

Засновники:

- Всеукраїнська громадська організація «Майбутнє країни»
- Ужгородський національний університет

**Головний редактор ВГО
«Майбутнє країни»**
М. І. Іншин

Головний редактор журналу
С. Г. Стеценко

Відповідальний секретар журналу
Л. О. Васечко

**Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази**
Index Copernicus International
(Варшава, Польща)

**Журнал внесено до Переліку
наукових фахових видань у галузі
юридичних наук**
(рішення Президії ВАК України
від 22.04.2011 р. № 1-05/4,
наказ МОН України
від 16.05.2016 р. № 515)

**Свідоцтво
про державну реєстрацію**
КВ № 17554–6404Р
від 24.03.2011 р.

Адреса редакційної колегії:
м. Київ, вул. Саксаганського,
12-б, оф. 49.
Тел. (097) 319-28-31

Офіційний сайт: yourfuture.org.ua
E-mail: publpravo@ukr.net
public.pravo@gmail.com

Рекомендовано до друку
Вченою радою Ужгородського
національного університету
(протокол № 2 від 27.02.2018 р.)

Публічне право

Публичное право ≈ Public law

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ
ЮРИДИЧНИЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (29) / 2018

Видається: щоквартально

Заснований 2011 року

**Передплатний індекс
89168**

© Всеукраїнська громадська організація
«Майбутнє країни», 2018
© Ужгородський національний університет,
2018

Наукова рада:

Бандурка О. М. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Баулін Ю. В. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Копиленко О. Л. – д. ю. н., академік НАН України;
Костенко О. М. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Петришин О. В. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Рабінович П. М. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Селіванов А. О. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Скрипнюк О. В. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Шемшученко Ю. С. – д. ю. н., професор, академік НАН України.

Редакційна колегія:

Іншин М. І. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України, головний редактор ВГО «Майбутнє країни»;
Стеценко С. Г. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України, головний редактор журналу;
Андрійко О. Ф. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Арістова І. В. – д. ю. н., професор (Суми);
Баймуратов М. О. – д. ю. н., професор (Київ);
Барабаш Ю. Г. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Харків);
Берлач А. І. – д. ю. н., професор (Київ);
Бисага Ю. М. – д. ю. н., професор (Ужгород);
Богатирьов І. Г. – д. ю. н., професор (м. Ірпінь Київської обл.);
Вавженчук С. Я. – д. ю. н., доцент (Київ);
Дугенець О. С. – д. ю. н., професор (Москва, Росія);
Журавльов Д. В. – д. ю. н., доцент (Київ);
Колодій А. М. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Лазур Я. В. – д. ю. н., доцент (Ужгород);
Лемак В. В. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Литвинов О. М. – д. ю. н., професор (Харків);
Лук'янець Д. М. – д. ю. н., професор (Суми);
Мікулін В. П. – д. ю. н., професор (Ужгород);
Олефір В. І. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Орлюк О. П. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України (Київ);
Петков С. В. – д. ю. н., професор (Київ);
Приймаченко Д. В. – д. ю. н., професор (Дніпро);
Ромашов Р. А. – д. ю. н., професор (Санкт-Петербург, Росія);
Сідак М. В. – д. ю. н., доцент (Ужгород);
Хавронюк М. І. – д. ю. н., професор (Київ);
Шевченко А. Є. – д. ю. н., професор (м. Ірпінь Київської обл.);
Ярмиш Н. М. – д. ю. н., професор (Київ).



Зміст

ТЕМА НОМЕРУ:

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УМОВАХ ТРАНЗИТИВНОГО СУСПІЛЬСТВА

ЛИТВИНОВ О. М. (м. Харків)	Злочинність в контексті національних безпекових орієнтирів . . .	9
БОГАТИРЬОВ І. Г. (м. Ірпінь Київської обл.)	Запобігання корупції як одна з умов сталого розвитку транзитивного суспільства	17
ОРЛОВ Ю. В. (м. Харків)	Кримінологічні засади встановлення історичної правди як наряду перехідного правосуддя в Україні	24
КАТЕРИНЧУК К. В., СПРІН В. Г. (м. Київ)	Рефлекси та автоматизми як складові ознаки неосудності в кримінально-правовій доктрині: винуватий чи ні? (англійською мовою)	32
КУМАНОВСЬКИЙ М. В., КУЗЬМІН А. Р. (м. Київ)	Характеристика деяких обставин, що виключають злочинність діяння	38
ГЛАДКОВА Є. О. (м. Харків)	Профілактична складова стратегії протидії наркозлочинності . .	45

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

БАКЛАН О. В. (м. Київ)	Деякі коментарі щодо характеристики правового статусу окремих суб'єктів адміністративного права (<i>частина перша</i>) . . .	52
ПЕРШІН В. Г. (м. Київ)	Стандарти міжнародної фінансової спільноти у сфері протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму	60
ФЕДУРУК Н. С. (м. Чернівці)	Категорія «державне управління» як відображення етатистської природи адміністративного права України	68
МОЗОЛЕВСЬКИЙ П. В. (м. Київ)	Поняття та ознаки заохочень працівників органів місцевого самоврядування в умовах правової держави	76

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

КОВАЛЬЧУК А. Т., СТЕЦЕНКО С. Г. (м. Київ, м. Запоріжжя)	Фінансово-правові засади регулювання криптовалютного ринку	85
КРАВЧУК О. О. (м. Київ)	Фінансово-правове регулювання готівкових касових операцій: (не)сучасні тенденції	93
ЛОГВИН А. В. (м. Дніпро)	Строки складання та реєстрації розрахунків коригування платниками податків (сільськогосподарськими товаровиробниками)	103
ПОПОВА Л. М. (м. Харків)	Класифікація фінансово-господарського контролю	115

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

БАЗОВ О. В. (м. Київ)	Деякі питання щодо визначення злочину агресії в міжнародному кримінальному праві	123
--------------------------	--	-----

ТРУДОВЕ ПРАВО І ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

КОСТЮК В. Л., ВОРОБІЙОВА І. Б. (м. Київ)	Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичний аспект	134
ДАШУТІН І. В. (м. Суми)	Поняття та ознаки забезпечення законності у трудових відносинах	143
БЕРНАЦЬКА Н. І. (м. Київ)	Система гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні	151

МЕДИЧНЕ ПРАВО

ШАТКОВСЬКИЙ Я. М. (м. Київ)	Медична реформа та забезпечення доступності первинної медичної допомоги: адміністративно-правові засади	158
МИРОНОВ А. Г. (м. Київ)	Державний та громадський контроль у сфері охорони здоров'я: спільні риси, відмінності та пріоритети в сучасній Україні	165



ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ		
СІДЕЙ Я. Я. (м. Хуст Закарпатської обл.)	Дисциплінарна відповідальність суддів: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження	171
СОКОЛОВ О. В. (м. Харків)	Засоби, що використовуються оперативним підрозділом при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій	179
ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА		
ЩЕРБАК Н. О. (м. Київ)	Реформування органів місцевого управління на українських землях Російської імперії у XVIII – на початку XIX ст.	187
СВІТЛИЧНИЙ О., СУЛИМ В. (м. Київ)	Про деякі проблеми удосконалення господарського процесуального законодавства	196
КРАВЧУК В. М. (м. Київ)	Громадськість у сучасній юриспруденції: проблеми змісту та ідентифікації	203
БОЙЧУК А. Ю. (м. Одеса)	Функції юридичної відповідальності як засоби охорони навколишнього середовища від правопорушень	209
ВАКАРЮК Л. В. (м. Чернівці)	Поняття та сутність правового режиму	223
КОЛОДІЙ О. А. (м. Київ)	Установчі повноваження Українського народу	230
Трибуна молодого вченого		
МЕЛЬНИК О. Я. (м. Острог Рівненської обл.)	Двосторонні міжнародні договори у системі джерел права соціального забезпечення в умовах сьогодення	238
УЩАПОВСЬКА О. І. (м. Київ)	Законодавче забезпечення планування земель в Україні	246
ТАРАНЕНКО К. Ю. (м. Чернівці)	Принцип стабільності податкового законодавства як форма податково-правового патерналізму	255
РЕЦЕНЗІЇ		
СТЕЦЕНКО С. Г. (м. Запоріжжя)	Новий медико-правовий погляд на складні суспільні явища (рецензія на монографію О. Л. Сіделковського «Лікарські помилки та лікарські девіації»).	264
ШИМОН С. І. (м. Київ)	Рецензія на колективну монографію «Соціально-правовий захист дітей в Україні» за загальною редакцією д.і.н., професора Андрусишина Б. І.	267
ЦІРАТ Г. А. (м. Київ)	Рецензія на індивідуальну монографію Мушак Н. Б. «Правові засади функціонування Шенгенського простору»	270
ВІТАЄМО!		
СТЕЦЕНКО В. Ю. (м. Київ)	Ювілей Віктора Івановича Олефіра!	272



Содержание

ТЕМА НОМЕРА:

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В УСЛОВИЯХ ТРАНЗИТИВНОГО ОБЩЕСТВА

ЛИТВИНОВ А. Н. (г. Харьков)	Преступность в контексте национальных ориентиров безопасности	9
БОГАТЫРЕВ И. Г. (г. Ирпень Киевской обл.)	Предотвращение коррупции как одно из условий устойчивого развития транзитивного общества	17
ОРЛОВ Ю. В. (г. Харьков)	Криминологические основы установления исторической правды как направления переходного правосудия в Украине . .	24
КАТЕРИНЧУК К. В., СПИРИН В. Г. (г. Киев)	Рефлексы и автоматизмы как особенности невинности в криминальном праве: виновен или нет? <i>(на английском языке)</i> .	32
КУМАНОВСКИЙ М. В., КУЗЬМИН А. Р. (г. Киев)	Характеристика некоторых обстоятельств, исключающие преступность деяния	38
ГЛАДКОВА Е. А. (г. Харьков)	Профилактическая составляющая стратегии противодействия наркопреступности	45

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

БАКЛАН О. В. (г. Киев)	Некоторые комментарии относительно характеристики правового статуса отдельных субъектов административного права (<i>часть первая</i>)	52
ПЕРШИН В. Г. (г. Киев)	Стандарты международного финансового сообщества в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма	60
ФЕДУРУК Н. С. (г. Черновцы)	Категория «государственное управление» как отображение эгатистской природы административного права Украины	68
МОЗОЛЕВСКИЙ П. В. (г. Киев)	Понятие и признаки поощрений работников органов местного самоуправления в условиях правового государства	76

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

КОВАЛЬЧУК А. Т., СТЕЦЕНКО С. Г. (г. Киев, г. Запорожье)	Финансово-правовые основы регулирования криптовалютного рынка	85
КРАВЧУК А. О. (г. Киев)	Финансово-правовое регулирование наличных кассовых операций: (не)современные тенденции	93
ЛОГВИН А. В. (г. Днепр)	Сроки составления и регистрации расчетов корректировки налогоплательщиками (сельскохозяйственными товаропроизводителями)	103
ПОПОВА Л. Н. (г. Харьков)	Классификация финансово-хозяйственного контроля	115

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

БАЗОВ А. В. (г. Киев)	Некоторые вопросы определения преступления агрессии в международном уголовном праве	123
--------------------------	---	-----

ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

КОСТЮК В. Л., ВОРОБЬЕВА И. Б. (г. Киев)	Основы правового статуса государственного служащего: научно-теоретический аспект	134
ДАШУТИН И. В. (г. Сумы)	Понятие и признаки обеспечения законности в трудовых отношениях	143
БЕРНАЦКАЯ Н. И. (г. Киев)	Система гарантий правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине	151



МЕДИЦИНСКОЕ ПРАВО		
ШАТКОВСКИЙ Я. Н. (г. Киев)	Медицинская реформа и обеспечение доступности первичной медицинской помощи: административно-правовые основы	158
МИРОНОВ А. Г. (г. Киев)	Государственный и общественный контроль в сфере здравоохранения: общие черты, различия и приоритеты в современной Украине.	165
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ		
СИДЕЙ Я. Я. (г. Хуст Закарпатской обл.)	Дисциплинарная ответственность судей: основания, порядок и особенности дисциплинарного производства	171
СОКОЛОВ А. В. (г. Харьков)	Средства, используемые оперативным подразделением при проведении негласных следственных (розыскных) действий . .	179
ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА		
ЩЕРБАК Н. А. (г. Киев)	Реформирование органов местного управления на украинских землях Российской империи в XVIII – начале XIX в.	187
СВЕТЛИЧНЫЙ А. П., СУЛИМ В. В. (г. Киев)	О некоторых проблемах совершенствования хозяйственного процессуального законодательства	196
КРАВЧУК В. Н. (г. Киев)	Общественность в современной юриспруденции: проблемы содержания и идентификации	203
БОЙЧУК А. Ю. (г. Одесса)	Функции юридической ответственности как средства охраны окружающей среды от правонарушений	209
ВАКАРЮК Л. В. (г. Черновцы)	Понятие и сущность правового режима	223
КОЛОДИЙ А. А. (г. Киев)	Учредительные полномочия Украинского народа	230
Трибуна молодого ученого		
МЕЛЬНИК О. Я. (г. Острог Ровенской обл.)	Двусторонние международные договоры в системе источников права социального обеспечения в современных условиях	238
УЩАПОВСКАЯ О. И. (г. Киев)	Законодательное обеспечение планирования земель в Украине	246
ТАРАНЕНКО К. Ю. (г. Черновцы)	Принцип стабильности налогового законодательства как форма налогово-правового патернализма	255
РЕЦЕНЗИИ		
СТЕЦЕНКО С. Г. (г. Запорожье)	Новый медико-правовой взгляд на сложные общественные явления (рецензия на монографию А. Л. Сиделковського «Врачебные ошибки и врачебные девиации»)	264
ШИМОН С. И. (г. Киев)	Рецензия на коллективную монографию «Социально-правовая защита детей в Украине», под общей редакцией д.и.н., профессора Андрусишина Б. И.	267
ЦИРАТ Г. А. (г. Киев)	Рецензия на индивидуальную монографию Мушак Н. Б. «Правовые основы функционирования Шенгенского пространства»	270
Поздравляем!		
СТЕЦЕНКО В. Ю. (г. Киев)	Юбилей Виктора Ивановича Олефиро!	272



