазначено, що основною метою адміністративного законодавства є забезпечення ефективного і законного функціонування державного апарату, захист прав і свобод громадян у процесі взаємодії з органами влади, а також встановлення відповідальності за порушення адміністративних норм. Адміністративне законодавство також включає норми, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, а також окремі аспекти надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду, а також вирішення адміністративних спорів.

Стверджується, що адміністративне законодавство забезпечує координацію між різними органами державної влади і місцевого самоврядування для досягнення узгодженості в реалізації заходів; забезпечує правове підґрунтя для введення особливих адміністративних процедур, таких як екстрене впорядкування ресурсів, організація цивільної оборони та забезпечення функціонування критичної інфраструктури; адміністративне законодавство забезпечує ефективне функціонування публічного управління, підтримання публічної безпеки та порядку та захист національної безпеки; адміністративне законодавство також регламентує процес тимчасового обмеження певних прав і свобод громадян, таких як свобода пересування та право на приватну власність, визначаючи чіткі умови та межі таких обмежень, що є необхідним для підтримання правопорядку в надзвичайних умовах; адміністративне законодавство також має важливе значення для координації та взаємодії між різними державними органами та установами в умовах воєнного стану; адміністративне законодавство є фундаментом правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану, забезпечуючи злагоджену роботу всіх гілок влади, захист правопорядку та ефективне управління ресурсами.

Визначено, що задля налагодження правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану в Україні необхідно уточнити ключові терміни та процедури, зокрема і закріпити визначення заходів правового режиму воєнного стану; розробити та впровадити конкретні правила щодо обмежень на економічну діяльність під час воєнного стану; забезпечити ефективну взаємодію між різними органами публічної влади під час воєнного стану.

Ключові слова: правове регулювання, реалізація заходів, правовий режим воєнного стану, адміністративне законодавство, законодавче забезпечення, удосконалення законодавства.

Постановка проблеми

Правове регулювання заходів правового режиму воєнного стану є комплексним і багатогранним процесом, що вимагає злагодженої роботи усіх державних органів, точного виконання законодавчих актів та дотримання правових норм. Це забезпечує ефективність заходів, спрямованих на захист національної безпеки та стабільності

країни в умовах кризових ситуацій. У контексті правового режиму воєнного стану важливо також зазначити, що адміністративне законодавство забезпечує координацію між різними органами державної влади і місцевого самоврядування для досягнення узгодженості в реалізації заходів. Це включає розробку і впровадження планів та інструкцій, що детально регламентують дії органів влади в умовах надзвичайних ситуацій. Крім того, адміністративне законодавство в умовах воєнного стану забезпечує правове підґрунтя для введення особливих адміністративних процедур, таких як екстрене впорядкування ресурсів, організація цивільної оборони та забезпечення функціонування критичної інфраструктури.

Стан дослідження теми

У вітчизняній науковій думці окремим проблемним аспектам реалізації заходів правового режиму воєнного стану присвячували свої дослідження О. М. Бандурка, Т. В. Вставська, О. П. Гетманець, О. М. Гончаренко, Н. М. Грущинська, С. М. Гусаров, І. І. Дейнега, П. В. Діхтієвський, О. В. Джафарова, В. П. Ємельянов, Я. Ф. Жовнірчик, Ю. Л. Калгушкін, А. Б. Качинський, В. П. Коваль, А. Т. Комзюк, І. М. Коропатнік, К. Б. Левченко, В. А. Ліпкан, О. І. Масензов, О. І. Миколенко, А. М. Михненко, А. Г. Мосейко, О. М. Музичук та інші. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили проблемні питання правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану та місця у ньому адміністративного законодавства.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб визначити ключові положення правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану та місця у ньому адміністративного законодавства. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: сформулювати авторське визначення поняття адміністративного законодавства; охарактеризувати окремі особливості правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Наукова новизна дослідження зводиться до того, що автором було під принципово новим кутом проаналізовано сутність окремих особливостей правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу

Законодавство – це система законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в державі. Воно включає в себе закони, постанови, укази та інші акти, прийняті державними органами влади, які мають обов'язкову силу. Основною метою законодавства є підтримання порядку в суспільстві, захист прав і свобод громадян, забезпечення справедливості та регулювання відносин між різними суб'єктами в державі.

Основу вітчизняного законодавства складає Конституція – основний закон держави, що визначає її політичну структуру, основні права і свободи громадян, принципи державного управління та судової влади. Конституція є найвищим правовим актом, і всі інші закони та нормативні акти повинні відповідати її положенням [1].

Закони, які приймаються законодавчим органом, мають обов'язкову силу на всій території держави і можуть бути загальними або спеціальними, в залежності від сфери регулювання. Підзаконні акти, що видаються виконавчими органами влади на основі законів, мають нижчу юридичну силу, але також є обов'язковими для виконання.

Законодавство є динамічним і може змінюватися з розвитком суспільства, економіки та інших факторів, що дозволяє державі адаптувати правову систему до нових умов і викликів, забезпечуючи стабільність та ефективне управління.

Д. Павлов наголошує, що адміністративне законодавство включає в себе правила і норми, що визначають порядок і методи реалізації адміністративної влади в державі, а також правове положення суб'єктів адміністративних правовідносин. Тобто робиться акцент на адміністративному законодавстві як окремій правовій галузі [2, с. 125].

П. Діхтієвський зазначає, що адміністративне законодавство визначає правові

засади організації та функціонування органів публічного управління, забезпечує законність та ефективність їхньої діяльності, а також захист прав і свобод громадян. Тобто робиться акцент на адміністративному законодавстві як на гарантії забезпечення ефективного публічного управління [3, с. 97].

У контексті розгляду адміністративного законодавства як механізму регулювання суспільних відносин І. Кульчій робить акцент на тому, що це система правових норм, що спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, включаючи питання державної служби, адміністративних послуг, відповідальності за адміністративні правопорушення тощо [4, с. 117].

Ми ж розглядаємо адміністративне законодавство як сукупність правових норм, які регулюють відносини в сфері публічного управління. Воно визначає порядок і правила діяльності органів виконавчої влади, їхню взаємодію з громадянами та іншими суб'єктами права. Це законодавство охоплює питання адміністративного процесу, адміністративної відповідальності, публічної служби, адміністративно-правових засад здійснення нагляду (контролю) в різних сферах господарської діяльності, захисту прав громадян у відносинах з державними органами тощо.

Основною метою адміністративного законодавства є забезпечення ефективного і законного функціонування державного апарату, захист прав і свобод громадян у процесі взаємодії з органами влади, а також встановлення відповідальності за порушення адміністративних норм.

Адміністративне законодавство також включає норми, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, а також окремі аспекти надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду, а також вирішення адміністративних спорів. Адміністративно-правові норми встановлюють права та обов'язки суб'єктів адміністративних правовідносин, порядок реалізації цих прав та виконання обов'язків.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює введення воєнного стану, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану», прийнятий 12 травня 2015 року. Цей закон визначає «зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб» [5].

Воєнний стан вводиться указом Президента України, який визначає територію та строк його дії. Указ Президента є підставою для реалізації спеціальних заходів, необхідних для забезпечення безпеки та оборони країни. Після введення воєнного стану державні органи та місцеві органи влади отримують розширені повноваження для забезпечення національної безпеки.

З огляду на положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» адміністративне законодавство в умовах воєнного стану відіграє важливу роль у реалізації спеціальних заходів. Адміністративні органи мають розширені повноваження для здійснення контролю та нагляду, а також для забезпечення дотримання положень законів і постанов, що вводяться в період воєнного стану. Зокрема, органи державної влади можуть вдаватися до адміністративних заходів, таких як перевірки, накладення санкцій та контроль за виконанням вимог щодо безпеки і мобілізації.

Окремої уваги в контексті застосування адміністративно-правових норм заслуговує роль адміністративних судів у вирішенні спорів, що виникають у період воєнного стану. Адміністративні суди здійснюють контроль за законністю дій адміністративних органів, що забезпечує додатковий рівень захисту прав громадян та запобігає зловживанням [6, с. 172].

Також важливою складовою є взаємодія між центральними і місцевими органами влади. Для координації дій і забезпечення ефективного управління у період воєнного стану створюються спеціальні комісії або оперативні штаби, які відповідають за реалізацію заходів безпеки на різних рівнях. Вони забезпечують обмін інформацією, ко-

ординацію дій та оперативне реагування на ситуацію.

Ще одним аспектом є захист прав і свобод громадян. Під час воєнного стану, хоча й можуть бути введені певні обмеження, держави зобов'язані забезпечувати дотримання основних прав людини, наскільки це дозволяє ситуація. Це включає право на доступ до інформації, захист від неправомірних затримань та забезпечення гуманного ставлення до осіб, які перебувають під контролем держави.

У процесі реалізації правового режиму воєнного стану важливе значення мають також питання міжнародного права та міжнародних зобов'язань України. В умовах воєнного стану Україна зобов'язана дотримуватись міжнародних стандартів прав людини та міжнародних угод, яких вона є стороною, таких як Женевські конвенції та інші документи, що регулюють права цивільного населення і військовополонених.

Ще одним важливим аспектом є забезпечення комунікації та інформаційної прозорості. В умовах воєнного стану важливо забезпечити населення актуальною і точною інформацією про ситуацію, заходи, що вживаються, права і обов'язки громадян. Належна комунікація допомагає запобігти паніці, спростити виконання вимог та підвищити довіру до державних органів.

Варто також враховувати, що в умовах воєнного стану зростає роль адміністративного законодавства у сфері інформаційної безпеки. Захист інформації, контроль за засобами масової інформації, запобігання розповсюдженню паніки та дезінформації – усе це регулюється адміністративними нормами, які дозволяють державі контролювати інформаційний простір і забезпечувати його використання виключно в інтересах національної безпеки.

Роль медіа та громадянського суспільства в ході формування та вдосконалення законодавства в умовах досліджуваного правового режиму також є ключовою. Незалежні медіа і громадські організації можуть сприяти висвітленню важливих аспектів воєнного стану, забезпечувати громадський контроль за діяльністю державних органів.

Слід також враховувати економічний аспект. Воєнний стан може суттєво вплинути на економіку країни в ході впровадження спеціальних економічних заходів, які потребують оперативного реагування та коригування економічної політики. Для зменшення негативних економічних наслідків необхідно забезпечити стабільність фінансових і економічних систем, а також підтримувати соціально вразливі верстви населення.

Важливим завданням відповідного правового регулювання є також нагляд за реалізацією заходів воєнного стану на місцевому рівні. Місцеві органи влади повинні забезпечувати координацію та реалізацію заходів, що стосуються безпеки, економічного контролю, гуманітарної допомоги та іншої діяльності.

Адміністративне законодавство відіграє ключову роль у правовому регулюванні реалізації заходів правового режиму воєнного стану, оскільки забезпечує ефективне функціонування публічного управління, підтримання публічної безпеки та порядку та захист національної безпеки. Під час воєнного стану адміністративні органи отримують додаткові повноваження, необхідні для оперативного реагування на надзвичайні ситуації і спрямовані на забезпечення стабільності та безпеки в державі. Адміністративне законодавство також регламентує процес тимчасового обмеження певних прав і свобод громадян, таких як свобода пересування та право на приватну власність, визначаючи чіткі умови та межі таких обмежень, що є необхідним для підтримання правопорядку в надзвичайних умовах.

Окрім того, адміністративне законодавство визначає нормативні засади діяльності органів виконавчої влади під час воєнного стану, встановлюючи процедури та правила, яких вони мають дотримуватися при виконанні своїх функцій. Це включає контроль і нагляд за дотриманням законодавства, а також вирішення адміністративних спорів, що виникають у таких умовах.

Нарешті, адміністративні норми відіграють вирішальну роль у забезпеченні публічної безпеки та порядку, дозволяючи ефективно організовувати охорону критичної інфраструктури і організовувати рятувальні

операції. Усе це робить адміністративне законодавство необхідним інструментом для швидкого, ефективного та законного реагування держави на виклики, що виникають під час воєнного стану, та забезпечення належного функціонування державних інституцій і суспільства в цілому.

Адміністративне законодавство також має важливе значення для координації та взаємодії між різними державними органами та установами в умовах воєнного стану. У складних і непередбачуваних обставинах, коли час і точність дій мають критичне значення, саме адміністративні норми встановлюють порядок розподілу обов'язків та відповідальності між органами влади, військовим командуванням, правоохоронними структурами та іншими суб'єктами. Це забезпечує чіткий розподіл функцій та повноважень у системі державного управління, сприяє координації дій різних органів та запобігає виникненню конфлікту інтересів [7, с. 86].

Зі свого боку, вважаємо, що задля налагодження правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану в Україні необхідно здійснити ряд важливих заходів. По-перше, слід уточнити ключові терміни та процедури, зокрема і закріпити визначення заходів правового режиму воєнного стану. Це зменшить можливість різного трактування норм і сприятиме їх правильному застосуванню на практиці. По-друге, важливо розвинути механізми контролю за діями державних органів під час воєнного стану шляхом створення спеціальних органів або розширення повноважень існуючих, які будуть здійснювати нагляд за дотриманням прав і свобод громадян, а також за правомірністю застосування обмежувальних заходів.

Висновки

Таким чином, у даній статті зазначено, що законодавство – це система законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в державі. Воно включає в себе закони, постанови, укази та інші акти, прийняті державними органами влади, які мають обов'язкову силу. Основною метою законодавства є підтримання порядку в суспільстві, захист прав і свобод громадян, забезпечення справедливості та регулювання відносин між різними суб'єктами в державі.

Визначено, що задля налагодження правового регулювання реалізації заходів правового режиму воєнного стану в Україні необхідно уточнити ключові терміни та процедури, зокрема і закріпити визначення заходів правового режиму воєнного стану; розробити та впровадити конкретні правила щодо обмежень на економічну діяльність під час воєнного стану; забезпечити ефективну взаємодію між різними органами публічної влади під час воєнного стану.

Встановлено, що правове регулювання правового режиму воєнного стану є складним і динамічним процесом, що потребує чіткої правової бази, ефективної реалізації заходів і постійного контролю. Це дозволяє забезпечити стабільність і безпеку країни в умовах кризових ситуацій, підтримувати порядок і захищати права громадян, забезпечуючи при цьому ефективну реалізацію державної політики в умовах особливих безпекових викликів.

Література

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-вр // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

2. Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина: Конспект лекцій. Київ: МАУП, 2007. 136 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: Олді-плюс, 2018. 446 с.

4. Кульчій І. О. Право в публічному управлінні: навчальний посібник. Полтава: ПолтНТУ, 2018. 140 с.

5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text.

6. Савчук О. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів державної фіскальної служби України.

Вісник університету «Львівська політехніка». 2017. № 876. С. 171-174.

7. Бахтіна Ю. С. Поняття та класифікація функцій державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2018. Випуск 26. С. 85-89.

LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF MEASURES OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW AND THE PLACE OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN IT

The article emphasizes that the main goal of administrative legislation is to ensure the effective and legal functioning of the state apparatus, to protect the rights and freedoms of citizens in the process of interaction with authorities, as well as to establish responsibility for violations of administrative norms. Administrative legislation also includes norms that regulate the activities of local self-government bodies, as well as certain aspects of the provision of administrative services, the implementation of control and supervision, as well as the resolution of administrative disputes.

It is claimed that administrative legislation ensures coordination between various bodies of state power and local self-government to achieve coherence in the implementation of measures; provides the legal basis for the introduction of special administrative procedures, such as the emergency ordering of resources, the organization of civil defense and ensuring the functioning of critical infrastructure; administrative legislation ensures effective functioning of public administration, maintenance of public safety and order, and protection of national security; administrative legislation also regulates the process of temporarily restricting certain rights and freedoms of citizens, such as freedom of movement and the right to private property, defining clear conditions and limits of such restrictions, which is necessary to maintain law and order in emergency conditions; administrative legislation is also important for coordination and interaction between various government bodies and institutions under martial law; administrative legislation is the foundation of the legal regulation of the implementation of measures of the legal regime of martial law, ensuring the coordinated work of all branches of government, protection of law and order, and effective management of resources.

It was determined that in order to establish the legal regulation of the implementation of the measures of the legal regime of martial law in Ukraine, it is necessary to clarify the key terms and procedures, in particular, to fix the definition of the measures of the legal regime of martial law; develop and implement specific rules regarding restrictions on economic activity during martial law; ensure effective interaction between various public authorities during martial law.

Keywords: legal regulation, implementation of measures, legal regime of martial law, administrative legislation, legislative support, improvement of legislation.

КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

КУТЕРГА Максим Володимирович - кандидат юридичних наук

УДК: 342.95 (477)

У статті наголошено на тому, що компетенція, яка покладається на органи публічної влади, дозволяє повною мірою розкрити потенціал працівників, які обіймають ті чи інші посади у їх структурі. З огляду на це чітке визначення та закріплення у регуляторних актах компетенції постає організаційно-управлінською основою формування і підвищення компетентності працівників, їх професійного становлення та розвитку не лише як носіїв владних повноважень, але і як особистостей, що пов'язали своє життя з державною службою та спроможні вдосконалити ті процеси, до реалізації яких вони безпосередньо залучаються.

Доведено, що компетенція являє собою не лише сукупність повноважень, прав, обов'язків, але і взаємозв'язки між ними, органічне поєднання яких та суперечності між ними часто набувають фундаментального значення у діяльності органу публічної влади. Ці взаємозв'язки визначаються якістю, чіткістю правових норм, врахуванням у процесі правотворчості реального стану суспільних відносин, потенційно можливих конфліктів у суспільстві, широтою бачення законодавцем всієї системи органів публічної влади у державі, розумінням провідних міжнародних стандартів захисту прав людини, прозорості і підзвітності діяльності публічної адміністрації.

Зазначено, що компетенція суб'єктів протидії економічній злочинності в Україні являє собою сукупність повноважень відповідних суб'єктів (їх прав і обов'язків), що постає за умови чіткого нормативного визначення організаційно-управлінською основою формування і підвищення компетентності працівників, злагодженості функціонування різних органів і підрозділів, визначення чітких меж їх діяльності і предметів відання, взаємозв'язків між ними, що дозволяють суб'єктам протидії економічній злочинності ефективно реалізовувати державну політику в сфері забезпечення економічної безпеки, підвищувати довіру до них з боку населення і міжнародних партнерів, а також визначати перспективи вдосконалення їх діяльності, взаємодії та координації між ними.

Ключові слова: економічна злочинність в Україні, суб'єкти протидії, компетенція, взаємозв'язки, компетентність, компетенції, економічна безпека.

Постановка проблеми

Компетенція та повноваження суб'єктів протидії економічній злочинності в Україні є фундаментальними складовими адміністративно-правового статусу останніх, які дозволяють своєчасно та повною мірою реагувати на економічні, безпекові реалії, враховувати наявні та потенційно можливі виклики та загрози. Водночас саме компетенція даних суб'єктів є фундаментальною категорією, наукове осмислення якої дозволяє сформувати комплексне уявлення про діяльність останніх.

Стан дослідження теми

Окремі аспекти, пов'язані з особливостями адміністративно-правового забезпе-

чення діяльності суб'єктів протидії економічній злочинності, досліджували такі науковці, як Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, М. М. Бурбика, О. П. Гетманець, О. В. Джафарова, В. П. Ємельянов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. М. Музичук, В. П. Приходько, О. Ю. Синявська, Є. Ю. Соболь, В. І. Ткаченко та інші. Втім, поточний стан наукового осмислення питання діяльності суб'єктів протидії економічній злочинності в Україні свідчить про наявну потребу в ґрунтовному аналізі саме компетенції відповідних суб'єктів.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб визначити сутність та особливості компетенції суб'єктів протидії економічній злочинності. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: визначити сутність компетенції у діяльності досліджуваних суб'єктів; проаналізувати взаємозв'язок компетентності (компетенцій) з компетенцією; сформувати авторське розуміння компетенції суб'єктів протидії економічній злочинності в Україні.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що автором вперше в адміністративно-правовій думці було сформовано комплексне визначення компетенції суб'єктів протидії економічній злочинності, зокрема з точки зору формування і підвищення компетентності працівників, їх професійного становлення та розвитку не лише як носіїв владних повноважень, але і як особистостей.

Виклад основного матеріалу

Осмислюючи категорію сутність компетенції, слід звернути особливу увагу на позицію О.П. Ситника, який стверджує, що «поняття «компетенція» традиційно вживається у значенні «коло повноважень», «компетентність» пов'язують із обізнаністю, авторитетністю, кваліфікованістю» [1, с. 8].