Contents

THEME OF RELEASE:

ACTUAL PROBLEMS OF COMBATING CRIME IN A TRANSITIVE SOCIETY

LITVINOV O. (Kharkiv)	Criminality in the context of national security reference points . . .	9
BOGATYREV I. (Irpın, Kyiv region)	Prevention of corruption as one of conditions of sustainable development of transitive society	17
ORLOV Y. (Kharkiv)	Criminological Bases of Ascertaining Historical Truth as a Concept of Transitional Justice in Ukraine	24
KATERYNCHUK K., SPIRIN V. (Kyiv)	Reflexes and automatisms as features of insanity in criminal doctrine: guilty or not?	32
KUMANOVSKY M., KUZMIN A. (Kyiv)	Characteristics of certain circumstances excluding crime of exercise	38
GLADKOVA E. (Kharkiv)	Preventive component of the strategy on combating drug-related crime	45

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

BAKLAN O. (Kyiv)	Some comments on the characteristics of the legal status of certain subjects of administrative law (<i>part 1</i>)	52
PERSHIN V. (Kyiv)	Standards of the international financial community in the sphere of combating the legalization of criminal income and financing of terrorism	60
FEDORUK N. (Chernivtsy)	The category “public administration” as reflection of the etatist nature of the Administrative Law in Ukraine	68
MOZOLEVSKY P. (Kyiv)	Concepts and features of encouragement of employees of local self-government bodies under the rule of law	76

FINANCIAL LAW

KOVALCHUK A., STETSENKO S. (Kyiv, Zaporizhzhia)	Financial and legal framework for the regulation of the cryptocurrency market	85
KRAVCHUK A. (Kyiv)	Financial legal regulation of cash transactions: (non)modern tendencies	93
LOGVIN A. (Dnipro)	Terms of compilation and registration of calculations of adjustments by taxpayers (agricultural commodity producers) . . .	103
POPOVA L. (Kharkiv)	Classification of financial and economic control	115

PUBLIC INTERNATIONAL LAW

BAZOV O. (Kyiv)	Several issues related to definition of a crime of aggression in International criminal law.	123
---------------------------	--	-----

LABOUR LAW AND SOCIAL SECURITY LAW

KOSTIUK V., VOROBYOVA I. (Kyiv)	Principles of legal status of a civil servant: scientific and theoretical aspect	134
DASHUTIN I. (Sumy)	Concepts and signs of ensuring legality in labor relations	143
BERNATSKA N. (Kyiv)	System of guarantees of legal regulation of social security of public service in Ukraine	151

MEDICAL LAW

SHATKOVSKIJ J. (Kyiv)	Healthcare reform and the availability of primary health care: legal and administrative framework	158
MIRONOV A. (Kyiv)	State and public control in the sphere of health: commonalities, differences and priorities in modern Ukraine	165



LAW ENFORCEMENT PRACTICE		
SIDEY Ya. (Khust, Zakarpattya region)	Disciplinary responsibility of judges: grounds, order and features of disciplinary proceeding	171
SOKOLOV O. (Kharkiv)	Tools used by the operational unit during the conduct of secret investigation (search) actions	179
THEORY AND METHODOLOGY OF PUBLIC LAW		
SHCHERBAK N. (Kyiv)	Reform of local government in the Ukrainian lands of the Russian Empire in the 18th and early 19th centuries	187
SVITLYCHNY O., SULIM V. (Kyiv)	About some problems of improvement of economic procedural legislation.....	196
KRAVCHUK V. (Kyiv)	The public in modern jurisprudence: problems of content and identification	203
BOYCHUK A. (Odesa)	The public in modern jurisprudence: problems of content and identification	209
VAKARYUK L. (Chernivtsy)	Functions of legal responsibility as means of protection of the environment from eligibility	223
KOLODIY A. (Kyiv)	Constituent powers of the Ukrainian people	230
TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST		
MELNIK O. (Ostroh, Rivne region)	Bilateral international treaties in the system of sources of social welfare in the present	238
USCHAPOVSKA O. (Kyiv)	Legislative support of land planning in Ukraine	246
TARANENKO K. (Chernivtsy)	Principle of tax legislation stability as a form of tax-legal paternalism	255
REVIEWS		
STETSENKO S. (Zaporizhzhia)	New medico-legal opinion on a complex social phenomenon (review of the monograph O. Sidelkovskij "Medical errors and medical deviations")	264
SHIMON S. (Kyiv)	Review of the collective monograph "Social and legal protection of children in Ukraine" under the general editorship of the doctor of historical sciences, professor Andrusyshyn B. I.	267
TSIRAT G. (Kyiv)	Review of the individual monograph "Legal Principles of the Functioning of the Schengen Space" by Mushak N. B.	270
CONGRATULATIONS!		
STETSENKO V. (Kyiv)	Anniversary of Viktor I. Olefir!	272



ТЕМА НОМЕРУ:

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УМОВАХ ТРАНЗИТИВНОГО СУСПІЛЬСТВА



*Олексій Литвинов,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений працівник освіти України,
завідувач кафедри кримінального права і
кримінології Харківського національного
університету внутрішніх справ*

УДК 343.3/.7: 343.9

Злочинність в контексті національних безпекових орієнтирів

Майже не викликає сумніву той факт, що активізація формування або трансформації системи національної безпеки відбувається в періоди активізації алгоритмів дестабілізації. Духовний занепад, світоглядна дисипативність, політична пасивність, економічне падіння, соціальне напруження, правовий нігілізм, підвищена активність та агресивність конкурентів, корупція державних чиновників – ці та низка інших чинників сприяють формуванню в об'єкта відчуття окремішності, відчуженості від соціуму, держави. У цей період активізуються алгоритми самозбереження, і особи шукають інших груп, колективів, які б забезпечили їм почуття безпеки, внутрішньої гармонії, впевненості у майбутньому. На цьому етапі можливі як позитивні інтегративні процеси, що виявляються, на-

приклад, у створенні нових систем безпеки, так і негативні, коли утворюються, приміром, терористичні організації.

Через складність феномену, надзвичайну різноманітність проявів та масштабність злочинність необхідно розглядати не лише як безпосередню загрозу кримінологічній безпеці, але й як загрозу національній безпеці в цілому. Крім того, такий методологічний підхід базується на тому принциповому положенні, що кримінологічна безпека співвідноситься з національною безпекою як частина та ціле – кримінологічний аспект національної безпеки є її невід'ємним компонентом і, таким чином, як кримінологічна безпека не може існувати поза межами національної безпеки, так само і національна безпека втрачає цілісність та

системність без її кримінологічної складової.

У науковому дискурсі питань, пов'язаних з безпекою, її забезпеченням та протидією злочинності за часів незалежності брали участь такі науковці, як О. М. Бандурка, В. В. Голіна, Л. М. Давиденко, О. М. Джужа, О. М. Ігнатів, О. Г. Кальман, О. М. Костенко, О. М. Литвак, Ю. В. Орлов, О. О. Юхно та ін. Однак цілий пласт питань досі залишається спірним та не достатньо висвітленими у сучасній науці.

Безпека є найнеобхіднішою з потреб людини і згідно Конституції України вона визнається однією з найвищих соціальних цінностей. Безпека людини – це певною мірою узагальнений показник реалізації її прав та свобод, гарантованості від небезпек. Вона є одним із головних показників якості й рівня життя людини [1, с. 113].

Проблема національної безпеки України має кардинально важливе значення в контексті загального розвитку країни та її інтеграції до євроатлантичних структур і у світове співтовариство. Фактичне геополітичне становище держави дозволяє констатувати неадекватність реального і бажаного стану України у світі, відсутність дійових стратегій, які б спрямували країну до стабільності та процвітання. Це зумовлює зосередження пильної уваги до проблем забезпечення національної безпеки держави, яка поєднує питання розвитку окремих складових системи національної безпеки з необхідністю забезпечення життєво важливих національних інтересів [2, с. 16].

Національна безпека має розглядатися через інтегрованість безпеки держави і нації, опосередкованої безпекою конкретної особи, органічно поєднаної з дією механізмів забезпечення надійного функціонування самої системи. Суть національної безпеки полягає в забезпеченні розвитку України з метою максимального задоволення потреб та інтересів представників української нації, від-

повідно до загально визнаних норм співіснування, котрі необхідні для їхнього самозбереження, самовідтворення і самовдосконалення. Національна безпека – це не лише стан захищеності національних інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз, але й гарантованість створення державними і недержавними інституціями сприятливих умов для їх прогресування, джерел добробуту народу комплексом заходів, у тому числі і силових [2, с. 28].

Забезпечення національної безпеки є частиною загальнодержавної політики і базується на головних стратегічних цілях країни і в першу чергу спрямоване на реалізацію національних інтересів країни. В основі з'ясування визначальних завдань забезпечення національної безпеки знаходяться базові положення теорії діяльності. Виходячи із змістовної точки зору, забезпечення національної безпеки спрямоване на створення сприятливих умов для розвитку України з метою максимального задоволення потреб представників українського народу та на зміну (рівня небезпечності) загрози її об'єктам: в кращому випадку у сприятливий чи нейтральний процес, в гіршому – в напрямку зниження її руйнівного потенціалу.

Важливе значення має виявлення і протидія загрозам основним об'єктам національної безпеки. При цьому протидія базується на вивченні загрози, а також прогнозування її розвитку у майбутньому. Вона також пов'язана із застосуванням запобігання і припинення загроз, які є видами забезпечення національної безпеки, що визначаються залежно від стадії формування і реалізації загрози та відображають варіанти реакції на неї [3, с. 29].

Стосовно поняття національної безпеки серед вчених спостерігається відсутність єдиної точки зору щодо його визначення. Національну безпеку визначають як властивість системи, яка забезпечує стабільність, стійкість та життєздатність її об'єктів [4];



як узагальнений критерій, який характеризує спроможність держави зберегти територіальну цілісність, суверенно вирішувати політичні, економічні та інші питання [5]; сукупність (систему) державно-правових і суспільних гарантій, що забезпечують захист від зовнішніх і внутрішніх загроз, стійкість до несприятливих впливів зовні, забезпечення таких внутрішніх і зовнішніх умов існування держави, які гарантують можливість сталого всебічного розвитку [6]; поняття, яке охоплює собою сукупність умов та чинників, які забезпечують сталість та непорушність національних інтересів, стабільність національного буття та здатність до постійного оновлення та самовдосконалення [7] тощо [8].

Офіційне визначення національної безпеки містить Закон України «Про основи національної безпеки України», де у ст. 1 національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та

енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [9].

Таким чином, з наведеного визначення випливає, що законодавець визнає кримінальну загрозу однією із загроз національним інтересам держави, а сферу боротьби зі злочинністю – однією з основних сфер державного управління.

Такий стан справ, на наш погляд, обумовлений саме значенням (через масштабність та деструктивність впливу) злочинності в контексті національних інтересів і загроз національним інтересам.

Поняття національних інтересів і загроз національним інтересам, є важливими поняттями в розумінні проблеми національної безпеки, оскільки є саме тими компонентами системи, негативні зміни в яких призводять до погіршення загальної системної якості чи групи якостей. Правильне визначення національних інтересів є важливою передумовою їх ефективного забезпечення, оскільки дозволяє окреслити пріоритети політики національної безпеки і таким чином визначити основні напрями діяльності по її забезпеченню, відповідні методи і засоби [9, с. 15].

Національна безпека, будучи за своєю суттю об'єктом управління, не може розглядатися відірвано від контексту національних інтересів, тому що між національними інтересами і національною безпекою існує тісний прямий та зворотний зв'язок. Національні інтереси, з одного боку, визначають політику національної безпеки (прямий зв'язок), а з іншого – при неналежному забезпеченні по каналах зворотного зв'язку передають інформацію до системи безпеки з метою корекції алгоритму соціального управління. Таким чином, як наці-

ональна безпека, так і національні інтереси входять до однієї системи управління, через що постає потреба в аналізові національних інтересів в епоху глобалізації [2, с. 34].

Іншим важливим компонентом проблеми національної безпеки є загрози національним інтересам. Саме в приділенні уваги загрозам національним інтересам певні дослідники вбачають сутність забезпечення національної безпеки, визначаючи її як відсутність реальних чи потенційних загроз [9, с. 15].

Незважаючи на різноманітні підходи вчених щодо визначення загроз національним інтересам, всіх їх об'єднує єдина думка: загрози національним інтересам завдають або здатні завдати шкоди національним цінностям, та унеможливити або ускладнити реалізацію життєво важливих інтересів України. Внутрішні та зовнішні загрози виступали і виступають в історії розвитку України постійним фактором, який необхідно враховувати в державно-правовій практиці. Характер та рівень загроз визначають основні напрямки діяльності з їх попередження та локалізації, а також форми, способи, засоби і методи вирішення завдань забезпечення національної безпеки при раціональному використанні наявних ресурсів [3, с. 60].

Загрозами національній безпеці слід вважати розмаїття внутрішніх і зовнішніх, об'єктивних і суб'єктивних суперечностей суспільного розвитку в країні й на міжнародній арені в різних сферах людської життєдіяльності, які ускладнюють врегульовану правом діяльність суб'єктів національної безпеки зі створення сприятливих умов для збереження та зміцнення української цивілізації (уклад життя, національні традиції, культура), а також народу України як творчо-конструктивного суб'єкта буття, для реалізації національних інтересів, і створюють небезпеку для системи національної безпеки, життєзабезпечення її системоутворюючих елементів. Загрози діють

головним чином у конкретній сфері життєдіяльності, але їх негативний вплив може поширюватися і на національні інтереси в інших сферах життєдіяльності. Хоча можна виокремити загрози, що діють одночасно на значну кількість національних інтересів [2, с. 62-63].