На думку окремих зарубіжних науковців, які розглядають досліджуваний феномен крізь призму місцевої влади, у юридичному сенсі слід розрізняти компетенцію та повноваження. Компетенція у вузькому сенсі повноважень існує лише через поєднання функцій (матеріальної компетентності) та повноважень або обов'язків. Компетенцію не можна аналізувати без повноважень або обов'язків, поєднання яких визначає ступінь свободи місцевої влади. Повноваження місцевої влади ніколи не можна аналізувати окремо, а завжди слід розглядати в контексті відносин між місцевою владою та центральним урядом або регіональними органами влади (у федеральних державах або автономних регіонах); на практиці розподіл функцій часто є поділом повноважень, які можуть стосуватися питань, що розглядаються, або повноважень, що здійснюються, або обох одночасно. Так, повноваження (компетенція) можуть бути повністю визначені лише з огляду на предмет, до якого вони застосовуються, та ресурси, необхідні для їх реалізації, а також носія цих повноважень. Місцеве самоврядування – це свобода, і ступінь свободи залежить, перш за все, від повноважень та ресурсів. Обсяг цієї свободи, звичайно, може змінюватися залежно від відповідних сфер, періодів та систем, але там, де цієї свободи не існує, немає місцевого самоврядування. Якщо місцева влада не має ні повноважень діяти, ні вільного використання ресурсів, вона є лише агентом вищої влади у здійсненні покладених на неї функцій. Правду кажучи, вона вже не є фактичним носієм повноважень, а виконавцем завдань. Закон повинен встановити межі цієї свободи, оскільки місцеві органи влади не є ізольованими одиницями, а автономія завжди є відносним поняттям, але без такої свободи місцеве самоврядування більше не має жодної політичної сутності та припиняє своє існування [2, с. 1-2].

На думку А.О. Ткаченко, «досить поширеною в сучасних наукових розробках є позиція щодо визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень, не зважаючи на більш обґрунтовану думку щодо необхідності винесення до елементів компетенції тільки повноважень та предметів відання, думки авторів щодо визначення до складу компетенції функцій, завдань, відповідальності поряд з дослідженням вищевказаних елементів компетенції вимагають не меншої уваги, хоча б для їх окреслення не в рамках змісту досліджуваного понят-

тя. Отже, компетенція характеризується сукупністю закріплених юридично прав і обов'язків (повноважень) органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їхніх посадових осіб з приводу вимоги певної поведінки від фізичних і юридичних осіб та предметів відання, закріплених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативними актами (компетенційними законодавчими актами)» [3, с. 196].

При цьому варто зауважити, що компетенція, яка покладається на органи публічної влади, дозволяє повною мірою розкрити потенціал працівників, які обіймають ті чи інші посади у їх структурі. З огляду на це чітке визначення та закріплення у регуляторних актах компетенції постає організаційно-управлінською основою формування і підвищення компетентності працівників, їх професійного становлення та розвитку не лише як носіїв владних повноважень, але і як особистостей, що пов'язали своє життя з державною службою та спроможні вдосконалити ті процеси, до реалізації яких вони безпосередньо залучаються.

Значна кількість дослідників присвячували свої розробки з'ясуванню сутності компетентності (компетенцій), у тому числі її взаємозв'язку з компетенцією. Як відзначає М. Цвелл, частиною людської природи є бажання контролювати майбутнє, перетворювати невідоме на відоме та намагатися зменшити невизначеність, з якою ми постійно стикаємося. Саме на цьому тлі на початку 1970-х років розпочалося вивчення компетенцій. У 1973 році Девід Макклелланд опублікував статтю, в якій демонстрував, що поведінкові риси та характеристики набагато ефективніші, ніж тести на здібності, для визначення того, хто успішно виконує роботу, а хто ні. Виконавці з високими показниками демонстрували такі риси, як розсудливість, помічали проблеми та вживали заходів для їх вирішення, а також ставили складні цілі. Парадигма компетенцій – це один зі способів розбити поведінку на її складові частини. Як і будь-яка парадигма, вона корисна тією мірою, якою допомагає пояснити реальність, якою ми її знаємо, і допомагає нам впливати на реальність майбутнього та передбачати її. Компетенції – це корисна концепція тією мірою, якою вони можуть допомогти пояснити, чому одні люди працюють краще за інших, тією мірою, якою вони допомагають людям покращити свою продуктивність, і тією мірою, якою вони допомагають людям приймати рішення, які допоможуть їм досягти своїх цілей [4].

В. Я. Малиновський розглядає компетенцію як «сукупність предметів відання й повноважень (прав та обов'язків), які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій і визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом установлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як по вертикалі, так і по горизонталі управлінської системи. Законодавче та підзаконне нормативно-правове оформлення функцій у відповідних компетенційних актах визначає міру кожного органу в загальному розподілі праці. Компетенція через закріплення у відповідних правових актах завдань і необхідних для їх виконання повноважень дає змогу установити місце кожного органу в загальній структурі системи виконавчої влади, створити підстави їх правової відповідальності» [5, с. 87].

Водночас компетенція, на нашу думку, являє собою не лише сукупність повноважень, прав, обов'язків, але і взаємозв'язки між ними, органічне поєднання яких та суперечності між ними часто набувають фундаментального значення у діяльності органу публічної влади. Ці взаємозв'язки визначаються якістю, чіткістю правових норм, врахуванням у процесі правотворчості реального стану суспільних відносин, потенційно можливих конфліктів у суспільстві, широтою бачення законодавцем всієї системи органів публічної влади у державі, розумінням провідних міжнародних стандартів захисту прав людини, прозорості і підзвітності діяльності публічної адміністрації.

Б. Калиновський у контексті досліджуваної проблематики зазначає, що під компетенцією місцевого органу публічної влади розуміють сфери суспільного життя, на які

спрямована функціональна складова статусу місцевих органів публічної влади, що встановлює обсяг повноважень таких органів, правовий та інституційний механізм прийняття та реалізації рішень, обов'язкових для виконання в певних сферах та для певного кола суб'єктів [6, с. 61].

Так, компетенція суб'єктів протидії економічній злочинності в Україні являє собою сукупність повноважень відповідних суб'єктів (їх прав і обов'язків), що постає за умови чіткого нормативного визначення організаційно-управлінською основою формування і підвищення компетентності працівників, злагодженості функціонування різних органів і підрозділів, визначення чітких меж їх діяльності і предметів відання, взаємозв'язків між ними, що дозволяють суб'єктам протидії економічній злочинності ефективно реалізовувати державну політику в сфері забезпечення економічної безпеки, підвищувати довіру до них з боку населення і міжнародних партнерів, а також визначати перспективи вдосконалення їх діяльності, взаємодії та координації між ними.

Висновки

Таким чином, компетенція та повноваження суб'єктів протидії економічній злочинності в Україні є фундаментальними складовими адміністративно-правового статусу останніх, які дозволяють своєчасно та повною мірою реагувати на економічні, безпекові реалії, враховувати наявні та потенційно можливі виклики та загрози.

З'ясовано, що компетенція, яка покладається на органи публічної влади, дозволяє повною мірою розкрити потенціал працівників, які обіймають ті чи інші посади у їх структурі. З огляду на це чітке визначення та закріплення у регуляторних актах компетенції постає організаційно-управлінською основою формування і підвищення компетентності працівників, їх професійного становлення та розвитку не лише як носіїв владних повноважень, але і як особистостей, що пов'язали своє життя з державною службою та спроможні вдосконалити ті процеси, до реалізації яких вони безпосередньо залучаються.

Доведено, що компетенція являє собою не лише сукупність повноважень, прав, обов'язків, але і взаємозв'язки між ними, органічне поєднання яких та суперечності між ними часто набувають фундаментального значення у діяльності органу публічної влади. Ці взаємозв'язки визначаються якістю, чіткістю правових норм, врахуванням у процесі правотворчості реального стану суспільних відносин, потенційно можливих конфліктів у суспільстві, широтою бачення законодавцем всієї системи органів публічної влади у державі, розумінням провідних міжнародних стандартів захисту прав людини, прозорості і підзвітності діяльності публічної адміністрації.

Зазначено, що компетенція суб'єктів протидії економічній злочинності в Україні являє собою сукупність повноважень відповідних суб'єктів (їх прав і обов'язків), що постає за умови чіткого нормативного визначення організаційно-управлінською основою формування і підвищення компетентності працівників, злагодженості функціонування різних органів і підрозділів, визначення чітких меж їх діяльності і предметів відання, взаємозв'язків між ними, що дозволяють суб'єктам протидії економічній злочинності ефективно реалізовувати державну політику в сфері забезпечення економічної безпеки, підвищувати довіру до них з боку населення і міжнародних партнерів, а також визначати перспективи вдосконалення їх діяльності, взаємодії та координації між ними.

Література

1. Ситник О. П. Професійна компетентність вчителя. *Управління школою*. 2006. № 14. С. 2-9.

2. Marcou G. Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) // Council of Europe. 140 p. URL: https://rm.coe.int/1680746fbb.

3. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192-197.

4. Zwell M. The History and Background of Competencies // LinkedIn: сайт. URL: https://

www.linkedin.com/pulse/history-background-competencies-dr-michael-zwell.

5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доп. й перероб. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 251 с.

6. Kalynovskyi B. The competence of local public authority in Ukraine. *Scientific journal of National academy of internal affairs*. 2016. No. 2 (99). Pp. 52-64.

COMPETENCE OF ENTITIES COMBATING ECONOMIC CRIME IN UKRAINE

The article emphasizes that the competence assigned to public authorities allows for the full development of the potential of employees occupying certain positions in their structure. Given this clear definition and consolidation in regulatory acts of competence, it becomes an organizational and managerial basis for the formation and improvement of employees' competence, their professional development and development not only as holders of power, but also as individuals who have linked their lives with public service and are able to improve the processes in which they are directly involved.

It is proven that competence is not only a set of powers, rights, and obligations, but also the relationships between them, the organic combination of which and the contradictions between them often become fundamental in the activities of a public authority. These relationships are determined by the quality, clarity of legal norms, taking into account in the lawmaking process the real state of social relations, potentially possible conflicts in society, the breadth of vision of the legislator of the entire system of public authorities in the state, understanding of leading international standards for the protection of human rights, transparency and accountability of public administration activities. It is noted that the competence of subjects of countering economic crime in Ukraine is a set of powers of the relevant subjects (their rights and obligations), which, subject to a clear normative definition, becomes the organizational and managerial basis for the formation and improvement of the competence of employees, the coherence of the functioning of various bodies and divisions, the definition of clear boundaries of their activities and areas of responsibility, the relationships between them, which allow subjects of countering economic crime to effectively implement state policy in the field of ensuring economic security, increase trust in them from the population and international partners, and also determine the prospects for improving their activities, interaction and coordination between them.

Key words: economic crime in Ukraine, subjects of counteraction, competence, relationships, competence, competencies, economic security.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ПРОХОДЖЕННЯМ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ

КУЧЕРЯВИЙ Микола Сергійович - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.95 (477)

У статті зазначено, що правові засади здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції України формують складну, багаторівневу та внутрішньо узгоджену систему нормативного регулювання, яка охоплює норми різної юридичної сили, призначення та галузевої належності. Вони забезпечують системність і передбачуваність діяльності органів поліції, встановлюють належні стандарти поведінки поліцейських, визначають процедури кадрового забезпечення, дисциплінарної відповідальності, оцінювання службової діяльності, соціальних гарантій та механізмів захисту прав працівників.

Ключові слова: правові засади, здійснення контролю, проходження служби в Національній поліції, адміністративно-правові норми, конституційні норми, законодавчі акти, міжнародно-правові засади.

Постановка проблеми

Правові засади здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції України становлять цілісну й багаторівневу систему норм, що регламентують порядок, умови, процедури та механізми реалізації державою контрольних повноважень щодо професійної діяльності поліцейських. Ця система формується на основі Конституції України, яка закріплює принципи верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а також визначає загальні засади функціонування органів виконавчої влади. У контексті проходження служби поліцейськими ключовими є вимоги щодо правового визначення статусу службовця, процедур призначення, переміщення, оцінювання, атестування та дисциплінарної відповідальності, що у своїй сукупності утворюють нормативну основу для здійснення системного контролю за дотриманням законодавства і службової дисципліни. Ця нормативно-правова основа потребує наукового осмислення з метою подальшого опрацювання перспективних напрямів удосконалення чинного законодавства.

Стан дослідження теми

У вітчизняній науковій думці окремим проблемним аспектам контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні присвячували свої дослідження В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, П. Н. Бірюков, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, Ю. С. Гринчук, С. М. Гусаров, Б. В. Деревянко, М. Г. Ісаков, І. Ю. Кайло, А. М. Колодій, А. Т. Комзюк, В. О. Кудря, Н. П. Матюхіна, Р. В. Миронюк, О. М. Музичук, А. О. Полянський, В. В. Сокуренко, Ю. С. Шемшученко, О. С. Юнін та багато інших.

Втім, незважаючи на чималий інтерес наукової спільноти до досліджуваної проблематики, вчені поза своєю увагою залишили питання, пов'язані з правовими засадами здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції та місцем серед них адміністративно-правових норм.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити систему правових засад здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції та визначити місце серед них адміністративно-правових норм. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити роль адміністративно-правових норм як системоутворюючого елементу всього механізму контролю; визначити роль і значення у межах окресленої системи конституційних норм, міжнародно-правових засад, законодавчих засад, підзаконних нормативно-правових актів; порівняти за окремими критеріями окреслені правові засади здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції України.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що автором вперше детально розкрито співвідношення правових засад контролю за проходженням служби в Національній поліції з громадянсько-правовими та суспільними засадами, здійснено порівняльний аналіз окремих досліджуваних правових засад.

Виклад основного матеріалу

Значну роль у формуванні правових засад контролю відіграють спеціальні закони, насамперед Закон України «Про Національну поліцію», який визначає структуру, принципи діяльності, організацію служби та статус поліцейських. Законодавець встановлює комплекс норм, спрямованих на забезпечення відкритості, прозорості та підзвітності діяльності поліції перед суспільством і державою, у тому числі шляхом упровадження контрольних процедур [1, с. 76].

Важливими елементами правової основи є також Закон України «Про державну службу», Кодекс законів про працю (у сфері, що застосовується до поліцейських), акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та відомчі нормативно-правові акти МВС України. Сукупність цих документів створює нормативний простір, у межах якого реалізується контроль за проходженням служби [2; 3].

Серед усієї множини правових засад особливе місце займають адміністративно-правові норми, оскільки саме вони визначають зміст, межі, форми та методи здійснення контрольних повноважень суб'єктів публічної адміністрації щодо службової діяльності поліцейських. Адміністративно-правові норми регулюють процесуальний порядок реалізації контролю - починаючи від вимог до проведення атестації, службових розслідувань, моніторингу професійної діяльності, оцінювання службової ефективності й завершуючи процедурами застосування заходів дисциплінарного впливу.

Адміністративно-правові норми виступають системоутворюючим елементом усього механізму контролю, оскільки вони визначають компетенцію органів контролю, встановлюють процедури розгляду матеріалів, порядок фіксації порушень, правила прийняття управлінських рішень та механізми їх оскарження. Завдяки такій нормативній регламентації контроль набуває правового характеру, що відповідає принципам належного урядування, забезпечує легітимність і прозорість діяльності поліції.

Так, правові засади контролю за проходженням служби в Національній поліції є багатокомпонентною нормативною системою, яка охоплює конституційні, законодавчі й підзаконні акти, що встановлюють комплекс гарантій законності та професійності діяльності поліцейських. Центральне місце в цій системі належить адміністративно-правовим нормам, які визначають порядок і процедури здійснення контрольних функцій, забезпечують їх правову визначеність і передбачуваність, а також гарантують дотримання правового статусу поліцейських у процесі проходження служби.

Розкриваючи зміст правових засад здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції, слід наголосити, що кожна з них виконує специфічну функцію в забезпеченні законності, ефективності та підзвітності діяльності поліцейських. Конституційні засади становлять фундамент усієї системи контролю, оскільки саме Конституція України закріплює принципи верховенства права, законності, рівності всіх перед законом, поваги до гідності людини, а

також визначає ключові гарантії щодо організації та діяльності органів виконавчої влади, включаючи Національну поліцію.

Конституційні норми задають стратегічний вектор розвитку правової системи та впливають на формування галузевого законодавства, у тому числі адміністративного та поліцейського. У межах проходження служби ці норми проявляються в обов'язковості забезпечення прав і свобод поліцейських, захисту їхніх трудових гарантій, заборони свавільного втручання у службову діяльність.

Окремо слід виділити міжнародно-правові засади, оскільки Україна є стороною низки міжнародних договорів та конвенцій у сфері захисту прав людини, боротьби з корупцією, протидії катуванням, забезпечення прозорості та підзвітності органів публічної влади. Вимоги, що містяться в актах ООН, Ради Європи, Європейського Союзу, зокрема у рішеннях Європейського суду з прав людини, впливають на стандарти контролю за проходженням служби в поліції та зобов'язують державу дотримуватися підвищених гарантій захисту прав працівників правоохоронних органів.

Законодавчі засади контролю представлені насамперед Законом України «Про Національну поліцію», який визначає організаційно-правові основи функціонування поліції та містить комплекс процедурних положень щодо проходження служби. У цьому Законі передбачені норми щодо призначення, переміщення, підвищення кваліфікації, атестування поліцейських, а також щодо здійснення дисциплінарного провадження, проведення службових розслідувань, оцінювання результатів службової діяльності. Таким чином, саме на законодавчому рівні закріплено вимоги до правової визначеності та передбачуваності управлінських рішень, які приймаються у процесі контролю.

Окрему групу становлять спеціальні закони, що встановлюють підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, процедури фіксації дисциплінарних проступків, права та обов'язки учасників дисциплінарного провадження, строки розгляду дисциплінарних справ та порядок оскарження прийнятих рішень.

Підзаконні нормативно-правові акти, включаючи акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та відомчі накази МВС України, деталізують положення законів та забезпечують їх практичну реалізацію. Такі акти мають процедурний характер і встановлюють конкретні механізми здійснення контролю, порядок проведення атестації, алгоритми дій під час службового розслідування, вимоги до внутрішнього аудиту, регламенти діяльності кадрових підрозділів і підрозділів внутрішньої безпеки. Через систему підзаконних актів забезпечується єдність і стандартизація контрольних процедур у всіх органах поліції, що є необхідною умовою дотримання принципів законності, неупередженості та недискримінації.

Слід зазначити, що правові засади тісно пов'язані з внутрішньо-організаційними та інституційними, громадянсько-правовими та суспільними засадами контролю. Внутрішньо-організаційні та інституційні засади контролю включають систему органів та підрозділів, уповноважених здійснювати контрольні функції у межах Національної поліції та МВС України. До них належать департаменти внутрішнього аудиту, служби внутрішньої безпеки, кадрові підрозділи, дисциплінарні комісії, комісії з атестації, підрозділи професійного навчання, а також структурні підрозділи, що відповідають за дотримання антикорупційних вимог. Внутрішньо-організаційна база спрямована на забезпечення постійного, системного й безперервного контролю за службовою діяльністю, створення умов для оцінювання професійної поведінки, виявлення порушень службової дисципліни та запобігання правопорушенням.

Громадянсько-правові та суспільні засади контролю ґрунтуються на принципах відкритості та прозорості діяльності поліції, передбачених законодавством про доступ до публічної інформації та актами, що регулюють взаємодію поліції з громадськістю. Вони включають можливість громадського моніторингу, участь консультативно-дорадчих органів, нагляд з боку громадських інституцій та правозахисних організацій, які можуть брати участь у формуванні політик,

спрямованих на удосконалення кадрових процедур та підвищення рівня доброчесності поліцейських. Такий контроль сприяє демократизації системи публічної служби, запобіганню корупції та підвищенню рівня довіри громадян до правоохоронних органів [4, с. 116].

Відзначаємо, що кожен елемент правових засад, що лежить в основі контролю за проходженням служби в Національній поліції, виконує чітко окреслену функцію – конституційні норми забезпечують принципову орієнтацію на верховенство права та захист прав людини; законодавчі акти формують загальні правила організації та здійснення служби; підзаконні документи конкретизують і деталізують процедури контролю; міжнародні стандарти задають орієнтири для приведення національної системи у відповідність до світових практик. У своїй сукупності ці компоненти формують збалансовану та ефективну систему правового контролю, яка підвищує якість проходження служби, зміцнює професійну етику та сприяє розвитку сучасної та демократичної поліції.

Зі свого боку зауважимо, що порівняння правових засад здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції України дає змогу глибше зрозуміти їхню роль, функціональне призначення та взаємодію в системі забезпечення законності й ефективності службової діяльності.

Насамперед, за критерієм юридичної сили та ієрархічного рівня, конституційні засади займають найвищу сходинку, визначаючи фундаментальні принципи, на яких ґрунтуються всі інші нормативні акти. Законодавчі акти мають вищий рівень юридичної сили у порівнянні з підзаконними документами, оскільки саме вони встановлюють базові правила проходження служби та контрольні процедури. Підзаконні акти є актами нижчого рівня, що діють у межах та на підставі законів і покликані конкретизувати механізми реалізації встановлених законом вимог. Міжнародно-правові акти мають особливий статус: будучи ратифікованими, вони стають частиною національної правової системи та у разі колізії мають перевагу над законами України, що підсилює їх вплив на формування контрольних стандартів. Внутрішньо-організаційні акти перебувають на найнижчому рівні, оскільки регулюють суто процедурні аспекти в межах органу, тоді як суспільні (громадські) механізми взагалі не мають юридичної сили, але відіграють суттєву роль у забезпеченні відкритості та підзвітності.