На сьогодні перед нашою державою та її інститутами стоїть ряд серйозних проблем: спостерігається протистояння владних структур у державному механізмі; жорстка конфронтація різних політичних сил, особливо в парламенті; при прийнятті рішень державні органи та посадові особи іноді використовують принцип пріоритету «політичної доцільності» над правом; немає ефективного механізму прийняття та виконання владних рішень; відсутній системний аналіз управлінських рішень з огляду на їх обґрунтованість, спосіб впровадження та суспільні наслідки; неготовність структур державного механізму діяти ефективно в нових економічних і політичних умовах; концептуальна та практична недосконалість регіональної політики центральної влади; спостерігається незавершеність процесу розподілу прав та функцій центральної та місцевої влади, органів державної виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування; незадовільний стан та функціонування судової влади; нездатність держави виконати свої соціальні зобов'язання призводить до загострення соціальних протиріч; недостатня компетентність та відповідальність державних службовців; зовнішня агресія, що провокує поряд з іншим і сепаратистські процеси. Все це слід віднести до серйозних загроз конституційному ладу, відображає певні тенденції щодо недосконалості організації влади та вимагає адекватних заходів.

Слід враховувати, що загрози національній безпеці України не являють собою якусь одну постійну сукупність. Їх різновиди, поєднання можуть у різні історичні періоди з'являтися або зникати, зростати чи,



навпаки, зменшуватися. Це об'єктивно зумовлено багатомірним діалектичним процесом розвитку природних і соціальних явищ, які породжують ті чи інші «збурення», суперечності, що можуть перетворитися на джерела загроз, які містять небезпеку дестабілізації суспільних відносин в Україні [11, с. 10].

Необхідно чітко розмежувати загрози національній безпеці і загрози безпеці взагалі. До того часу, поки загрози національній безпеці перебувають у допустимих рамках, розцінювати їх з позиції національної безпеки не варто. Іншими словами, не всяка загроза життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільству та державі підпадає під дію механізмів забезпечення національної безпеки. Сюди мають бути віднесені тільки особливі загрози, тобто ті, які порушують стан національної безпеки. Такою загрозою може бути і злочинність у випадку, коли її рівень перевищує рівень граничних значень. Враховуючи рівень та масштаби злочинності в нашій державі, її безперечно слід віднести до загроз національній безпеці.

Визначаючи загрози національній безпеці, слід враховувати національну специфіку щодо джерел та проявів загроз, їх виникнення, процесів зміни та настання. Зрештою, кожна держава та кожне суспільство мають специфічні «родові» проблеми в галузі безпеки, пов'язані з їхніми власними якими. Зміст, спрямованість та характер загроз безпосередньо залежить від розвиненості, цивілізованості суспільства та його міжнародних зв'язків. Рівень безпеки врешті визначається здатністю до адекватної оцінки ступеня небезпеки загроз та оптимальної протидії їм. Причому, зміст офіційно виявлених загроз і характер реакції на них є показовими ознаками конкретного суспільства. Загрози, які їх відчуває недемократична держава, цілком відмінні від притаманних демократичній державі. Родовою ознакою авторитарних режимів, як більш

примітивних, є масштабні антагонізми та відповідні загрози. Таким режимам властиве створення реальних та продукування уявних загроз і, як наслідок, ірраціоналізм політики у сфері безпеки. Демократичні ж країни аксіоматично чутливі до небезпек, схильні деталізувати ризики та виклики, але ніколи їх не вигадують [12, с. 92-93].

Які ж взагалі загрози національним інтересам і національній безпеці України є актуальними для України, та яке місце серед них займає таке явище, як злочинність?

На державному рівні злочинність прямо чи опосередковано визнається однією з реальних загроз національній безпеці України не лише у сфері державної безпеки, внутрішньополітичній та економічній сферах (що цілком природно), але і в інших сферах: зовнішньополітичній, військовій та сфері безпеки державного кордону України, соціальної та гуманітарній сферах, науково-технологічній сфері, сфері цивільного захисту, екологічній та інформаційній сферах.

При цьому слід звернути увагу саме на реальність кримінальної загрози. Злочинність – реальна загроза життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави, тому що являє собою особливий стан, особливу активність деформуючого, руйнівного характеру по відношенню до соціального організму.

Враховуючи викладене, проблема злочинності повинна, на наш погляд, розглядатися саме через призму кримінологічної безпеки держави. Такий підхід дозволяє визначити в якості предмета наукового інтересу не лише злочинні прояви як прямі або опосередковані загрози національній безпеці у різних сферах, але й як реальну системну загрозу життєдіяльності суспільства в цілому. Саме такий підхід, на наш погляд, дозволяє адекватно оцінити значення злочинності (її масштабність та деструктивність впливу) в контексті загроз національним інтересам.

Отже, кримінологічна безпека є одним з найбільш важливих видів, а також самостійних компонентів (складових) національної безпеки.

Проблема злочинності довгі роки розглядалася в теорії і на практиці як проблема безпеки людини, проблема захисту людини від злочинних посягань. Це було зрозуміло і виправдано, бо саме проти людини вчинялися практично всі злочини. Навіть тоді, коли у сферу злочинних інтересів потрапляли представники влади і певною мірою страждали інтереси держави, основи держави тим не менш не підривалися. Вони просто не могли бути підірвані. Але настали часи, коли злочинність стала набувати принципово нових якостей, яких не було раніше, і які стали загрозою не для окремого громадянина або групи громадян, а для держави в цілому. Давно вже пора усвідомити, що нинішня кримінальна ситуація – якісно нове явище і за масштабами, і за ступенем руйнівного впливу на функціонування та безпеку держави. Це і корупція, і зрощування кримінальних шарів і державного апарата, і організована транснаціональна злочинність, тероризм, наркобізнес.

Забезпечення безпеки суспільства, держави та особистості від злочинних посягань не зводиться тільки до впливу на злочинність і злочинців, воно набагато ширше. Ця діяльність повинна також включати в себе і захист об'єктів від злочинних посягань, і роботу з потерпілими, у тому числі і потенційними, і створення різного роду перепон на шляху злочинного посягання, і мінімізацію соціальних наслідків злочинних посягань та інші подібні напрямки. У цьому випадку, з одного боку, більш точно, а з іншого – більш комплексно відображають суть цього процесу поняття «кримінологічна безпека» і

«забезпечення кримінологічної безпеки». Ці поняття містять в собі позначення не тільки характеру (напрямку) діяльності, але також мету і результат цієї діяльності, яким є стан кримінологічної безпеки відповідного об'єкта.

Кримінологічна безпека – це об'єктивний стан захищеності життєво важливих та інших істотних інтересів особистості, суспільства і держави від злочинних посягань і загроз таких посягань, породжуваних різного роду криміногенними факторами (явищами і процесами), а також усвідомлення людьми такої своєї захищеності. Забезпечення кримінологічної безпеки – це заснована на принципах комплексного програмування і планування діяльність держави, суспільства в цілому і їх інститутів, що має на меті досягнення і підтримання соціально прийняттого рівня захищеності життєво важливих і інших істотних інтересів особистості, суспільства і держави від злочинних посягань.

Система забезпечення кримінологічної безпеки достатньо сприйнятлива до дії як внутрішніх, так і зовнішніх факторів, має здатність до нейтралізації найбільш несприятливих з них (небезпек, погроз, ризиків) і створює умови для впливу сприятливих. Зазначена властивість адаптивності системи забезпечення кримінологічної безпеки безпосередньо залежить і від здатності останньої до саморозвитку, самозбагачення власного змісту. Головним системоутворюючим фактором системи забезпечення кримінологічної безпеки є діяльність її суб'єктно-об'єктної складової, яка реалізує свої цілі за допомогою різноманітних засобів і методів – політичних, організаційних, правових, економічних, виховних та інших.

Список використаних джерел

1. *Панов М. І.* Право людини на безпеку / М. І. Панов, В. П. Тихий // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції



про захист прав людини та основних свобод : Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : У 2-х ч. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Ч. 2. – С. 112–118.

2. *Ліпкан В. А.* Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ліпкан Володимир Анатолійович. – К., 2008. – 400 с.

3. *Чуйко З. Д.* Конституційні основи національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чуйко Зоряна Дмитрівна. – Харків, 2007. – 209 с.

4. *Белов П.* Вызовы национальной безопасности России в XX веке / П. Белов // Обозреватель. – 2000. – № 4. – С. 40–43.

5. *Ільчук Л.* Місце і роль воєнної безпеки в системі національної безпеки: політологічний аспект / Л. Ільчук // Нова політика. – 1998. – № 3. – С. 54–55.

6. *Ратушний М.* Державне будівництво та національна безпека України / М. Ратушний // Воля і батьківщина. – 1996 – № 1. – С. 3–9.

7. *Криворог В.* Яким бути фонду підтримки національної безпеки? / В. Криворог // Підтекст. – 1996. – № 1 (5). – С. 4–6.

8. *Барчук В. Б.* Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки України: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Барчук Валерій Борисович. – К., 2006. – 203 с.

9. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: Законодавство. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

10. *Кормич Б. А.* Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Кормич Борис Анатолійович. – Х., 2004. – 427 с.

11. *Селіванов В.* Національна безпека України та її забезпечення (концептуальний підхід) / Селіванов В. // Право України. – 1992. – № 7. – С. 7–11.

12. *Пендюра М. М.* Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пендюра Максим Миколайович. – Київ, 2006. – 209 с.

Литвинов О. М. Злочинність в контексті національних безпекових орієнтирів

Статтю присвячено аналізу основних підходів до формулювання понять «кримінологічна безпека» та «забезпечення кримінологічної безпеки» через призму і в контексті національних безпекових орієнтирів. Також обґрунтовуються можливості їх застосування у кримінологічних дослідженнях.

Ключові слова: національна безпека, кримінологічна безпека, загрози, злочинність, забезпечення, елементи.

Литвинов А. Н. Преступность в контексте национальных ориентиров безопасности

Статья посвящена анализу основных подходов к формулировке понятий «криминалогическая безопасность» и «обеспечение криминалогической безопасности» через призму и в контексте национальных ориентиров безопасности. Также обосновываются возможности их применения в криминалогических исследованиях.

Ключевые слова: национальная безопасность, криминалогическая безопасность, угрозы, преступность, обеспечение, элементы.

Litvinov O. Criminality in the context of national security reference points

The article is devoted to the analysis of the main approaches to the formulation of «criminological safety» and «ensuring criminological safety» concepts. It is made through the prism and in the context of national security reference points. The possibility of their application in criminological researches is also substantiated.

Key words: national security, criminological safety, threats, crime, ensuring, elements.



Іван Богатир'ов,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри кримінального права та
кримінології Університету державної
фіскальної служби України

УДК 343.8

Запобігання корупції як одна з умов сталого розвитку транзитивного суспільства

Україна, отримавши у 1991 році свою незалежність після розпаду Союзу Радянських Соціалістичних Республік, на жаль, так і не змогла за двадцять сім років побудувати суспільство без корупції, стати сучасною розвинутою країною. Корупція, як соціально-правове явище, стала для України не тільки зовнішнім джерелом загрози її національній безпеці, а й внутрішнім публічним сегментом сталого розвитку транзитивного суспільства.

Корупційна злочинність як соціальне зло має здатність зводити нанівець будь-які реформи в Україні і будь-які добрі наміри партій, урядів, парламентів, загрожуючи таким чином, національній безпеці країни, духовному здоров'ю нації, перешкоджає будувати країну Європейського зразку.

Більше того, явища та процеси, які відбувалися в Україні не модернізували її в бік європейської соціалізації, а, навпаки, створили умови інтенсивного розповсюдження корупції у структурах державного апарату, приватних корпораціях, сформу-

вали кланову-олігархічну модель, яка практично не змінила свій статус, як після Помаранчевої революції 2004 року, так й Майдану Гідності 2013–2014 років.

Взагалі, зміна соціально-політичних парадигм у будь-якій країні пов'язана з рівнем політичних, правових та економічних реформ, проведення яких населення країни пов'язує з одного боку з очікуванням демократизації суспільства, а з іншого – його криміналізації [1, с. 2]. Такої ж думки на злочинність у транзитивному суспільстві дотримується й вітчизняний вчений кримінолог В. М. Дрьомін, який вважає, що особливістю українського суспільства є той факт, що воно в межах всього періоду незалежності постійно перебуває у транзитивному стані, що певним чином відображається на процесах його криміналізації [2, с. 457].

Взагалі поняття «transition» з латинського означає перехід від одного суспільного стану до іншого, або процес змін у суспільстві. В сучасних суспільних науках термін «транзітологія» використовують для характе-

ристики країн, які знаходяться на етапі переходу від авторитарного до демократичного режиму [3, с. 40].

Останнім часом, як зазначає професор В. М. Дрьомін, зміст даного поняття значно розширився і став охоплювати як політичні, так й економічні та культурно-просвітницькі процеси [2, с. 458]. Таким чином, транзитивність українського суспільства є сьогодні визнаним фактом, у зв'язку з тим, що всі його структурні елементи великий період часу знаходяться в стадії реформування, «перерформатування» або в стадії створення.

Варто також звернути увагу і на позицію вітчизняного вченого О. М. Головка, який розглядає транзитивізм суспільного устрою, його нестійкість, соціально-психологічну гетерогенність (конфлікт парламентаризму, етатизму та свободи й людиноцентризму, аномійність) через принципи історичності та системності [4, с. 44].

Безумовно реформування, модернізація, осучаснення структурних елементів державного управління не могли не вплинути на корупційну злочинність. До речі, корупційна злочинність в Україні, як вважають О. М. Костенко і О. Ю. Бусол, у період незалежності держави створює платформу поступового перетворення її форм до олігархічної моделі.

Цьому, як пишуть вказані вчені, слугували вибори президента України в 1999 році та всеукраїнський референдум серед громадян з приводу реформації системи державного управління в 2000 році, що фактично ознаменували завершення процесу олігархізації України [5, с. 144].