За критерієм змісту та функціональної спрямованості конституційні норми визначають загальні гарантії прав людини та принципи функціонування публічної влади, не передбачаючи конкретних процедур контролю. Натомість законодавчі акти містять нормативні вимоги, безпосередньо спрямовані на регулювання службових відносин і механізмів контролю за діяльністю поліцейських (атестація, дисциплінарне провадження, оцінювання). Підзаконні акти мають прикладний характер і визначають конкретні алгоритми реалізації процедур – строки, форми документів, компетенцію комісій, порядок розгляду матеріалів. Міжнародні стандарти, хоч і не деталізують процедур, визначають мінімальні вимоги до гарантій прав людини, прозорості та доброчесності контролю, що орієнтує національне законодавство на європейську практику. Внутрішньо-організаційні акти забезпечують реалізацію технічної, адміністративної й управлінської функції контролю, тоді як суспільні механізми формують зовнішній нагляд, що орієнтований на демократичну перевірку діяльності поліції [5, с. 45].

За критерієм стабільності та змінюваності конституційні норми характеризуються найвищою стабільністю та змінюються вкрай рідко. Законодавчі норми змінюються за результатами реформ правоохоронної системи, хоча зберігають порівняно високу стабільність. Підзаконні акти, навпаки, є найбільш динамічними й адаптуються до потреб службової практики. Міжнародні стандарти є стабільними, а їх зміна пов'язана з глобальними правовими трансформаціями. Внутрішньо-організаційні акти змінюються найчастіше у відповідь на кадрові, управлінські або структурні зміни. Громадські механізми мають гнучкий, ситуативний характер і залежать від активності громадянського суспільства [6, с. 104].

Так, порівняння правових засад показує, що вони утворюють багаторівневу, взаємопов'язану систему, у якій кожний елемент виконує власну функцію: від стратегічного нормативного регулювання до детального процедурного забезпечення та зовнішнього демократичного нагляду. Відмінності між цими засадами дозволяють забезпечити повноту, системність і збалансованість контролю за проходженням служби, що є необхідною умовою ефективної діяльності Національної поліції.

Висновки

Таким чином, правові засади здійснення контролю за проходженням служби в Національній поліції України формують складну, багаторівневу та внутрішньо узгоджену систему нормативного регулювання, яка охоплює норми різної юридичної сили, призначення та галузевої належності. Вони забезпечують системність і передбачуваність діяльності органів поліції, встановлюють належні стандарти поведінки поліцейських, визначають процедури кадрового забезпечення, дисциплінарної відповідальності, оцінювання службової діяльності, соціальних гарантій та механізмів захисту прав працівників.

З'ясовано, що серед усієї множини правових засад особливе місце займають адміністративно-правові норми, оскільки саме вони визначають зміст, межі, форми та методи здійснення контрольних повноважень суб'єктів публічної адміністрації щодо службової діяльності поліцейських. Адміністративно-правові норми регулюють процесуальний порядок реалізації контролю - починаючи від вимог до проведення атестації, службових розслідувань, моніторингу професійної діяльності, оцінювання службової ефективності й завершуючи процедурами застосування заходів дисциплінарного впливу. Саме ці норми забезпечують формалізацію контрольної діяльності, унеможливлюють суб'єктивність та свавільність рішень, гарантують дотримання прав поліцейських.

Акцентовано увагу на тому, що конституційні засади становлять фундамент усієї системи контролю, оскільки саме Конституція України закріплює принципи верховенства права, законності, рівності всіх перед законом, поваги до гідності людини, а також визначає ключові гарантії щодо організації та діяльності органів виконавчої влади, включаючи Національну поліцію. Конституційні норми задають стратегічний вектор розвитку правової системи та впливають на формування галузевого законодавства, у тому числі адміністративного та поліцейського.

Доведено, що законодавчі засади контролю представлені насамперед Законом України «Про Національну поліцію», який визначає організаційно-правові основи функціонування поліції та містить комплекс процедурних положень щодо проходження служби. У цьому Законі передбачені норми щодо призначення, переміщення, підвищення кваліфікації, атестування поліцейських, а також щодо здійснення дисциплінарного провадження, проведення службових розслідувань, оцінювання результатів службової діяльності.

Визначено, що підзаконні нормативно-правові акти, включаючи акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та відомчі накази МВС України, деталізують положення законів та забезпечують їх практичну реалізацію. Такі акти мають процедурний характер і встановлюють конкретні механізми здійснення контролю, порядок проведення атестації, алгоритми дій під час службового розслідування, вимоги до внутрішнього аудиту, регламенти діяльності кадрових підрозділів і підрозділів внутрішньої безпеки. Через систему підзаконних актів забезпечується єдність і стандартизація контрольних процедур у всіх органах поліції, що є необхідною умовою дотримання принципів законності, неупередженості та недискримінації.

Відзначено, що кожен елемент правових засад, що лежить в основі контролю за проходженням служби в Національній поліції, виконує чітко окреслену функцію – конституційні норми забезпечують принципову орієнтацію на верховенство права та захист прав людини; законодавчі акти формують загальні правила організації та здійснення служби; підзаконні документи конкретизують і деталізують процедури контролю; міжнародні стандарти задають орієнтири

для приведення національної системи у відповідність до світових практик. Зазначено, що правові засади тісно пов'язані з внутрішньо-організаційними та інституційними, громадянсько-правовими та суспільними засадами контролю.

Література

1. Наливайко Л. Р. Принцип відкритості та прозорості у діяльності Національної поліції України. *Соціологія права*. 2015. № 3-4 (14-15). С. 74-79. URL: https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/2033.

2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.

3. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text.

4. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. Київ, Ваіте, 2016. 280 с.

5. Передерій О. С., Кулачок-Тітова Л. В. Організаційно-правові форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2016. Випуск 22. С. 43-46. URL: https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/9635/9146.

6. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

LEGAL PRINCIPLES OF CONTROL OVER SERVICE IN THE NATIONAL POLICE AND THE PLACE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS AMONG THEM

The article states that the legal principles of control over the service in the National Police of Ukraine form a complex, multi-level and internally coordinated system of regulatory regulation, which includes norms of different legal force, purpose and sectoral affiliation. They ensure the systematic and predictability of the activities of police bodies, establish appropriate standards of behavior of police officers, determine the procedures for personnel management, disciplinary liability, evaluation of official activity, social guarantees and mechanisms for protecting the rights of employees.

Key words: legal principles, control, service in the National Police, administrative and legal norms, constitutional norms, legislative acts, international legal principles.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

БАГНЮК Віталій Михайлович - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.95 (477)

У статті зазначено, що адміністративно-правове регулювання у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції виступає базисом, на якому будується функціонування даних підрозділів з урахуванням їх державно-владної специфіки, особливої системи службової дисципліни, відповідних організаційних і соціально-економічних умов; сприяє встановленню чітких вимог до взаємовідносин керівників та підлеглих, видання (віддання) наказів і їх виконання, організації перевірок дотримання поліцейськими вимог дисципліни та законності, взаємодії підрозділів внутрішньої безпеки з іншими підприємствами, установами та організаціями, а також з органами і підрозділами поліції у процесі здійснення моніторингу, проведення профілактичної і роз'яснювальної роботи та виконання інших завдань і функцій, що мають публічно-правову природу та реалізуються на основі адміністративно-правових норм.

Ключові слова: правові засади, підрозділи внутрішньої безпеки Національної поліції України, суб'єкти протидії корупції, адміністративно-правове регулювання, конституційно-правові засади, міжнародні документи, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми

За допомогою системи правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції сформовано культуру законного, сумлінного, виваженого, відповідального виконання покладених на поліцію обов'язків, яка засновується на адміністративно-правових нормах, нормативно-правових актах різної юридичної сили, а також особливій комунікації держави з населенням у процесі доведення правових приписів і формування свідомих установок щодо їх дотримання.

Водночас для того, щоб відповідна система правових засад належним чином закріплювалася та втілювалася у діяльності уповноважених суб'єктів необхідним є злагоджений механізм адміністративно-правового регулювання.

Стан дослідження теми

Окремі проблемні аспекти, пов'язані з правовими засадами діяльності органів і підрозділів поліції, вивчали такі вітчизняні дослідники, як В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. М. Бандурка, В. М. Василенко, В. М. Гаращук, В. В. Галунько, Д. І. Йосифович, Т. Є. Кагановська, А. Т. Комзюк, Р. В. Миронюк, О. М. Музичук, С. С. Рогульський, А. О. Селіванов, В. В. Сокуренко та інші науковці. Проте поза увагою науковців залишилася низка проблем, які потребують перегляду системи правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб розглянути правові засади діяльності підрозділів

внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції. Для досягнення вказаної мети доцільним є вирішення таких завдань: визначити роль адміністративно-правового регулювання у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції; проаналізувати з точки зору досліджуваної проблематики положення Конституції України, міжнародних документів і нормативно-правових актів.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що автором було запропоновано нове нестандартне розуміння місця адміністративно-правового регулювання у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції.

Виклад основного матеріалу

Аналіз законодавства та наукової літератури дозволяє стверджувати, що особливостями адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України є: адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України має цілеспрямований характер, оскільки таке регулювання спрямоване на регулювання певних суспільних відносин, а саме тих, що виникають з діяльності Національної поліції України; адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України спрямоване, перш за все, на забезпечення конституційних прав, свобод та суспільних інтересів людини та громадянина; адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України здійснюється на основі норм адміністративного права; адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України здійснюється за допомогою засобів та методів адміністративно-правового регулювання, які використовуються суб'єктами публічного управління у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України; адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України супроводжується виникненням суб'єктивних прав та обов'язків у суб'єктів правовідносин, що виникають у процесі діяльності Національної поліції України. Таким чином, можна стверджувати, що під адміністративно-правовим регулюванням діяльності Національної поліції слід розуміти систему адміністративно-правових засобів, що використовуються суб'єктами публічного управління, які в межах своєї компетенції покликані регулювати діяльність Національної поліції на основі норм адміністративного права, спрямованих на здійснення впливу на суспільні відносини з метою забезпечення конституційних прав та законних інтересів людини та громадянина [1, с. 7-8].

Так, адміністративно-правове регулювання у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції виступає базисом, на якому будується функціонування даних підрозділів з урахуванням їх державно-владної специфіки, особливої системи службової дисципліни, відповідних організаційних і соціально-економічних умов; сприяє встановленню чітких вимог до взаємовідносин керівників та підлеглих, видання (віддання) наказів і їх виконання, організації перевірок дотримання поліцейськими вимог дисципліни та законності, взаємодії підрозділів внутрішньої безпеки з іншими підприємствами, установами та організаціями, а також з органами і підрозділами поліції у процесі здійснення моніторингу, проведення профілактичної і роз'яснювальної роботи та виконання інших завдань і функцій, що мають публічно-правову природу та реалізуються на основі адміністративно-правових норм.

При цьому адміністративно-правове регулювання у діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України передбачає утвердження особливої системи комунікації як на рівні функціонування органів і підрозділів поліції, так і на рівні взаємодії останніх з громадськістю, іншими органами публічної влади, підприємствами, установами та організаціями. Ця унікальна система комунікації, яку окремі дослідники називають «адміністративною

комунікацією», охоплює широке коло процесів обміну інформацією: від віддання (видання) наказів та їх виконання, організації і проведення нарад, інструктажів, заслуховувань та інших зустрічей керівників з особовим складом до безпосереднього спілкування працівників підрозділів внутрішньої безпеки з поліцейськими під час проведення перевірок їх діяльності тощо. Ця система комунікації базується на адміністративно-правових нормах, положеннях законів України «Про Національну поліцію», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», інших відомчих і міжвідомчих наказів, визначаючи специфіку виконання покладених на поліцію завдань і функцій, переважна більшість з яких пов'язані з діловим спілкуванням, вербальною і невербальною взаємодією з населенням.

Відзначимо, що система правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції будується не лише на нормативно-правових приписах, але і на інструментах їх доведення до відома відповідних підрозділів, інших працівників поліції та громадськості. Важливо не лише прописати у певній стратегії, програмі, плані чи іншому документі певний вектор розвитку органів і підрозділів поліції, але й сформувати на рівні відомчих наказів, кадрових рішень інструменти дотримання цього вектору в щоденній комунікації, сформувати таку систему, де кожен окремий працівник поліції матиме можливість долучитися до цієї комунікації, висловити власне бачення негативних аспектів професійної діяльності, її причин і умов, у тому числі шляхом взаємодії з підрозділами внутрішньої безпеки.

Розгляд внутрішньої будови системи правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції слід розпочати з фундаментальних положень Конституції України, яка є основою демократії, верховенства права, прав людини та належного управління, але неналежним чином розроблені конституції можуть посилити розбрат та конфлікти. Через важливу роль, яку відіграють конституції, конституційні зміни є центральною рисою демократичного переходу, консолідації демократії та врегулювання конфліктів. Оскільки конституції визначають, як розподіляється влада, як захищаються права та як співіснують суспільства, переговори щодо конституційної реформи часто лежать в основі переходу від конфлікту до миру та від авторитаризму до демократії. Ці процеси несуть серйозні ризики, якщо ними керувати неправильно, але можуть призвести до глибоких трансформацій за умови успішного керування [2].

Водночас на рівні конституційно-правових засад функціонує система конституційного правосуддя, покликана забезпечити відповідність законів України та інших актів вищих органів державної влади, а також міжнародних документів положенням Основного Закону.

На підставі положень Основного Закону в досліджуваній сфері формується узагальнене уявлення про так звану конституційну поліцію, що забезпечує основу для справедливого, неупередженого та ефективного застосування закону, що відповідає конституційним принципам, демократичним цінностям та очікуванням громади. Це досягається, коли правоохоронці поважають, цінують та підтримують права та свободи, надані Конституцією та іншими правовими вимогами всім людям у цій країні [3].

Згідно з Конституцією України «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності» [4].

У цьому контексті конституційно-правові норми у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції виражають фундаментальні та зумовлені демократичним, соціальним і правовим характером суспільного життя

основи функціонування всієї системи суспільних відносин у державі, у тому числі у правоохоронній сфері. На цих основах приймаються закони України та підзаконні нормативно-правові акти, доповнюючи, розширюючи, деталізуючи їх з огляду на ту чи іншу сферу суспільних відносин. Зокрема, в сфері функціонування підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України положення Основного Закону, з одного боку, визначають першочерговий вектор для правоохоронних органів із захисту прав і свобод, недоторканості і безпеки громадян, а з іншого – встановлюють категоричну заборону для таких органів обмежувати всупереч закону гарантовані громадянам та їх об'єднанням права і свободи.

Щодо місця міжнародних документів у досліджуваній системі правових засад, то міжнародне право – це сукупність норм, що регулюють відносини між суб'єктами міжнародного права. Це, зокрема, держави, публічні міжнародні організації та окремі особи. Первинними джерелами міжнародного права є міжнародні конвенції, міжнародний звичай та загальні принципи права, визнані незалежними державами. Вторинними джерелами є судові рішення та вчення висококваліфікованих публіцистів. Міжнародна конвенція (або договір, чи пакт) – це міжнародна угода, укладена між державами у письмовій формі та регульована міжнародним правом, незалежно від того, чи втілена вона в одному документі, чи у двох чи більше пов'язаних документах, та незалежно від її конкретного найменування. Документ такого роду стає юридично обов'язковим для держави після підписання та ратифікації або подальшого приєднання [5].

Одним із центральних у досліджуваній сфері міжнародних документів є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, відповідно до якої «кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності. Кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції. Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею» [6].

Зважаючи на специфіку функціонування саме підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України та у світлі євроінтеграційного бачення подальшого розвитку держави, слід також проаналізувати положення Європейського кодексу поліцейської етики, згідно з яким «співробітники поліції мають боротися з будь-якими проявами корупції в поліції. Вони мають інформувати своїх керівників та інші компетентні органи про будь-які випадки корупції в поліції» [7].

Так, міжнародні документи проголошують узгоджені між різними державами стандарти правоохоронної діяльності та співробітництва в сфері запобігання і протидії корупції. Водночас на рівні міжнародних документів утверджуються ключові у діяльності органів і підрозділів стандарти захисту прав і свобод людини, що особливо виразно проявляється на прикладі рішень Європейського суду з прав людини, які визнаються в Україні самостійним джерелом права. Також на рівні міжнародних конвенцій, договорів чи пактів визначаються зобов'язання держави щодо реформування системи правоохоронних органів, зокрема підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України, в межах взятих на себе державою зобов'язань щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення підзвітності і прозорості діяльності органів публічної влади тощо.

Центральне місце у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції відводиться нормативно-правовим актам, які мають вирішальне значення для ефективної ві-

тчизняної правової системи, а їхня якість завжди буде в центрі доктринальних дискусій у контексті нормотворчості.

Одним із основних нормативно-правових актів у досліджуваній сфері є Закон України «Про Національну поліцію», відповідно до якого «поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України» [8].

Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» встановлює «сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників з її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження. Дія цього Статуту поширюється на поліцейських, осіб, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, співробітників Служби судової охорони та осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, які повинні неухильно додержуватися його вимог» [9].

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що «органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань та Національне агентство зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» [10]. Одним із таких каналів повідомлення є гарячі лінії територіальних управлінь Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України.

З огляду на це нормативно-правові акти у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції визначають найбільш важливі аспекти функціонування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, інституційні та організаційні основи системи запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів, здійснення фінансового контролю (Закон України «Про запобігання корупції»); деталізують порядок проходження служби в Національній поліції України, призначення поліцейських на посади, коло їх повноваження та особливості їх реалізації, застосування превентивних заходів і заходів примусу та інші питання організації діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади (Закон України «Про Національну поліцію»); конкретизують сутність і значення службової дисципліни поліцейських, її значення у повсякденному функціонуванні органів і підрозділів поліції (Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»).

Висновки

Таким чином, за допомогою системи правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції сформовано культуру законного, сумлінного, виваженого, відповідального виконання покладених на поліцію обов'язків, яка засновується на адміністративно-правових нормах, нормативно-правових актах різної юридичної сили, а також особливій комунікації держави з населенням у процесі доведення правових приписів і формування свідомих установок щодо їх дотримання.

Наголошено, що конституційно-правові норми у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції виражають фундаментальні та зумовлені демократичним, соціальним і правовим характером суспільного життя основи функціонування всієї системи суспільних відносин у державі, у тому числі у правоохоронній сфері. На цих основах приймаються закони України та підзаконні нормативно-правові акти, доповнюючи, розширюючи, деталізуючи їх з огляду на ту чи іншу сферу суспільних відносин. Зо-

крема, в сфері функціонування підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України положення Основного Закону, з одного боку, визначають першочерговий вектор для правоохоронних органів із захисту прав і свобод, недоторканості і безпеки громадян, а з іншого – встановлюють категоричну заборону для таких органів обмежувати всупереч закону гарантовані громадянам та їх об'єднанням права і свободи.

Стверджується, що міжнародні документи проголошують узгоджені між різними державами стандарти правоохоронної діяльності та співробітництва в сфері запобігання і протидії корупції. Водночас на рівні міжнародних документів утверджуються ключові у діяльності органів і підрозділів стандарти захисту прав і свобод людини, що особливо виразно проявляється на прикладі рішень Європейського суду з прав людини, які визнаються в Україні самостійним джерелом права.

Встановлено, що нормативно-правові акти у системі правових засад діяльності підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України як суб'єктів протидії корупції визначають найбільш важливі аспекти функціонування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, інституційні та організаційні основи системи запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів, здійснення фінансового контролю (Закон України «Про запобігання корупції»); деталізують порядок проходження служби в Національній поліції України, призначення поліцейських на посади, коло їх повноваження та особливості їх реалізації, застосування превентивних заходів і заходів примусу та інші питання організації діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади (Закон України «Про Національну поліцію»); конкретизують сутність і значення службової дисципліни поліцейських, її значення у повсякденному функціонуванні органів і підрозділів поліції (Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»).

Література

1. Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph / edited by authors. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2018. 244 p.

2. Constitutional Governance and Rule of Law // International IDEA: сайт. URL: https://www.idea.int/theme/constitution-building.

3. Constitutional Policing // The Law Enforcement Knowledge Lab: сайт. URL: https://leknowledgelab.org/constitutional-policing/.

4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-вр // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

5. International rules and standards for policing // International Committee of the Red Cross. URL: https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/icrc-002-0809.pdf.

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

7. Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація (2001) 10, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. та Пояснювальний меморандум // Council of Europe; EUAM Ukraine. URL: https://rm.coe.int/16805e297e

8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text.

9. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text.

10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text.

SUMMARY

The article states that administrative and legal regulation in the system of legal principles of the activities of internal security units of the National Police of Ukraine as subjects of combating corruption serves as the basis on which the functioning of these units is built, taking into account their state and power specifics, a special system of official discipline, relevant organizational and socio-economic conditions; contributes to the establishment of clear requirements for the relationship between managers and subordinates, the issuance (giving) of orders and their execution, the organization of checks on the compliance of police officers with the requirements of discipline and legality, the interaction of internal security units with other enterprises, institutions and organizations, as well as with police bodies and units in the process of monitoring, conducting preventive and explanatory work and performing other tasks and functions that are of a public-legal nature and are implemented on the basis of administrative and legal norms.