Водночас, слід не забувати, що війна на Сході країни викликала соціальну та психологічну напруженість й масову незадоволеність урядом і владою в цілому. З одного боку, люди стали побоюватися за свою долю, за своє майбутнє. Як можна пояснити матері втрату сина на фронті, коли країна не перебуває в стані війни. З іншого боку, маса корупціо-

нерів, використовуючи військовий конфлікт, набиває собі кишені за рахунок державного бюджету та платників податків.

Якщо ми не зможемо в найближчі роки знизити коефіцієнт корупції в Україні, модернізувати країну до зростання економічних показників і обсягів виробництва товарів, до споживчих й інших пріоритетних стандартів розвинутих європейських країн, вижити та побудувати країну майбутнього буде дуже складно. І хоча наша держава перебуває на перехідному етапі трансформації з країни колишнього Радянського Союзу до Європейського Союзу, варто засвідчити, що держава все таки невеликими кроками, але модернізується до зразків західної цивілізації.

Поштовхами для такої модернізації є бажання українців змінити свій уклад життя на краще шляхом проведення відповідних реформ, у тому числі, й антикорупційної. Подобається це комусь чи ні, але таку реформу проводити необхідно і вона повинна стати основним пріоритетом держави, не просто її відповідним декларуванням, а реальною дійсністю.

До речі, світова спільнота розглядає корупцію в Україні як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості, що заважає економічному розвитку та становить реальну небезпеку для нормального функціонування суспільства. От чому, європейські донори протидії корупції в Україні, виділяючи мільйони доларів на її запобігання, вимагають від держави реальних кроків, а не показовості.

У зв'язку з цим, метою даної статті є аналіз засад запобігання корупції, як однієї з умов розвитку сталого транзитивного суспільства шляхом проведення відповідної реформи в Україні.

Серед вчених-правознавців з питань запобігання корупції передусім, слід виділити фахівців у галузі кримінального права: Л. В. Багрій-



Шахматову, М. І. Мельника, В. С. Лукумського, О. О. Дудорова, М. І. Хавронюка; адміністративного права: О. М. Бандурку, І. Н. Грабець, О. Є. Панфілова, І. Я. Єрмоленко; кримінології: О. Ю. Бусол, В. О. Глушкова, В. М. Дрьоміна, О. М. Костенка, О. М. Литвинова, С. М. Серьогіна, В. В. Лисенка, В. В. Топчія та ін.

Про корупцію як соціально-правове явище написано дуже багато, але реальних змін, які б засвідчили, що держава, її інституції почали широкомасштабну операцію по запобіганню корупції в Україні, поки що не прослідковується.

Можливо, зі створенням Антикорупційного суду, держава почне діяти, але як: показувати країні про гучні затримання корупціонерів, які нажили свої статки не законним шляхом; про затягування процесу розслідування кримінальних проваджень по цим справам, чи про звільнення із зали суду за недоказовістю в корупції. На всі ці та інші питання ми зможемо відповісти тоді, коли в Україні запрацює Антикорупційний суд.

Надіятися потрібно, але за нашими дослідженнями корупційні відносини проникли в життя корупціонерів так глибоко, що вони володіють механізмом уникнення від кримінальної відповідальності. Мабуть, це пов'язано з тим, що державні заходи мінімізації корупційних відносин відстають від сучасних реалій, а інколи є лише задекларованими намірами.

От чому, 75% опитаних громадян вважають прояви корупційних відносин нормою сучасного суспільного життя в країні, 23,5% - сприймають корупційні дії, як можливість вирішити власні проблеми, і тільки 0,5% оцінюють корупційні відносини як кримінальне правопорушення [6, с. 3].

І хоча системний аналіз показників корупції в Україні засвідчує про загрозливі її тенденції, на жаль, суб'єкти, які наділені законом запо-

бігати корупційним відносинам самі потрапляють у корупційні скандали, а це, в свою чергу, поступово формує громадську думку про неспроможність держави протидіяти корупції і захистити демократичні засади побудови громадянського суспільства.

До речі, якщо держава нездатна ефективно протидіяти корупційним проявам в середині себе самої, малопереконливими будуть будь-які запевнення про її спроможність захистити права і законні інтереси громадян. На жаль, кримінальна статистика не відображає дійсних обсягів корупційних правопорушень в країні через високий рівень їх латентності, труднощі з виявленням і процесуальним закріпленням допустимих доказів при провадженні відповідних слідчих дій та доказуванні у судовому процесі [6, с. 4].

Таким чином, за визначенням вітчизняних вчених В. В. Топчія, В. А. Шкелебей та Т. М. Супрун корупція у сучасному світі являє собою таке соціальне явище, яке необхідно сприймати не просто як одне із неминучих супутніх цивілізації негативних явищ, а як зло, що тягне за собою реальну загрозу безпеці держави. Корупція сьогодні стала глобальним викликом для всієї людської цивілізації. Для суспільства з перехідною економікою, якою є Україна, вона стала фактором деформування соціально-економічних і політичних реформ [7].

Велике значення у вивченні даного питання належить тому як суспільство сприймає корупцію і, в які політичні сили воно вірить. На жаль, кожна політична сила в Україні пропонує не консолідуватися щодо протидії корупції правовим полем, а пропонує власний шлях її подолання знаходячи свої аргументи реальності, які подобаються суспільству.

На превеликий жаль, кожна політична сила сьогодні намагається переструктурувати ситуацію на свою користь, знецінити правомочність проведення Президентом і урядом

антикорупційних реформ, а це, в свою чергу показує, що в державі є певна конкуренція та відбувається вона між силами приблизно рівними. Таким чином, оцінка реальності запобігання корупції в суспільстві набуває транзитивного характеру.

Показуючи реальний стан корупції в Україні, політичні сили позбавляють цю реальність усякої сутності. Більше того, люди не усвідомлюють, а іноді й не розуміють, в якому суспільстві вони живуть і, що треба робити для виходу з кризи.

На жаль, ні одна політична сила не спроможна запропонувати країні таку модель, яка б звела до нуля корупційні правовідносини. Та і як можна запропонувати таку модель, якщо кожна політична сила перебуває в корупційній стагнації, її системний характер відбувається в локалізації фінансових ресурсів і відповідних управлінських функцій.

З цього приводу слід підтримати позицію Ю. О. Левченка про те, що внутрішня стійкість корупційної системи зумовлена жорсткими внутрішніми зв'язками її елементів, створення тісних особистих відносин і кругової поруки чиновників, що продають власні адміністративні можливості. Більш того поіменний вчений наголошує, що в Україні корупція є структурованою і здійснює системний вплив на представників влади та управлінців, саме тому вона із суспільно неприйнятної поведінки поступово перетворюється на правило і виступає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і образом життя значної частини суспільства [8, с. 59].

Не менш очевидно, що системна корупція поширилася на всі верстви населення, проникнувши в усі без винятку владні структури та приватний сектор. Попри це, ніхто із колишніх високопосадовців, які організували розкрадання державних коштів задля власного збагачення та переведення їх за кордон, досі не поніс заслуженої відповідальності.

Відомо, що дотепер не викорінено розкрадання у бюджетній та податковій сферах, трапляються випадки отримання прибутків від контрабанди, частина здобутих незаконним шляхом коштів витрачається на фінансування тероризму на сході України. Проте, така тотальна корупціогенна ситуація залишається стійкою перепорою для ефективної реалізації запроваджених в нашій державі реформ і в умовах складної для України геополітичної обстановки створює взагалі загрозу для подальшої цілісності її території.

Більше того, поширення корупції може поглибити такі наслідки, як: остаточна втрата авторитету державними та владними структурами, затримка модернізації та розвитку національної економіки, порушення принципу конкуренції, дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин, погіршення інвестиційної привабливості держави і, найголовніше, Україна може втратити свій шанс стати Європейською цивілізованою державою.

На жаль, намагання державних інституцій протидіяти корупції обмежуються епізодичними або тимчасовими спробами та зводяться до ігнорування принципу невідворотності покарання винних за допущені зловживання у вказаній сфері. Натомість послідовні дії, спрямовані на усунення причин і умов корупції, викриття резонансних корупційних схем реальних результатів не приносять.

Таким чином, корупція – через сферу корупційних відносин обумовлюється її багатогранністю та феноменальною спроможністю існувати в кожній країні світу і досліджується вона в різних науках – кримінології, політології, соціології, психології, юриспруденції, філософії тощо. А тому, корупцію слід розглядати значно ширше, ніж протиправну діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Мабуть тому, корупцію сьогодні вчені кримінологи вивчають як мо-



дель субкультури окремих народів: західноєвропейських, ісламських, африканських, латиноамериканських, слов'янських та ін.

До речі, думається, що корупція немає нічого спільного з історичним розвитком країни, рівнем її економіки, правовою базою, соціальним розвитком. Вона існувала завжди і буде мати своє продовження. Унікальність корупції полягає в тому, що вона розвивається, перетворюється у різні форми прояву, пристосовується до національного законодавства і співіснує з принципами законності, верховенства права, рівності всіх перед законом. А тому, протидіяти корупції тільки посиленням кримінальної або адміністративної відповідальності не завжди є обґрунтованим і правильним шляхом.

На жаль, у сучасному суспільстві стан масової антикорупційної свідомості громадян визначається об'єктивними умовами їх життя. Більше того, про це слід говорити, в державі гальмується не тільки економіка, а й психологія про яку говорять дуже мало, а також антикорупційне просвітництво. Але, якщо існуючий стан задовольняє суспільство, то результат запобігання корупційній злочинності буде зведений нанівець.

Вивчаючи зарубіжний досвід протидії корупції ми за приклад успішного впливу на антикорупційну свідомість громадян приведемо Сінгапур. У цій країні уряд дотримується принципу «все мусить бути найкращим» і, саме цей принцип був зведений у ранг державного імунітету. Тому, сьогодні в Сінгапурі найвищий коефіцієнт прожиткового мінімуму громадян країни, низька еміграція жителів за кордон, найкращі дороги й авіалінії, а головне, це впевненість людей, які проживають в цій країні, у завтрашньому дні, що не можна сказати про Україну.

Взагалі, в одній статті викласти проблему протидії корупції як одну з умов сталого розвитку транзитивного суспільства дуже складно, у зв'язку з

тим, що проблема корупції – це проблема конфлікту інтересів як сьогодні, так і в минулому.

Звертаємо увагу, що 80% громадян країни, які публічно виступають у засобах масової інформації, в тому числі на телебаченні, це – люди, які постійно повертаються в минуле, не пропонуючи сучасний вектор подолання корупції.

Я не проти історичного минулого, саме воно є вчителькою життя, але подолати корупцію може тільки потужний, високоосвічений прошарок населення України середнього класу, який, на жаль, сьогодні є фінансово та політично залежним від олігархічних вподобань. Шлях до Європи без корупції дозволить змінити наше життя, повірити, що ми люди не меншовартісні, а чумаки, які майже 500 років тому назад заклали перші паростки підприємців українського степу, а у подальшому стали осередком козацького роду.

Насамкінець, незважаючи на величезні масштаби корупції в Україні, ми наділені оптимізмом, що наша країна, яка прагне увійти до Європейського Союзу як не корумпована держава, має усвідомити від пересічного громадянина до Президента країни, що перехід від «керованої демократії» до консолідованої демократії, вихід із затяжної кризи, успішне проведення реформ можливе завдяки всеохоплюючому подоланню корупції. Іншого шляху немає. Серед кроків дорожньої карти, що можуть суттєво зменшити корупційні ризики в Україні і наблизити її до країни Європейського типу пропонуємо такі:

1) ґрунтовне вивчення досвіду зарубіжних країн із високим індексом подолання корупції, зокрема держав Скандинавії;

2) формування в суспільстві ідеології виховання антикорупційного духу у свідомості населення країни;

3) обов'язкове внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», в якому слід передбачити заборону призначення на посаду

державних службовців за критеріями кумівства, земляцтва, особистої відданості;

4) законодавче закріплення механізму матеріального заохочення для громадян, які добровільно повідомляють про факти корупції, з подальшим їх правовим захистом;

5) постійне покращення матеріально-технічного, фінансового і кадрового забезпечення правоохоронних органів та суду задля протидії корупції в цих структурах;

6) підвищення рівня правової культури населення та використання

антикорупційної культури у запобіганні корупції;

7) введення обов'язкового декларування для всіх громадян країни з одночасною амністією для всіх корупціонерів;

8) законодавчо закріпити право суду конфіскувати у корупціонера всі грошові кошти, законне походження яких він не може довести;

9) ввести до Кримінального кодексу України норму, яка б передбачала покарання за накопичення багатства незаконним шляхом.

Список використаних джерел

1. *Кобцев Г. М.* Современная государственная политика России по декриминализации общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / Г. М. Кобцев. – Ростов на Дону, 2007. – 19 с.
2. *Дрьомін В. М.* Злочинність у транзитивному суспільстві / В. М. Дрьомін // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Вип. 67 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. В. М. Дрьомін. – Одеса: Юридична література, 2012. – С. 457–464.
3. *Дегтярев А. А.* Основы политической теории: учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – Москва: Высш. шк., 1998. – 239 с.
4. *Головка О. М.* Загально-соціальний вектор протидії корупції: від бюрократії до ліберальної домінанти / О. М. Головка // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: Збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції [15 квітня 2016 року, м. Харків] / МВС України; Харківській національний університет внутрішніх справ; Кримінологічна асоціація України. – Харків: ХНУВС, 2016. – 292 с.
5. *Костенко О. М.* Концепція протидії корупційній злочинності в Україні потребує нових підходів: основні тези / О. М. Костенко, О. Ю. Бусол // Публічне право. – 2016. – № 2 (22). – С. 143–151.
6. *Богатирьов І. Г.* Науковий погляд на корупцію в Україні через призму її корупційних відносин / І. Г. Богатирьов // Світ без корупції: міф чи реальність? : Матеріали дискусійної панелі Першого Харк. Міжнар. юрид. форуму «Право та проблеми сталого розвитку в глобалізованому світі» (м. Харків, 3-6 жовтня 2017 р.). – Харків: Право, 2017. – 142 с.
7. *Публічно-правова протидія корупції: навч. посіб.* / Топчій В. В., Шкелебей В. А., Супрун Т. М.; Держ. фіскальна служба України, Ун-т держ. фіскальної служби України [та ін.]. – Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. – 208 с.
8. *Левченко Ю. О.* Системність як ідентифікуюча ознака корупції / Ю. О. Левченко // Світ без корупції: міф чи реальність? : Матеріали дискусійної панелі Першого Харк. Міжнар. юрид. форуму «Право та проблеми сталого розвитку в глобалізованому світі» (м. Харків, 3-6 жовтня 2017 р.). Харків: Право, 2017. – 142 с.