Keywords: legal principles, internal security units of the National Police of Ukraine, anti-corruption entities, administrative and legal regulation, constitutional and legal principles, international documents, regulatory and legal acts.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

ОЛЕФІРЕНКО Юрій Андрійович - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.95 (477)

У статті зазначено, що правові засади взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони держави становлять багаторівневу систему чинних нормативно-правових актів, що мають різну юридичну силу, предмет регулювання та функціональне призначення. Особливість цієї системи полягає у тому, що спеціального єдиного нормативно-правового акта, який би вичерпно визначав усі форми, напрями та процедури взаємодії Служби безпеки України з усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування, законодавством не сформовано.

Наголошено, що адміністративно-правові норми присутні практично на всіх рівнях досліджуваної нормативної системи. У Законі України «Про Службу безпеки України» вони визначають компетенцію СБУ, форми взаємодії, права та обов'язки органів і посадових осіб. У законодавстві про боротьбу з тероризмом вони визначають організаційно-координаційні механізми діяльності відповідних суб'єктів. Саме адміністративно-правові норми встановлюють, який орган має право вимагати інформацію, який орган зобов'язаний її надати, хто приймає відповідне рішення, хто здійснює контроль, хто координує спільні заходи та яким є порядок оформлення результатів відповідної діяльності.

Ключові слова: правові засади, взаємодія, Служба безпеки України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, забезпечення національної безпеки і оборони держави, Конституція, закони України.

Постановка проблеми

Правові засади взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України становлять комплексну систему чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої належності. Особливість цієї системи полягає у тому, що спеціального єдиного нормативно-правового акта, який би вичерпно визначав усі форми, напрями та процедури взаємодії Служби безпеки України з усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування, законодавством не сформовано. Відповідні правовідносини регулюються сукупністю нормативних приписів, закріплених у Конституції України, спеціальних законах, що визначають функціонування сектору безпеки і оборони, нормативних актах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, а також відомчих нормативно-правових актах Служби безпеки України та інших державних органів.

Стан дослідження теми

У вітчизняній науковій думці широке коло проблемних аспектів правових засад взаємодії органів публічної влади розглядали у своїх дослідженнях В. О. Антонов, О. М. Бандурка, П. Д. Біленчук, С. Г. Гаспарян, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, А. Т. Комзюк, О. М. Музичук, В. В. Сокуренко, С. О. Шатрава, І. М. Шопіна та багато інших. Водночас, попри чималий інтерес

наукової спільноти до досліджуваної проблеми, вчені поза своєю увагою залишили питання, пов'язані з правовими засадами взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань забезпечення національної безпеки і оборони держави.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити правові засади взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань забезпечення національної безпеки і оборони держави. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати сутність досліджуваної системи правових засад; проаналізувати положення Конституції України, законів України та окремих підзаконних нормативно-правових актів, що визначають основи взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань забезпечення національної безпеки і оборони держави.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що автором вперше було сформоване комплексне розуміння системи правових засад взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань забезпечення національної безпеки і оборони держави, а також вперше розглянуто положення чинних нормативно-правових актів, дотичних до досліджуваної сфери суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу

Систему правових засад взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань забезпечення національної безпеки і оборони держави доцільно розглядати не лише з огляду на юридичну силу нормативно-правових актів, а й на основі характеру їх впливу на відповідні правовідносини. Одні нормативні акти безпосередньо визначають статус, завдання та повноваження Служби безпеки України, інші встановлюють загальні засади функціонування сектору безпеки і оборони, визначають компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, а треті регламентують конкретні процедури взаємодії у таких сферах, як контррозвідувальна діяльність, боротьба з тероризмом, охорона державної таємниці, кібербезпека, захист критичної інфраструктури та оборона держави. Саме сукупність цих нормативних приписів формує правовий механізм взаємодії відповідних суб'єктів.

Найвищий рівень правового регулювання становить Конституція України, положення якої визначають фундаментальні засади організації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, забезпечення національної безпеки та оборони держави. Конституційні положення мають визначальне значення для встановлення правового статусу Служби безпеки України та інших суб'єктів сектору безпеки і оборони, оскільки саме Конституція визначає розподіл повноважень між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування [1, с. 208].

Для досліджуваної сфери особливого значення набувають положення Конституції України, відповідно до яких захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, а оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладаються на відповідні державні інституції. Водночас конституційна модель передбачає функціональне розмежування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це має безпосереднє значення для взаємодії СБУ з органами місцевого самоврядування, оскільки така взаємодія не є відносинами адміністративного підпорядкування. СБУ та органи місцевого самоврядування мають різний правовий статус і власну компетенцію, а їх співробітництво повинно здійснюватися виключно на нормативно визначених підставах [2].

Конституція України одночасно встановлює фундаментальне правило діяльності

всіх суб'єктів публічної влади: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Саме це конституційне положення визначає межі допустимої взаємодії СБУ з іншими суб'єктами публічного управління та зумовлює необхідність детального законодавчого визначення її форм і процедур.

Центральне місце у системі правового регулювання досліджуваних відносин займає Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII «Про Службу безпеки України». Саме цей Закон визначає правовий статус СБУ, її завдання, систему, організаційну структуру, основні повноваження, порядок взаємодії з іншими державними органами та загальні засади здійснення її діяльності. Принципове значення для досліджуваної проблематики має стаття 4 Закону, відповідно до якої правову основу діяльності Служби безпеки України становлять Конституція України, цей Закон та інші акти законодавства України, а також відповідні міжнародно-правові акти, визнані Україною. Таким чином, законодавець прямо закріплює багаторівневий характер правового регулювання діяльності СБУ [3].

Водночас Закон прямо закріплює незалежність регіональних органів СБУ від місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у їх оперативно-службовій діяльності. Це положення має принципове значення, оскільки виключає можливість розуміння взаємодії як організаційної підпорядкованості СБУ місцевим органам влади або навпаки. Взаємодія має будуватися на компетенційній та координаційній основі. Особливо важливим є також положення статті 24 Закону, що покладає на СБУ обов'язок здійснювати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного здійснення органами державної влади внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного розвитку, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних із національною безпекою. Таким чином, законодавець безпосередньо пов'язує діяльність СБУ з інформаційним забезпеченням функціонування державного механізму у сфері національної безпеки.

Наступним за значенням нормативним актом є Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України». Він визначає основи та принципи державної політики у сфері національної безпеки і оборони, систему суб'єктів сектору безпеки і оборони, їх функції та загальні засади демократичного цивільного контролю. Для взаємодії СБУ з органами державної влади цей Закон має системоутворююче значення, оскільки визначає забезпечення національної безпеки як діяльність не окремого органу, а цілісної системи суб'єктів. Служба безпеки України є складовою сектору безпеки і оборони, а тому реалізація її повноважень повинна відбуватися у тісному взаємозв'язку з діяльністю інших складових цього сектору [4].

Важливе значення має також нормативне визначення принципів функціонування сектору безпеки і оборони, зокрема верховенства права, законності, демократичного цивільного контролю, розмежування повноважень і відповідальності, взаємодії та координації. У цьому сенсі Закон України «Про національну безпеку України» формує загальну правову рамку, у межах якої повинні реалізовуватися спеціальні повноваження СБУ та взаємодія Служби з іншими суб'єктами. Особливістю цього Закону є те, що він забезпечує вертикальну та горизонтальну узгодженість системи безпеки. Вертикальна узгодженість полягає у взаємодії вищих органів державної влади із суб'єктами сектору безпеки, тоді як горизонтальна - у взаємодії між самими суб'єктами. Саме до останньої належить значна частина правовідносин СБУ з іншими правоохоронними органами, органами виконавчої влади та іншими державними інституціями.

Безпосередній зв'язок із питаннями оборони держави має Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII «Про оборону України». Цей Закон визначає засади оборони України, повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ і організацій та права й обов'язки громадян у

сфері оборони. Отже, він має безпосереднє значення для визначення правового поля, у якому здійснюється взаємодія СБУ з органами державної влади та органами місцевого самоврядування у разі виникнення воєнних загроз. Особливість цього Закону полягає в тому, що оборона розглядається як комплексна діяльність держави, яка охоплює не лише військову сферу, а й політичні, економічні, соціальні, інформаційні, правові та організаційні заходи. Так, участь СБУ у забезпеченні оборони не може розглядатися ізольовано від діяльності інших суб'єктів. Служба реалізує визначені законом контррозвідувальні та інші безпекові функції, тоді як органи державної влади та органи місцевого самоврядування реалізують власні повноваження у сфері оборони. Також особливе значення має нормативне визначення ролі органів місцевого самоврядування в оборонних процесах. Це створює правову основу для їх взаємодії з суб'єктами сектору безпеки та оборони, у тому числі у питаннях забезпечення стійкості відповідної території, захисту об'єктів, організації заходів цивільної та територіальної оборони та реагування на загрози [5].

Специфіка взаємодії СБУ з органами місцевого самоврядування потребує врахування положень Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон не є спеціальним актом щодо СБУ, проте його значення полягає у визначенні правового статусу органів місцевого самоврядування, їх компетенції, повноважень виконавчих органів, сільських, селищних і міських голів, районних та обласних рад. Саме через ці положення визначаються межі участі органів місцевого самоврядування у заходах, пов'язаних із забезпеченням безпеки населення, функціонуванням критичної інфраструктури, цивільним захистом, обороною та реагуванням на кризові ситуації [6].

Водночас цей Закон визначає правові межі взаємодії СБУ з місцевим самоврядуванням. Оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи СБУ та не перебувають у її адміністративному підпорядкуванні, взаємодія між ними повинна здійснюватися на основі законодавчо визначеної компетенції, а не владної субординації. Саме тому адміністративно-правове регулювання у цій сфері має забезпечувати узгодження діяльності автономних суб'єктів публічної влади.

Спеціальним актом, який визначає один із ключових напрямів діяльності СБУ, є Закон України від 26 грудня 2002 року № 374-IV «Про контррозвідувальну діяльність». Закон визначає контррозвідувальну діяльність як спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, що здійснюється із застосуванням, зокрема, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальній, терористичній та іншій протиправній діяльності. Для досліджуваної проблематики цей Закон має особливе значення, оскільки контррозвідувальна діяльність за своєю природою передбачає отримання та використання інформації, проведення перевірок, здійснення спеціальних заходів та взаємодію з іншими суб'єктами, які можуть володіти інформацією про загрози державній безпеці [7].

Взаємодія СБУ з органами державної влади та місцевого самоврядування у межах контррозвідувальної діяльності повинна здійснюватися з урахуванням установлених законом підстав, меж та процедур. Особливістю цього регулювання є поєднання спеціальних безпекових повноважень із адміністративно-правовими механізмами. Саме цей Закон є одним із найбільш показових прикладів того, що адміністративно-правові норми становлять внутрішню нормативну основу практичної реалізації безпекових повноважень.

Важливим елементом правового регулювання є Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII «Про оперативно-розшукову діяльність». Його значення обумовлене тим, що оперативно-розшукова діяльність здійснюється уповноваженими оперативними підрозділами, у тому числі органів СБУ, для пошуку та фіксації фактичних даних щодо протиправної діяльності, розшуку осіб, запобігання злочинам та захисту безпеки держави. Така діяльність за своєю природою передбачає міжвідомчу взаємодію,

отримання інформації та використання відповідних правових процедур [8].

Водночас Закон встановлює спеціальні гарантії законності оперативно-розшукової діяльності, що має принципове значення для взаємодії СБУ з іншими органами. Надання або отримання інформації, здійснення відповідних заходів та обмеження прав особи допускаються лише за визначених законом підстав. Тому адміністративно-правові норми у цій сфері функціонують у взаємозв'язку з кримінальним процесуальним та кримінальним законодавством, забезпечуючи організаційний і процедурний аспект діяльності відповідних суб'єктів.

Окремий блок правового регулювання становить Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV «Про боротьбу з тероризмом». Закон визначає правові та організаційні основи боротьби з тероризмом, повноваження та обов'язки відповідних органів, порядок координації їх діяльності та гарантії правового і соціального захисту осіб, які беруть участь у боротьбі з тероризмом [9]. Цей Закон безпосередньо визначає СБУ як одного з ключових суб'єктів системи боротьби з тероризмом. При цьому боротьба з тероризмом побудована на координаційній моделі, що передбачає залучення різних державних органів залежно від характеру терористичної загрози. У цьому механізмі органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути залучені до реалізації окремих заходів у межах своєї компетенції.

Важливе значення в контексті деталізації положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом» має Указ Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99, яким затверджено Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах СБУ. Антитерористичний центр визначено постійно діючим органом при СБУ, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні та припиненні терористичних актів, зокрема щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення та об'єктів підвищеної небезпеки [10].

Таким чином, у сфері протидії тероризму нормативне регулювання взаємодії має багаторівневий характер: закон встановлює загальні повноваження та систему суб'єктів, а підзаконні акти деталізують організаційний механізм координації.

Інформаційна взаємодія СБУ з органами державної влади та органами місцевого самоврядування також регулюється законами у сфері інформації. Передусім ідеться про Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII «Про інформацію» [11], та Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI «Про захист персональних даних» [12]. Їх значення полягає у встановленні загального режиму отримання, використання, поширення та захисту інформації. У процесі взаємодії СБУ з органами державної влади та місцевого самоврядування можуть використовуватися відомості про фізичних осіб, об'єкти, події, установи, інформаційні системи та інші обставини, що мають значення для національної безпеки. Тому спеціальні безпекові повноваження СБУ повинні реалізовуватися із дотриманням інформаційного законодавства.

Водночас ці закони мають важливе значення як гарантійний елемент правового регулювання. Вони не лише створюють можливість інформаційної взаємодії, а й визначають її правові межі. Таким чином, адміністративно-правові норми у сфері інформаційної взаємодії повинні забезпечувати баланс між потребою держави в отриманні інформації для захисту національної безпеки та необхідністю захисту приватного життя, персональних даних та інформації з обмеженим доступом.

Постанови Кабінету Міністрів України займають особливе місце у системі правових засад, оскільки саме вони значною мірою забезпечують деталізацію законодавчих положень та встановлюють конкретні адміністративні процедури. На відміну від законів, які переважно визначають статус, завдання, повноваження та загальні правила діяльності суб'єктів, постанови Кабінету Міністрів визначають порядок реалізації відповідних повноважень.

Найбільш показовим є регулювання охорони державної таємниці, кібербезпеки

та критичної інфраструктури. Так, постанови Кабінету Міністрів України забезпечують процедурний рівень правового регулювання. Вони визначають, які саме дії повинні вчиняти суб'єкти, у якій послідовності, хто відповідає за їх виконання, які документи оформлюються та яким чином здійснюється контроль.

Нижчий, але надзвичайно важливий рівень нормативного регулювання утворюють відомчі нормативно-правові акти Служби безпеки України, зокрема накази Центрального управління СБУ, які приймаються на виконання законів та актів Президента України і Кабінету Міністрів України. Відомчі акти мають особливе значення для конкретизації механізмів взаємодії, оскільки саме вони можуть встановлювати внутрішні процедури діяльності органів СБУ, порядок проведення перевірок, оформлення документів, взаємодії між структурними підрозділами та іншими органами, залучення сил і засобів, обміну інформацією тощо. При цьому такі акти не можуть виходити за межі повноважень, визначених законом. Закон України «Про Службу безпеки України» прямо передбачає, що «акти Центрального управління СБУ не підлягають виконанню, якщо ними встановлюються не передбачені законодавством додаткові повноваження органів і співробітників СБУ або антиконституційні обмеження прав і свобод громадян» [3]. Отже, відомчі нормативні акти завершують нормативну конструкцію, переводячи положення законів і постанов Кабінету Міністрів із загального рівня у площину конкретної адміністративної діяльності.

У результаті проведеного аналізу можна запропонувати таку ієрархічну модель правових засад взаємодії СБУ з органами державної влади та органами місцевого самоврядування: Конституція України - спеціальні та системні закони - укази Президента України - постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України - нормативно-правові акти СБУ та інших уповноважених органів - конкретні адміністративні процедури та організаційні механізми взаємодії. При цьому на кожному з цих рівнів можуть міститися адміністративно-правові норми. Вони не обмежуються підзаконними актами, а містяться також безпосередньо у законах. Саме тому ототожнювати адміністративно-правові норми виключно з постановами Кабінету Міністрів або наказами органів державної влади було б методологічно неправильним.

Висновки

Таким чином, правові засади взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони держави становлять багаторівневу систему чинних нормативно-правових актів, що мають різну юридичну силу, предмет регулювання та функціональне призначення. Особливість цієї системи полягає у тому, що спеціального єдиного нормативно-правового акта, який би вичерпно визначав усі форми, напрями та процедури взаємодії Служби безпеки України з усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування, законодавством не сформовано.

Підкреслено, що для досліджуваної сфери особливого значення набувають положення Конституції України, відповідно до яких захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, а оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладаються на відповідні державні інституції. Конституція України одночасно встановлює фундаментальне правило діяльності всіх суб'єктів публічної влади: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Доведено, що Закон України «Про Службу безпеки України» визначає правовий статус СБУ, її завдання, систему, організаційну структуру, основні повноваження, порядок взаємодії з іншими державними органами та загальні засади здійснення її діяльності. Окремо визначено, що Служба взаємодіє з правоохоронними та іншими державними органами України у порядку і на засадах,

визначених законами, указами Президента України та прийнятими на їх основі актами СБУ. Водночас Закон прямо закріплює незалежність регіональних органів СБУ від місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у їх оперативно-службовій діяльності.

Наголошено, що Закон України «Про національну безпеку України» визначає основи та принципи державної політики у сфері національної безпеки і оборони, систему суб'єктів сектору безпеки і оборони, їх функції та загальні засади демократичного цивільного контролю. Для взаємодії СБУ з органами державної влади цей Закон має системоутворююче значення, оскільки визначає забезпечення національної безпеки як діяльність не окремого органу, а цілісної системи суб'єктів. Особливістю цього Закону є те, що він забезпечує вертикальну та горизонтальну узгодженість системи безпеки.

Окреслено, що постанови Кабінету Міністрів України забезпечують процедурний рівень правового регулювання. Вони визначають, які саме дії повинні вчиняти суб'єкти, у якій послідовності, хто відповідає за їх виконання, які документи оформлюються та яким чином здійснюється контроль. Відомчі акти мають особливе значення для конкретизації механізмів взаємодії, оскільки саме вони можуть встановлювати внутрішні процедури діяльності органів СБУ, порядок проведення перевірок, оформлення документів, взаємодії між структурними підрозділами та іншими органами, залучення сил і засобів, обміну інформацією тощо. При цьому такі акти не можуть виходити за межі повноважень, визначених законом.

Література

1. Антонов В. О. Конституційно правові засади національної безпеки України: монографія / В. О. Антонов; наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-вр // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

3. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12.

4. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text.

5. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text.

7. Про контррозвідувальну діяльність : Закон України від 26.12.2002 № 374-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15.

8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text.

9. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text.

10. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 № 379/99 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text.

11. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text.

12. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text.

LEGAL FOUNDATIONS FOR THE INTERACTION OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE WITH STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES REGARDING THE PROVISION OF NATIONAL SECURITY AND STATE DEFENSE

The article states that the legal foundations for the interaction of the Security Service of Ukraine (SSU) with state authorities and local self-government bodies in the sphere of ensuring national security and state defense constitute a multi-level system of existing legal acts, which vary in terms of legal force, subject matter, and functional purpose. A distinctive feature of this system is that there is no single, specialized legal act that exhaustively defines all forms, directions, and procedures for the interaction of the Security Service of Ukraine with all state authorities and local self-government bodies.

It is emphasized that administrative-legal norms are present at virtually every level of the regulatory system under examination. In the Law of Ukraine "On the Security Service of Ukraine," these norms define the SSU's competence, the forms of interaction, and the rights and obligations of the relevant bodies and officials. In legislation concerning counter-terrorism, they define the organizational and coordination mechanisms for the activities of the relevant entities. Specifically, administrative-legal norms establish which body has the authority to request information, which body is obligated to provide it, who makes the relevant decisions, who exercises control, who coordinates joint measures, and the procedure for documenting the outcomes of such activities.

Keywords: legal foundations, interaction, Security Service of Ukraine, state authorities, local self-government bodies, ensuring national security and state defense, Constitution, laws of Ukraine.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

ПРАВО.UA

LAW.UA

№ 3, 2018

Головний редактор
Музичук Олександр Миколайович

Підписано до друку 14.11.2018 р.
Комп'ютерний набір. Формат 60х841/8. Папір офсетний.
Друк офсетний. Умовн. друк. арк 18,6
Тираж 850. Зам. № 1954

ТзОВ «Дрогобицька міська друкарня»
м.Дрогобич, вул. І.Мазепи, 7,
тел./факс 2-23-35, тел.: 3-38-50, 2-23-76