Богатирьов І. Г. Запобігання корупції як одна з умов сталого розвитку транзитивного суспільства

У статті викладено авторське бачення на проблему запобігання корупції як однієї з умов сталого розвитку транзитивного суспільства. Запропоновано дорожню карту подолання корупції в Україні.

Ключові слова: корупція, запобігання, транзитивне суспільство, модернізація, подолання.

Богатырев И. Г. Предотвращение коррупции как одно из условий устойчивого развития транзитивного общества

В статье изложено авторский взгляд на проблему предупреждения коррупции как одно из условий сталого развития транзитивного общества. Предложено путевую карту преодоления коррупции в Украине.

Ключевые слова: коррупция, предупреждение, транзитивное общество, модернизация, преодоление.

Bogatyrev I. Prevention of corruption as one of conditions of sustainable development of transitive society

In article are stated author's vision on a problem of prevention of corruption as one of conditions of sustainable development of transitive society. The analysis of scientific sources on this perspective is carried out. It is offered the road map of overcoming corruption in Ukraine.

Key words: corruption, prevention, transitive society, modernization, overcoming.



Юрій Орлов,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права і
кримінології Харківського національного
університету внутрішніх справ

УДК 343.97

Кримінологічні засади встановлення історичної правди як напряму перехідного правосуддя в Україні

Перехідне правосуддя – термін, що використовується на позначення системи юрисдикційних та неюрисдикційних заходів переходу суспільстві від тоталітарного до демократичного режиму (зазвичай, внаслідок революційних змін) або ж від конфліктного до постконфліктного, мирного стану. В проекції на площину суспільно-політичної й безпекової ситуації в Україні йдеться про модель транзиту від збройного протистояння в окремих районах Донецької та Луганської областей (далі – ОРДЛО) до стану миру. Предметно ця модель формує міждисциплінарну матерію, з якої зіткана широка, передусім загальнокультурна та багатовимірна панорама соціогенези, але в якій, поруч з цим, рельєфно вимальовуються юридико-догматичні (адміністративно-правові, кримінально-правові, цивільно-правові, відповідні процесуальні) й кримінологічні сегменти пізнавальної і практикоперетворювальної діяльності. Кожен з них, не дивлячись на наявність широкого зарубіжного досвіду, для віт-

чизняної юридичної науки і кримінально-превентивної практики є абсолютно новим. У зв'язку з цим варто констатувати наявність потреба у розробці змістовно автентичної концепції перехідного правосуддя в Україні, яка б була кримінологічно ефективною.

Принагідно зауважимо, що проблемам формування різних аспектів перехідного правосуддя в Україні присвячено праці А. Б. Благої, О. В. Євсєєва, О. А. Мартиненка, О. М. Овчаренко, Н. І. Сатохіної, О. О. Уварової, С. В. Шевчука, О. В. Щербанюк й деяких інших вчених. Втім, визнаючи їх вагомий внесок у розробку порушеної проблематики, варто, все ж, вказати на те, що й досі кримінологічні засади встановлення історичної правди в контексті правосуддя перехідного періоду не ставали предметом окремих досліджень.

Метою статті є встановлення, опис і пояснення основних криміногенних ризиків та умов кримінологічної ефективності діяльності щодо



встановлення історичної правди як елементу перехідного правосуддя в Україні.

Прийнято вважати, що, маючи за кінцеву мету примирення у суспільстві, концепція правосуддя перехідного періоду передбачає одночасну діяльність держави у чотирьох напрямках: 1) ефективна діяльність кримінальної юстиції (Criminal prosecutions); 2) відшкодування збитків жертвам (Reparations); 3) інституційні реформи, що унеможливають повторення минулого (Institutional reforms); 4) офіційна констатація історичної правди (Truth-telling) [1, с. 7, 10; 2, с. 17–51 та ін.]. Це – найбільш загальна схема функціональної структури перехідного правосуддя. Цілком зрозуміло, що кожен з позначених напрямів є гносеологічно автономною сферою наукового пізнання та прикладної діяльності, а тому має бути забезпечений окремим монографічним дослідженням чи їх серією. Разом з тим, не викликає жодних сумнівів і те, що цілеспрямована транзитивна соціальна практика з об'єктивною необхідністю передбачає врахування вимог щодо забезпечення кримінологічної ефективності тих концептів і відповідних ним систем соціальної діяльності, що складають зміст правосуддя перехідного періоду. Це означає поставити кожен з виділених структурно-функціональних блоків останнього об'єктом кримінологічного аналізу, моделювання, прогнозування та в подальшому – моніторингу.

Звертаючись до такої складової перехідного правосуддя як встановлення історичної правди, слід вказати, що його інституційною основою визнаються т.зв. комісії правди (інколи – ще й примирення). Як зазначає Н. І. Сатохіна, вони посідають особливе місце у механізмі опрацювання минулого, оскільки не лише розслідують окремі випадки, а намагаються зрозуміти природу і масштаби порушень, що відбулись у минулому, а також причини та наслідки цих порушень [1, с. 89]. На відміну ж

від судів такі комісії, як правило, не можуть викликати в суд або застосувати санкції проти осіб, як і змусити виконувати їхні рекомендації. Відповідно комісії можуть забезпечити гнучкість і швидке реагування після конфлікту, а також громадську платформу для повідомлення правди, сприяти розробці рекомендацій на основі власного розуміння моделей зловживань під час конфлікту [3].

В цьому контексті важливо наголосити й на тому, що світова практика діяльності комісій правди дозволяє виділити декілька провідних їх ознак. Так, комісія правди має бути сфокусована радше на минулих, ніж теперішніх, подіях; вона з'ясовує характер подій, що відбувались упродовж певного періоду часу (на відміну від правоохоронних органів або судових слідчих комісій, покликаних прояснити факт однієї окремої події); безпосередньо і широко взаємодіє з постраждалими, збираючи інформацію про їхній досвід; є тимчасовим органом, що має на меті завершити свою діяльність публічним звітом; офіційно уповноважена або санкціонована державою, у якій відбувались події [4, р. 12; 1, с. 90]. Тож логіка створення та функціонування комісій правди цілком зрозуміла: необхідність встановлення повного, як правило, консенсуального для сторін конфлікту бачення причин, ходу, наслідків його розгортання, протікання, а також визнання його жертв, створення передумов для відповідних компенсацій, сатисфакцій та, на цій основі, сприяння примиренню населення.

Проекція ідеї функціонування комісій правди на площину теоретичної моделі постконфліктного правосуддя в Україні після припинення збройного конфлікту, виявляє, перш за все, кримінологічний характер цієї діяльності. По суті йдеться про вельми специфічний комплекс загальносоціальних і спеціально-кримінологічних заходів протидії і запобігання політичним злочинам-сепарації, тероризму, злочинам ненависті (hate

crimes), що мають складне культурно-психологічне, політичне підґрунтя детермінації. Цілком зрозуміло, що вказані заходи не можуть здійснюватися хаотично, безсистемно. Будь-яке втручання у тонку неоднорідну й суперечливу матерію соціальної пам'яті (особливо в умовах історичного безпам'ятства), натиснення на «больові точки» суспільного розвитку завжди криє в собі численні криміногенні ризики, що мають властивість трансформуватися в актуальні криміногенні фактори. В умовах же гострої аномії українського суспільства, коли сама мораль стає предметом дискусії (не в останню чергу – внаслідок численних, тривалих й різноспрямованих інформаційних кампаній, в тому числі й тих, що становлять елемент так званої гібридної війни), такі заходи здатні сформувавши додаткові чинники соціальної напруженості, стимуляції станів фрустрації, тривожності. Отже, діяльність комісії правди може бути криміногенною, підживлювати існуючі та продукувати нові детермінанти злочинності, передусім – агресивно-насильницької, політичної.

У зв'язку з цим слід, на нашу думку, виділити декілька умов забезпечення кримінологічної ефективності та, водночас, мінімізації криміногенного потенціалу модельної комісії правди як інституції перехідного правосуддя в Україні.

1. Методологія дослідження «історичної правди» має виходити з нелінійного, релятивного розуміння історії. Неважко помітити, що дослідники діяльності комісії правди, ведучи мову про встановлення історичної правди, та й сама семантика цього словосполучення, претендують не тільки і не стільки на встановлення і опис історичного (хронологічно сформованого) ходу подій, скільки на його пояснення, тобто інтерпретацію. Зайвим буде казати про те, що будь-яка інтерпретація цілком залежить від ціннісних установок суб'єкта її надання (індивідуального, чи групового, за переконанням чи виразника

волі умовного адміністратора) та виявляє риси, передусім, етичного. Як слушно з цього приводу зауважував Л. фон Мізес, якщо для природничих наук межею знання є встановлення кінцевої даності, факту, який не може бути зведений до іншого, то для гуманітарних наук – ціннісні судження суб'єктів діяльності й ідеї, що породжують ці судження [5, с. 275]. До прикладу, вочевидь різними (але не взаємовиключними, а тому – одночасно правдивими) будуть оцінки дій СРСР за пактом Ріббентропа – Молотова: з одного боку – беззаперечний акт агресії щодо Польщі, з іншого ж – захід тимчасового відсунення фактичної межі зіткнення сил нацистської Німеччини та СРСР з певною стратегічною метою. Кожна з цих позицій має власний аксіологічний вимір, що не компліментарна одна одній. Їх «зважування» вимагає врахування чиннику темпоральної десинхронізованості соціального розвитку. Слід визнати, писав А. С. Кончаловський, і сьогодні існують суспільства, які переживають власне Середньовіччя [6, с. 112]. Тому варто бути свідомим того, що оцінка подій минулого характеризується високим ступенем релятивізму, з яким не можна не рахуватися, але яким часто нехтують як у науковій діяльності, так і у правотворчості, що не в останню чергу зумовлено логоцентристською гносеологією.

Корисним в цьому аспекті буде звернутися до висновків М. Мак-Люена, який у своїй відомій праці «Галактика Гутенберга» доводить, що в середовищі західної цивілізації людина оточена абстрактною, суто візуальною технологією, яка задає однорідний час й однорідний континуальний простір, де діють «причини», що мають свої наслідки, де речі рухаються, а події відбуваються в окремих площинах і у певній послідовності. Західна цивілізація спонукає мислити в термінах просторово-часових відношень і механічної казуальності [7, с. 28]. Цивілізаційна диференціа-



ція способу мислення, сприйняття дійсності стала безпосереднім наслідком розвитку книгодрукування й формування так званої літературоцентричної культури. Отримання знань про оточуюче середовище з текстів зумовлює характер сприйняття середовища текстуально – хронотопічно, послідовно; час і простір набувають характер лінійності; світосприйняття й особистість – фрагментуються.

Відтак, і сучасна наука визначена можливостями фонетичного алфавіту. Як слушно з цього приводу стверджує М. Мак-Люен, історична «точка зору» представляє собою замкнену систему, щільно пов'язану з книгодрукуванням; вона розквітає на ґрунті безсвідомих ефектів поширення письма при відсутності культурних сил, здатних їх врівноважувати [7, с. 12]. Відтак, і подання, і сприйняття історії в академічній науці відбувається лінійно з претензійністю на передбачення майбутнього, з виведенням історичних закономірностей. В такому підході, певна річ, є сенс. Він, поперше, – зручний для сприйняття літературоцентричною людиною, а, по-друге, – вмонтований в процес соціального управління, планування. Разом з тим, для встановлення історичної правди – він придатний виключно при встановленні часової послідовності дій певних осіб у минулому, що не несе в собі жодної інформації про дійсний зміст, якість ціннісних суджень соціальних акторів.

Таким чином, говорячи про встановлення історичної правди, слід мати на увазі, що лінійність пізнання криє в собі значний конфліктогенний, криміногенний потенціал. Правда – багатовимірна. Історія – поліваріативна, а не лінійна, хронотопічна послідовність подій, індиферентних людській проекції. Історія – це історії людей. В такому ракурсі аналізу, який методологічно виявляє себе на порубіжжі синергетики, ноосферизму та екзистенціалізму, декартівське *cogito ergo sum* й подальші конотації за кантівською лінією аргументації

реальності мисленнєвих практик, набувають виняткової значущості. Важливо розуміти: система дискурсивних, ціннісних, смислових координат, в якій мислить людина визначає не просто набір значимих для неї фактів з її життя та значимого для неї минулого. Вона – визначає саму особистість. Заперечення ж вказаних складових її установок, диспозицій, навіть якщо говорити про деконструкцію так званих соціальних міфів, – означає деконструкцію й самої особистості, спростування її реальності. В демократичному, ліберальному суспільстві – це утопія, задача, що в принципі реалізована бути не може. Якщо ж така задача ставиться, тобто визначається мета розвінчування міфів російської пропаганди (в тому числі й про причини конфлікту), – це не більш як прояв популізму в державному управлінні.

Розвінчування міфу принципово не може бути зведене тільки до викладення обґрунтування, системи аргументів неправдивості його ідеї, змісту. Проблема полягає в тому, що міфи – не лише неправдиві історії з життя людей; це – форма свідомості, зміна якої вимагає певної еволюції ціннісних настанов, підкріплених відповідним соціальним досвідом. При цьому слід зважати й на те, що міфологічна свідомість – ригідна, а тому будь-які спроби порушити її фундамент обов'язково наражатимуться на супротив. В цьому контексті С. Л. Рубінштейн влучно підмічає (мовою оригіналу): «Мифологическому архаическому сознанию свойственно третировать реальный современный мир как мир, утративший доверие, как мир утомительный и докучливый, враждебный прежде всего тем, что он постоянно и настойчиво требует осмысления. А какой смысл в том, что нельзя понять и осмыслить раз и навсегда?» [8, с. 87].

Перебування ж значної кількості людей на території і АРК, і ОРДЛО під постійним, перманентним, багатоканальним пропагандистським впливом, спрямованим на формуван-

ня й підтримання життєдіяльності соціальних міфів, що мімікують на ґрунті радянських ідеологічних патернів, викликає до життя вельми специфічний, але, тим не менш, реальний вимір соціальних, дискурсивних практик, вимір соціального буття і системи світосприйняття. І не існує швидких нерепресивних технологій його деконструкції. Останнє – є справою тривалою, копіткою, розрахованою на природну зміну поколінь за умов: а) припинення підживлення відтворення таких міфів. Зокрема, – через елімінацію відповідних практик ритуально-символічного значення; б) створення та практичне впровадження у соціальну діяльність (передусім – в інститути соціальної пам'яті) альтернативної, підкріпленої системою потужних наукових аргументів картини минулого, з відповідною проекцією на теперішнє й майбутнє. Важливо забезпечити спадковість та перспективність ідеї розвитку українського народу й державності не як «голою» заперечення на противагу квазінауковим суто дезінтегративним політико-маніпулятивним проектам, але як обґрунтованої концепції самодостатності й внутрішньо самодетермінованої української політичної нації. В цьому, вважаємо, полягає гуманістичний сенс перехідного правосуддя, зорієнтованого на реінтеграцію людського капіталу, а не лише територіальних, політичних атрибутів держави, її суверенітету.

У зв'язку з цим, основною метою діяльності комісії правди в Україні має стати встановлення подій, з описом, максимально індиферентним до будь-яких ціннісних суджень (за виключенням правової аксіології), а надто в суспільно-політичній площині. Тобто, це має бути не аксіологічний, а переважно фактологічний досвід, спрямований на подолання конкуруючої віктимності, стигматизації, визнання жертв конфлікту й примирення.

2. Врахування та мінімізація дії фактору конкурентної віктимності,

що становитиме додатковий чинник загострення суспільної напруженості при виробленні консолідованої позиції щодо минулого. Під конкурентною віктимністю прийнято розуміти загальну тенденцію сторін конфлікту конкурувати із собою за почуття віктимності, жертвовності [9; 10]. Цим же терміном описуються й зусилля членів груп, що беруть участь в насильницьких конфліктах, які спрямовані на виправдання власних жорстоких дій, оскільки їх група (ін-група або ми-група) нібито страждає або постраждала більше в конфлікті, ніж група супротивника (аут-група або вони-група). Такі зусилля лише посилюють ескалацію конфліктів і перешкоджають їх мирному врегулюванню [11, с. 40].

Масові акції протесту, що відбувалися протягом листопада 2013 – лютого 2014 рр., анексія АРК, а особливо – триваюче збройне протистояння в ОРДЛО пов'язані з масовою жертвовністю. Цей трагічний період новітньої історії нашої держави супроводжується формуванням та активним побутуванням відповідних культурних феноменів. Віддання належної пошани й поваги до пам'яті про загиблих у конфлікті, а також широке коло його жертв (до якого входять і внутрішньо переміщені особи, і родичі загиблих, травмованих й інші категорії, які зазнавали матеріальної чи моральної шкоди через конфлікт) спонукає й в подальшому спонукатиме до життя емоційно резонансні (у певному розумінні епічні за своїм характером, а тому міфічні за формою, вплетені у загальний культурний контекст, його динаміку) складові політичної й моральної масової свідомості. Функціонально аналогічні процеси віктимізації відбуваються й з боку тих, хто підтримує ідею й режими фактичного незаконного управління в ОРДЛО. Тому, керуючись викладеними вище методологічними настановами, можливо стверджувати, що комісія правди має забезпечити: а) належну повноту своєї діяльності, що перед-



бачає встановлення фактів порушень й визнання жертв діяльності як незаконних збройних формувань, регулярних збройних сил РФ, так і Збройних сил та Національної гвардії України. Важливою складовою цієї роботи, яка вже здійснюється Центром документування Української Гельсінської спілки з прав людини, слід визнати ведення бази даних воєнних злочинів, жертв конфлікту, а також складання інтерактивних мап пам'яті. Водночас, держава не забезпечує формування і ведення відповідних статистичних масивів, зокрема щодо жертв серед цивільного населення у зоні конфлікту, що варто вважати суттєвим недоліком у підготовці до реалізації перехідного правосуддя в цілому; б) сприяння безпосередньому контакту представників груп конфлікту, спрямованому на їх примирення.

3. Врахування й мінімізація дії факторів відчуженості й стигматизованості населення ОРДЛО, внутрішньо переміщених й деяких інших категорій осіб. Такими факторами є: а) наявність «лінії розмежування», що не лише фізично, а й ментально дезінтегрує населення України; б) спеціальні, відмінні від загальних та в значній мірі дискримінаційні правові процедури призначення соціальних виплат (в тому числі й пенсій) та контролю за їх здійсненням для внутрішньо переміщених осіб, що встановлюються, зокрема, Постановою КМУ «Деякі питання здійс-

нення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08.08.2016 р. № 365; дискримінаційні обмеження у виборчих правах тощо; в) специфічний дискурс – особливі мовленнєві засоби позначення, внутрішньо переміщених осіб, населення ОРДЛО та решти територій України з одного боку, а з іншого – прихильників різних зовнішньополітичних курсів, бачення й оцінки радянського минулого нашої країни.

Підсумовуючи, зазначимо, що діяльність комісії правди і встановлення історичної правди загалом – не суто регіональна проблема; вона – загальнодержавна; збройне протистояння, нехай і ініційоване, підтримуване, здійснюване РФ – лише окремий, найбільш наочний, болісний для всього українського суспільства, але окремий прояв стану його аномії, перманентного, невирішеного від початку проголошення незалежності України морально-політичного конфлікту. Без його принципового вирішення встановлення історичної правди має характер процесу, обмеженого переважно фактологічним, а не аксіологічним досвідом. Актуальними напрямами подальших досліджень слід вважати удосконалення знання про умови кримінологічної ефективності діяльності комісії правди в Україні, її взаємодії з національними та міжнародними судовими органами.

Список використаних джерел

1. *Базове* дослідження із застосування правосуддя перехідного періоду в Україні: монографія / за заг. ред. А. П. Буценка, М. М. Гнатовського. – К.: «РУМЕС», 2017. – 592 с.
2. *Transitional justice and economic, social and cultural rights*. – New York and Geneva, 2014. – 59 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05.pdf> (дата звернення 09.01.2018).
3. *Розбудова* миру та примирення в Україні. Рекомендаційна записка / Protect Cluster. Ukraine. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/Peacebuilding%20%20Reconciliation_Guidance%20Note_Final_UA.pdf (дата звернення 16.01.2018).

4. *Hayner P. B. Unspeakable truths: Transitional justice and the challenges of truth commissions. 2-nd ed. / P. B. Hayner. – New York ; London : Routledge, 2011. – 318 p.*
5. *Мизес Л. Теория и история : интерпретация социально-экономической эволюции / Л. Мизес; Пер. с англ. А. В. Куряева. – Москва ; Челябинск : Социум, 2013. – 368 с.*
6. *Кончаловский А. С. На трибуне реакционера / А. С. Кончаловский. – М.: Эксмо, 2007. – 320 с.*
7. *Мак-Люэн М. Галактика Гутенберга : Сотворение человека печатной культуры / Мак-Люэн М.; Пер. с англ. А. Л. Юдина. – К. : Ника-Центр, 2014. – 432 с.*
8. *Рубинштейн Л. С. Причинное время / Л. С. Рубинштейн. – М. : Изд-во АСТ : CORPUS, 2016. – 480 с.*
9. *Noor M. Precursors and mediators of intergroup reconciliation in Northern Ireland: A new model / Noor M., Brown R. J. // British Journal of Social Psychology. – 2008. – Vol. 47, № 3. – P. 481–495.*
10. *Young I. F. Competitive victimhood: A review of the theoretical and empirical literature / Young I. F., Sullivan D. // Current Opinion in Psychology. – 2016. – Vol. 11. – P. 30–34.*
11. *Гарькавец С. А. Проблема конкурентной виктимности и вооружённый конфликт на Юго-Востоке Украины / С.А. Гарькавец // Вісник Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова. – Психологія. Т. 21. – 2016. – Вип. 2(42). – С. 39–49.*

Орлов Ю. В. Кримінологічні засади встановлення історичної правди як напряду перехідного правосуддя в Україні

Стаття присвячена розробці кримінологічних засад встановлення історичної правди як елементу теоретичної моделі перехідного правосуддя в Україні. Встановлено та надано опис прогнозованим криміногенним ризикам діяльності комісії правди. Запропоновані та обґрунтовані умови забезпечення кримінологічної ефективності їх діяльності.

Ключові слова: перехідне правосуддя, історична правда, комісія правди, криміногенний ризик, кримінологічна ефективність.

Орлов Ю. В. Криминологические основы установления исторической правды как направления переходного правосудия в Украине

Статья посвящена разработке криминологических основ установления исторической правды как элемента теоретической модели переходного правосудия в Украине. Установлено и дано описание прогнозируемым криминогенным рискам деятельности комиссии правды. Предложены и обоснованы условия обеспечения криминологической эффективности их деятельности.

Ключевые слова: переходное правосудия, историческая правда, комиссия правды, криминогенный риск, криминологическая эффективность.

Orlov Y. Criminological bases of ascertaining historical truth as a concept of transitional justice in Ukraine

The article is devoted to elaboration of criminological bases of ascertaining historical truth as a concept of transitional justice in Ukraine. It substantiates that in conditions of

vigorous anomy of Ukrainian society, when morality itself becomes an issue of debate, measures of ascertaining historical truth based on ideological dominance, rigidity are able to form additional factors of social tension, stimulation of frustrative states, anxiety. The article proposes and substantiates conditions of guaranteeing criminological efficiency of the Commission of Truth activity.

Key words: transitional justice, historical truth, the Commission of Truth, criminogenic risk, criminological efficiency.



Katerina Katerynychuk,
Associate professor,
National Aviation University



Volodymyr Spirin,
Student of National
Aviation University

УДК 343.233

Reflexes and automatisms as features of insanity in criminal doctrine: guilty or not?

The problem of defining sanity or insanity of a person has been very topical for the all times of existents criminal relations. That is why, nowadays, a lot of scientists are trying to find a consensus in defining the main features of insanity of the offence. In the domestic science more and more scientists raise such controversial questions which, according to their thoughts, have some features of insanity. We are talking about such processes like “reflexes” and “automatisms”, both of which are quite to be fully researched as physiological phenomena and all this information can

help us to show all the aspects of this processes.

Such researches a little bit broaden horizons in investigations according to availability or absence of the features of the elements of criminal law, or to the influence of some factors on providing conscious and volitional control in their behavior. That is why actions as a part of objective side of the offence in most of cases are considered not just as an exteriority of active or passive expression of human behavior, but also as a way to show the conscious and volitional nature of the act in criminal law. In other words, if the behavior of a

person was out of conscious and volitional control, in most cases it is said about the absence of the deed in criminal definition of this word. Such interpretation of this feature of the objective side of the offence shows us the influence of the different factors on the intellectual and volitional activities of individuals. Also, such definition gives an opportunity to the scientists to say about the absence of this objective feature in case if the behavior of the person was caused by the action of reflexes or automatisms. [1, p. 47; 2, p. 102; 3, p. 47–48].

The researches of physiologists and psychologists can prove that one of the main reasons of involuntary acts, which is out of the conscious and volitional control of an individual is the mechanism of the act of reflex. Involuntary acts of an individual occur by the influence of some signal, which is getting out from the peripheral nervous system. Such acts can be both innate either acquired. Physiological foundation of involuntary acts is a mechanism of unconditioned reflexes, but on the other hand, acquired involuntary acts base on the mechanism of conditioned reflex [4, p. 113–114].

Reflex is the simplest form of behavior which is, by the way, is a reaction of the body to a stimulus together with the nervous system. Reflex is directly connected with a stimulus which is by the review of causal is the direct reason of first one. A part of innate unconditioned reflexes dies in the process of maturing of the nervous system of an individual, appearing only in certain pathologies, others accompany the person all her life. That is why, any person it doesn't have any sense whether it would be an adult or a child, any person would react with blinking, when the wind blow directly in the face of an individual. Because of innate reflex, the sensitive surface of on eye is protected from potentially dangerous items. Reflex is an automatic response to a stimulus that occurs without prior

assessment of cognitive stimulus and does not include a conscious choice of behavior [5, p. 44;].

If we appeal to reflexes more thoroughly, we can conclude that by the physiology, reflexive behavior is significantly differ in its internal regulatory mechanisms from the behavior of a mentally sick person, but by the basis of criminal law none of these behaviors cannot be defined as such, which is held under conscious and volitional control of an individual. Such manifestations of inner psychological regulations of a behavior of mentally sick person which can have sense for psychologists can have no criminal and law sense which give grounds to state that act, committed by such an individual who got no volitional control. Psychological analysis of reflective activity gives us grounds to prove that such activity usually happens out of conscious and volitional control of an individual. In most cases of the mechanism of committing reflective act, individual can't not just control actions but also conscious them. Because according to a psychology, reflex is one of the reasons of involuntary acts, which occur out of conscious and willing control of a person, and from the positions of criminal law, such individual can't be considered as a sane person in relations to such acts.

Therefore, if we admit that reflex is a reason because of which an individual loses ability to carry out conscious and voluntary control to the actions of a person, it can be included to the reasons of insanity. But in the same moment the majority of domestic scientists admit that impulsive and instinctive behavior and also acts which were caused by automatisms have another biological nature comparing to reflective behavior, which doesn't let us to refer such acts as types of involuntary behavior. We have to admit that reflective behavior has much difference from the behavior which is under conscious control, which can't be characterized with purposeful

character. Also, one of the meaningful points of criminal law is that both a behavior which is under actual influence, either a behavior which is under purposeful conscious and voluntary control has the same meaning. It is common that according to the second type of behavior we can say about establishing such type of involuntary form of guilt as criminal negligence. Unlike the reflective actions, which are naturally uncontrolled actions as a reaction of an individual on some stimulus, the behavior of an individual who is potentially under conscious and volitional control, with some attention could realize and control it at the moment of committing a crime.

Also, we need to look though some international experience, such as establishment of the automatism in the American legal system. There are a lot of works of scientists according this topic and due to all this researches, there were a reform in the definition of reflexes and automatisms beyond the legislators according to criminal science. For instance, the Law Commission's Criminal Code Bill (1989) provides an interesting definition of "automatism", one which, if it were ever to be adopted, would change the present law. Clause 33(1) states that "a person is no guilty of an offence if":

(a) He acts in a state of automatism, that is, his act is a reflex, spasm or convulsion; or occurs while he is in a condition (whether of sleep, unconsciousness, impaired consciousness or otherwise) depriving him of effective control of his act; and

(b) The act or condition is the result neither of anything done or omitted with the fault required for the offence nor of voluntary intoxication.

The inclusion of "sleep" as one of the causes of automatism involves a reversal of the Court of Appeal decision in Burgess that that a sleepwalker is legally "insane" and a tacit approval of the Supreme Court of Canada's decision in Parks.

(a) He is physically incapable of acting in the way required; and

(b) His being so incapable is the result neither of anything done or omitted with the fault required for the offence nor of voluntary intoxication.

Psychologists ascribe to involuntary actions not only acts which were caused by reflexes, but also automatisms. According to the points of physiology, automatism is an ability of organs, some cells or tissues to rhythmic activity beyond the obvious bond with external stimuli [6, p. 21]. Atomization of functions is considerable and essential feature of many mental processes like thinking, perception, speaking, memory and others. And violation of it can paralyze the normal course of mental processes.

Automatism hones and facilitates different types of activities by the line of mental and physical processes serving senior forms of conscious activity. Mechanisms of psychic automation deprive consciousness of continuous monitoring and of unnecessary control for each piece of the behavior of an individual [6, p. 129–130].

In some cases according to the particular situation, automatisms can be treated as a behavior of an individual which is happening both beyond actual either potential conscious and volitional control. If we analyze the mechanism of formation of automatism, we can see that in fact, such mechanism is quite similar to reflexes's one.

To give some more points of insanity we need to look deeply to the consequences of automatisms. Automatism actions are generally accepted as a category of involuntary act for purposes of abrogating criminal culpability. A difficulty common to automatism cases is that the individual appears to be acting in a deliberate way, even performing complex tasks. While some inapposite comments regarding automatism and unconsciousness as direct synonyms exist, the better view is that both are types of involuntary acts,



but not identical or entirely overlapping [9, p. 86–92].

This is because automatistic behavior can occur in individuals who are conscious, as meaning being awake and aware (which in common parlance would signify consciousness), but their actions are otherwise involuntary for criminal law purposes. To explain this, the reference earlier to the internal component of actus reus is relevant. When one is acting automatistically, he is engaged in action in the literal sense. The mental concepts of will, choice, and control are instrumental here. Only by including a mental element in the voluntary act element can cases be explained in which the actus reus is negated when defendants' actions involve some type of a conscious state, such as somnambulism, convulsion, epileptic seizure, or reflex. Hence, commentators have sensibly demonstrated that any assumption of a dichotomous division between conscious and unconscious states is flawed since there are multitudinous degrees of consciousness for purposes of determining whether one is exercising will and control. When one acts reflexively, he may be consciously aware of his body movements but without having the ability to control them. For example, when a doctor uses a rubber instrument to sharply tap a patient's patellar tendon as his lower leg is loosely hanging, the patient may consciously observe—but cannot control—the knee jerk in a reflexive action. The muscular reflex results from the autonomic nervous system rather than a movement triggered by mental will. The point is that the phenomenology of control (the feeling of controlling one's actions) is lacking.

Automatism has thus been more appropriately defined as the “performance of acts by an individual

without his awareness or conscious volition.” Perhaps, then, the better view is that automatism does not require complete unconsciousness but rather a sufficiently impaired consciousness. There has been doctrinal confusion in other common law countries about whether to differentiate, for criminal culpability purposes, based on the source of the automatism at issue. Automatism may result from physical conditions such as epilepsy, organic brain disease, concussion, hypoglycemia, or from a mental condition such as an acute emotional disturbance. 86 Common law countries outside the U.S. have distinguished between sources by what has been termed sane automatism from insane automatism. American courts have generally not adopted the sane versus insane automatism categorization per se, though there is some recognition that automatism may have internal (mental, or emotional) origins, or may be externally caused. As one court noted, automatism “does not necessarily arise from a mental disease or defect but always contain a mental component in the form of loss of cognitive functioning.” However, American courts at times seem confused by the mental component to the voluntary act element [8, p. 144–160].

Therefore, according to above-mentioned, the psychologically grounded mechanism of activity of reflexes and automatisms can prove that this factors influence on intellectual and volitional activity of an individual and exlude in some cases its ability to ensure conscious and voluntary control of his behavior. So, we have all the grounds to prove that these factors should be referred to the causes of insanity.

Список використаних джерел

1. *Кузнецова Н. Ф.* Преступление и преступность / Н. Ф. Кузнецова. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – 232 с.

2. Грищук В. К. Кримінальне право України. Загальна частина: [навч. посіб. для студентів] / В. К. Грищук. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2006. – 568 с.
3. Тер-Акопов А. А. Преступление и проблемы нефизической причинности в уголовном праве / А.А. Тер-Акопов. – М.: «ЮРКНИГА», 2003. – 480 с.
4. FENWICK P. (1990) Automatism, medicine and the law. Psychol Med 20 (Suppl. 17), 1–27.
5. Энциклопедический словарь медицинских терминов: [в 3-х т.] / гл. ред. Б. В. Петровский. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – Т. 2. – 448 с.
6. Психология: [підручник] / Ю. Л. Трофімов, В. В. Рибалка, П. А. Гончарук та ін.; за ред. Ю. Л. Трофімова. – 5-те вид., стереотип. – К.: Либідь, 2005. – 560 с.
7. FITZWALTER BUTLER TR (1962) The Criminal Appeal Reports, volume 46, part 1, H.L.1 pp. 7–8. Sweet and Maxwell, London.
8. FENWICK P, FENWICK E (1985) Epilepsy and the Law. Royal Society of Medicine International Congress and Symposium Series, No. 81. Royal Society of Medicine, London.
9. YAFFE G (2013) Neurologic disorder and criminal responsibility. Handb Clin Neurol 118, 345-56.

Катеринчук К. В., Спірін В. Г. Рефлекси та автоматизми як складові ознаки неосудності в кримінально-правовій доктрині: винуватий чи ні?

У статті висвітлена проблема кваліфікації невинуватості людей, обвинувачених у скоєнні злочину в умовах мимовільних процесів, таких як рефлекси і автоматизми. Більш того, ми розглянемо міжнародний досвід і порівняємо визначення цих процесів в різних законодавчих сім'ях. Крім того, в законодавчому регулюванні таких випадків існує проблематика, тому нам потрібно глибше вивчити цю тему. Питання осудності, або неосудності особи ніколи не втрачали своєї актуальності протягом усього існування кримінальних правовідносин. Саме через це, багато науковців на сьогодні намагаються дійти до консенсусу в питанні визначення ключових ознак неосудності суб'єктів кримінального права. У вітчизняній науці все більше вчених піднімають контроверсійні питання, які на їх думку мають все для того, щоб стати визначальними ознаками неосудності. Саме про такі явища як «рефлекси» та «автоматизми» і піде мова, адже на даний момент ці фізіологічні явища вже досить досліджені вченими та ці дані дещо відкривають нам очі на фізіологію цих дій. Все більше вчених люблять дані твердження, які вже досить давно є загальною практикою в країнах Європи та Сполучених Штатах Америки, де через так звану «гнучкість» законодавства, внесення певних новел до практичних норм кваліфікації злочину є досить буденною, на відміну від нашого законодавства, де не зважаючи на процеси гуманізації та ліберлізації системи кримінально-правових відносин, кримінальне право України все ще обтяжене кримінальним кодексом Української РСР 1960 року. Ще більшої актуальності даної проблематики є те, що визнання автоматизмів та рефлексів одними зі складових ознак неосудності можуть дати підстави стверджувати факт, що злочини будуть набувати більш персоніфікованого характеру, задля більшої об'єктивності та мінімізації похибок при розгляді кримінального провадження. З іншого боку, відсутність цих норм гальмує розвиток кримінального законодавства України як демократичні країни, адже далі будуть змальовані певні підстави, які дають стверджувати, що особа не може керувати своїми діями, розраховувати про настання певних наслідків та бажати їх, тому дане питання і не перестає бути актуальним протягом довгого часу.

Ключові слова: невинуватість, рефлекси, автоматизми, правопорушення, «actus reus», внутрішня складова.

Катеринчук К. В., Спирин В. Г. Рефлексы и автоматизмы как особенности невиновности в криминальном праве: виновен или нет?

В статье выделена проблема квалификации невиновности людей, обвиняемых в совершении преступления в условиях непроизвольных процессов, таких как рефлексы и автоматизмы. Более того, мы рассмотрим международный опыт и сравним определения этих процессов в разных законодательных семьях. Кроме того, в законодательном регулировании таких случаев существует проблематика, поэтому нам нужно глубже изучить эту тему.

Ключевые слова: невиновность, рефлексы, автоматизм, правонарушение, «actus reus», внутренняя составляющая.

Katerynychuk K., Spirin V. Reflexes and automatisms as features of insanity in criminal doctrine: guilty or not?

The article defines the problem of the qualifications of insanity of people who were accused in committing a crime in condition of involuntary processes such as reflexes and automatisms. Moreover we will look through international experience and compare the definitions of that processes in different legislative families. Also, it there is a problem in legislative regulation of such cases, so we need to look deeper on this topic.

Key words: insanity, reflexes, automatisms, offence, «actus reus», the internal component.



Михайло Кумановський,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
та процесу
Національного авіаційного університету



Андрій Кузьмін,
студент Національного
авіаційного університету

УДК 343.233

Характеристика деяких обставин, що виключають злочинність діяння

За деяких обставин коло діянь за своїми зовнішніми рисами, особливо за заподіяною шкодою, мають ознаки суспільно небезпечних та протиправних, але не є такими. Такі дії, за наявності обставин, передбачених законом, не є злочином, а особа, яка їх вчинила, не підлягає кримінальній відповідальності.

Одними з таких дій є необхідна оборона. Відповідно до ч. 1 ст. 36 Кримінального Кодексу України (далі – КК України), необхідною обороною визнаються дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інте-

ресів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної і достатньої в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони.

Право на необхідну оборону є природним і невідчужуваним, а також абсолютним правом людини. Кожний громадянин має право на необхідну оборону незалежно від можливості звернутися за допомогою до органів влади або посадових осіб для відвернення або припинення посягання [1, с. 27].



Право на необхідну оборону виникає лише за наявності відповідної підстави, якою є вчинення суспільно небезпечного посягання, що зумовлює у того, хто захищається, необхідність у негайному його відверненні або припиненні шляхом заподіяння шкоди тому, хто посягає [2, с. 115].

Ця підстава необхідної оборони складається з двох елементів: суспільно небезпечного посягання і необхідності в його негайному відверненні або припиненні.

Під суспільно небезпечним посяганням розуміють посягання з боку особи, на що прямо вказує ч. 1 ст. 36 КК. Посягнути – означає спробу заподіяти шкоду. Тобто, коло правоохоронюваних інтересів, що можуть бути об'єктом посягання, є практично необмеженим.

Однак слід зазначити, що дія, що не є суспільно небезпечною, за жодних обставин не може зумовити право на необхідну оборону.

Другим елементом, що характеризує підставу необхідної оборони, є наявність у того, хто захищається, необхідності в негайному відверненні або припиненні наявного суспільно небезпечного посягання. Така необхідність виникає у разі, якщо зволікання з боку того, хто обороняється, в заподіянні шкоди тому, хто посягає, загрожує негайною і явною шкодою для правоохоронюваних інтересів. Отже, надаючи громадянам право на необхідну оборону, закон має на увазі лише такі випадки захисту, за яких громадянин змушений невідкладно заподіяти шкоду тому, хто посягає, з тим, щоб відвернути або припинити посягання та ефективно здійснити захист [1, с. 116].

Також, ч. 1 ст. 36 КК України, передбачено ознаки необхідної оборони, які визначаються і теорією кримінального права, до яких відносяться:

– мета оборони. Кінцевою метою необхідної оборони є захист правоохоронюваних інтересів або прав особи, що обороняється, іншої особи,

громадських інтересів або інтересів держави від суспільно небезпечного посягання. Для визнання оборони правомірною достатньо, щоб особа, яка обороняється, діяла саме з цією метою, і зовсім не обов'язково, щоб її було фактично досягнуто (наприклад, особа, яка обороняється, заподіяла тому, хто посягає, шкоду, проте не змогла припинити посягання, що розпочалося). Якщо той, хто захищався, керувався іншою метою (наприклад розправи над тим, хто посягає), то його дії набувають протиправного характеру, у зв'язку з чим відповідальність за заподіяну шкоду повинна наставати на загальних підставах;

– спрямованість (об'єкт) заподіяння шкоди. Шкоду за необхідної оборони має бути заподіяно лише тому, хто посягає, а не іншим особам. Якщо при необхідній обороні, заподіяно шкоду не причетній до нападу особі, відповідальність може настати залежно від наслідків за заподіяння шкоди через необережність;

– характер дій того, хто захищається. Поведінка того, хто захищається, за необхідної оборони може бути тільки активною, тобто може виражатися лише в діях, на що прямо вказано в ч. 1 ст. 36 КК. Такими діями можуть бути як фізичні зусилля особи, яка захищається (наприклад, завдання ударів кулаком), так і використання різноманітних знарядь, предметів, механізмів, пристроїв тощо. Особа при цьому може використовувати навіть зброю (холодну і вогнепальну), якщо напад на неї здійснюється озброєною особою чи групою осіб, або при відверненні протиправного насильницького вторгнення у житло чи інше приміщення, незалежно від тяжкості шкоди, яку заподіяно тому, хто посягає;

– своєчасність оборони. Дії особи, яка обороняється, визнаються правомірними лише у разі, якщо їх було вчинено протягом часу здійснення посягання. Тобто захист буде правомірним лише протягом часу

існування стану необхідної оборони, що визначається тривалістю суспільно небезпечного посягання, яке потребує свого негайного відвернення або припинення.

Якщо ж шкоду заподіяно вже після того, як посягання було відвернено або закінчено, і для особи, яка захищалася, було очевидно, що в застосуванні засобів захисту явно відпала необхідність, відповідальність настає на загальних підставах або за статтями 116, 118, 123 або 124 КК України;

– співрозмірність оборони. Ця ознака характеризує межі необхідної оборони, які хоча прямо і не названо в законі, проте висновок про них можна зробити, аналізуючи ч. 1 і ч. 3 ст. 36 КК. Відповідно до ч. 1 заподіяна тому, хто посягає, шкода має бути необхідною і достатньою у певній обстановці для негайного відвернення або припинення посягання, а з ч. 3 впливає, що заподіяна тяжка шкода (смерть або тяжкі тілесні ушкодження) має відповідати двом обставинам, взятим у єдності: небезпечності посягання та обстановці захисту. Тобто заподіяння тому, хто посягає, смерті або тяжкого тілесного ушкодження визнається співрозмірним, якщо ця тяжка шкода відповідала небезпечності посягання й обстановці захисту.

Небезпечність посягання визначається цінністю блага, що охороняється законом, на яке спрямовано посягання (життя, здоров'я, власність, тілесна недоторканність, суспільний порядок тощо), і реальною загрозою заподіяння шкоди цьому блага з боку того, хто посягає.

Заподіяна тому, хто посягає, шкода має бути співрозмірною із обстановкою захисту, що визначається реальними можливостями і засобами того, хто захищається, для відвернення або припинення посягання. Характер такої обстановки залежить від реального співвідношення сил, можливостей і засобів особи, що захищається, і особи, яка посягає.

Не слід плутати стан необхідної оборони зі станом крайньої необхідності. Відповідно до ст. 39 КК крайня необхідність — це правомірне заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам з метою усунення небезпеки, що загрожує, якщо її в даній обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж шкода відвернена.

Право на заподіяння шкоди в стані крайньої необхідності є субсидіарним (додатковим) правом. Ним громадянин може скористатися лише в тому разі, якщо в певній обстановці заподіяння шкоди є вимушеним, крайнім, останнім засобом усунення небезпеки.

Стан крайньої необхідності виникає за наявності до того відповідної підстави, що складається з двох елементів:

- небезпеки, що загрожує охоронюваним законом інтересам особи, суспільства або держави;
- неможливості усунення цієї небезпеки іншими засобами, крім заподіяння шкоди інтересам суб'єктів, не причетних до створення такої небезпеки.

Першою ознакою підстави крайньої необхідності є наявність небезпеки, що може впливати з різних джерел: недбале поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими, радіоактивними, легкозаймистими, їдкими речовинами та іншими предметами, яким властива внутрішня об'єктивна спроможність вражати людину, заподіювати їй смерть або тілесні ушкодження, руйнувати, ушкоджувати або знищувати майно чи інші цінності. Небезпеку можуть становити стихійні сили природи (повені, обвали, зсуви, зливи тощо), напади тварин тощо.

Небезпека має загрозовувати саме особистості, охоронюваним законом правам особи або правоохоронюваним суспільним або державним інтересам, і має бути наявною, тобто безпосередньо загрозовувати правоохоронюваним інтересам. Якщо така



небезпека ще не виникла або, навпаки, уже реалізувалася в заподіяній шкоді, то це виключає стан крайньої необхідності. Початковий момент виникнення небезпеки — це етап, коли вже існує загроза безпосереднього заподіяння шкоди (наприклад, безпосередня загроза затоплення, аварії, смерті тощо). Кінцевий момент існування такої небезпеки визначається або припиненням цієї загрози, або її реалізацією (наприклад, пожежа знищила майно або погашена, паводок спав, зсув припинився, аварія відвернена і т. ін.).

Другою ознакою підстави крайньої необхідності є відсутність реальної можливості усунути небезпеку, що загрожує, іншими засобами, ніж заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам.

Це означає, що особа в обставині, що склалася, змушена заподіяти шкоду, оскільки інших можливостей усунути безпосередню небезпеку немає. Іншими словами, заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам має бути єдино можливим засобом захисту від такої небезпеки. Тому, якщо в особі є декілька засобів усунення небезпеки, у тому числі і не пов'язаних із можливістю заподіяння шкоди, то це означає, що вона не перебуває в стані крайньої необхідності, а отже, і заподіяну нею шкоду не можна визнати правомірною. Звісно, це правило поширюється тільки на випадки, коли особа усвідомлювала наявність у неї декількох можливостей усунення небезпеки, але не скористалася тією з них, що не пов'язана із заподіянням шкоди правоохоронюваним інтересам. Якщо ж у цій ситуації було допущено помилку, то заподіяння шкоди слід оцінювати за правилами уявної крайньої необхідності [3, с. 124].

Правомірність заподіяння такої шкоди визнається за умови, що поведінка особи відповідає певним ознакам, що характеризують:

- - її мету — в стані крайньої необхідності це усунення небезпеки.

Особа уявляє, яким чином небезпеку буде усунуто: шляхом знищення або ушкодження джерела небезпеки, перевезення людей у безпечне місце за допомогою взятого без дозволу чужого транспорту тощо;

- спрямованість (об'єкт) заподіяння шкоди. У стані крайньої необхідності шкода заподіюється правоохоронюваним інтересам держави, суспільства або особи;

- характер дій. Відповідно до ст. 39 КК України, стан крайньої необхідності припускає лише активну поведінку суб'єкта, наприклад, різні самоуправні дії, пов'язані із вилученням майна, його ушкодженням або знищенням, заволодінням зброєю або наркотичними засобами, транспортом, приховуванням злочинів, розголошенням державної або військової таємниці, порушенням різноманітних правил обережності, заподіянням шкоди життю або здоров'ю людини, позбавленням його особистої свободи тощо;

- своєчасність заподіяння шкоди — лише протягом часу, поки існує стан крайньої необхідності;

- межі заподіяння шкоди — фактично не передбачені, проте висновки про ці межі можна зробити, враховуючи тлумачення ч. 2 ст. 39 КК України, яка визначає перевищення меж крайньої необхідності як заподіяння шкоди більш значної, ніж шкода відвернута. Отже, граничною і правомірною у стані крайньої необхідності повинна визнаватися заподіяна шкода, якщо вона рівнозначна шкоді відверненій або є менш значною, ніж відвернена шкода. Вирішуючи питання про співвідношення заподіяної і відверненої шкоди, необхідно виходити з конкретних обставин самої події, враховувати характер і розмір спричиненої і відверненої шкоди, а також пріоритетність благ або цінностей [3, с. 125].

Питання про визнання ступеню шкоди, вирішує суд у кожному окремому випадку на основі об'єктивних і суб'єктивних критеріїв з урахуван-

ням конкретних обставин певної події.

З усього вищенаведеного, можна визначити такі відмінності необхідної оборони та кайної необхідності:

- За необхідної оборони джерело небезпеки - суспільно небезпечне посягання людини. За крайньої необхідності джерело небезпеки може бути найрізноманітнішим;

- Необхідна оборона виражається в активних діях, а крайня необхідність може бути виражена і в бездіяльності;

- За необхідної оборони шкода завдається посягаючому, а за крайньої необхідності - інтересам установ, організацій та осіб, здебільшого непричетних до виникнення небезпеки і які викликають своєю діяльністю;

- За необхідної оборони не вимагається таких обов'язкових для крайньої необхідності умов, як неможливість усунення небезпеки іншим способом, окрім заподіяння шкоди менш значної, ніж відвернена. Якщо з'ясовується, що загрожуючої небезпеки можна було уникнути, наприклад, сховатися, втекти, то крайньої необхідності не буде. За необхідної оборони така умова не ставиться;

- Під кутом зору необхідної оборони заподіяна шкода може перевищувати ту, яка загрозувала, а за крайньої необхідності це неможливо. Згідно зі ст. 1171 ЦК, шкоду, заподіяну в стані крайньої необхідності, повинна відшкодувати особа, що її заподіяла, а за необхідної оборони, відповідно до статті 1161 ЦК України такої умови немає.

За останні роки рівень і динаміка злочинності неухильно ростуть. Домінуюче значення набувають насильницькі злочини, що відносяться до категорії тяжких та особливо тяжких. В результаті фінансово-економічної кризи значно зросла кількість злочинів проти власності. Загрозливе значення набуває все більш посилюється озброєний характер злочинів. У ряді регіонів країни

злочинність виходить з під контролю правоохоронних органів, гарантія безпеки людей відсутня майже повністю[4]. Незважаючи на всі зусилля законодавців, щодо вдосконалення правоохоронної системи, злочини скоюються повсюдно, і держава не може забезпечити достатній рівень захисту своїх громадян. Цьому свідчить статистика скоюваних злочинів проти життя и здоров'я та власності, кількість яких (зарєєстрованих!) в 2017 році, на відміну від 2013, збільшилась з 272 тис. до 786 тис. [5].

Людина повинна мати можливість сама захистити себе, свою власність і інтереси, і це право абсолютним чином має бути гарантовано законом. Держава повинна бути зацікавлена в тому, щоб кожна людина мала максимум правових можливостей для свого захисту. З цією метою застосовуються кримінально-правові норми про необхідну оборону. Українське кримінальне законодавство формулює систему взаємопов'язаних правових норм в дуже вузьких рамках, вимагаючи дотримуватися умов правомірності, що відносяться як до посягання, так і до захисту. У нормах про необхідну оборону присутній оціночна категорія, при якій право визначення пропорційності захисту і посягання віддано на розсуд суду. Тому, хто обороняється слід виконувати передбачені умови правомірності необхідної оборони, щоб не порушити цей принцип пропорційності. Визначення таких умов викликає великі труднощі навіть у фахівців, що в свою чергу, призводить до численних судових помилок і необгрунтованого осуду осіб. Правильне розуміння інститутів необхідної оборони і крайньої необхідності, правильне застосування на практиці має велике значення в справі боротьби зі злочинністю, в боротьбі з грабіжниками, гвалтівниками і вбивцями. Все це зобов'язує органи поліції, слідства, суду і прокуратури не допускати помилок у своїй роботі і вміти правильно вирішувати питання про наявність або відсутність



у тому чи іншому конкретному випадку необхідної оборони чи крайньої необхідності, що виключає суспільну небезпеку діянь.

Законодавство повинно бути чітко визначеним, конкретним, доступним в розумінні як фахівцям, так і всім громадянам держави. Людина повинна мати можливість сама захищати себе, свою власність і закон-

ні інтереси інших осіб, і це право має бути гарантовано законом. Вважаємо, що важливо істотно реформувати вітчизняне законодавство в сфері необхідної оборони. Воно повинно стати надійним механізмом, що дозволить особі діяти без остраху стати жертвою кримінального переслідування за свої дії.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України.- 2-ге вид.; переробл. і допов.- Х.: Право, 2011. - 1128 с.
2. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України.-4-те вид., переробл. та доповн. / За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка.- К.: Юридична думка, 2007.- 1184 с.
3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. С. Азаров, В. К. Гришук, А. В. Савченко [та інші]; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. - К.: Юрінком Інтер, 2016. - 1064 с.
4. Закон і бізнес, ЗМІ. / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/121879genprokuratura_nadala_shokuyuchu_statistiku_schodo_rostu_riv.html
5. Вісник прокуратури. Необхідна оборона як захист особи від злочинних посягань / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/announcer.html>.

Кумановський М. В., Кузьмін А. Р. Характеристика деяких обставин, що виключають злочинність діяння

У статті визначається поняття необхідної оборони та крайньої необхідності за кримінальним законодавством України, визначаються їх ключові ознаки та особливості, розглядаються умови правомірності необхідної оборони та крайньої необхідності.

Ключові слова: необхідна оборона, крайня необхідність, обставини, що виключають злочинність діяння, захист прав.

Кумановский М. В., Кузьмин А. Р. Характеристика некоторых обстоятельств, исключающие преступность деяния

В статье определяется понятие необходимой обороны и крайней необходимости по уголовному законодательству Украины, определяются их ключевые признаки и особенности, рассматриваются условия правомерности необходимой обороны и крайней необходимости.

Ключевые слова: необходимая оборона, крайняя необходимость, обстоятельства, исключающие преступность деяния, защита прав.

Kumanovsky M., Kuzmin A. Characteristics of certain circumstances excluding crime of exercise

The article defines the concept of necessary defense and extreme necessity under the criminal legislation of Ukraine, determines their key features and features, examines the conditions of legality of the necessary defense and extreme necessity.

Key words: necessary defense, extreme necessity, circumstances that exclude the crime of an act, protection of rights.



Євгенія Гладкова,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії
з проблем протидії злочинності
Харківського національного
університету внутрішніх справ

УДК 343.9: 343.575

Профілактична складова стратегії протидії наркозлочинності

Стан справ у кримінологічній науці і практиці такий, що протидія наркозлочинності на сьогоднішній день існує у вигляді різного роду теоретичних схем, понять, пропозицій, завдань прикладного значення, причому досить слабо взаємопов'язаних. В першу чергу немає цілісної стратегії такої протидії. Натомість існує Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року і шобічні плани щодо її реалізації [1]. Але політика це навіть не пів справи. Склалася ситуація, коли держава не спроможна протистояти злочинам, скоєним на ґрунті наркоманії. Зрозуміло, що потрібні нові ініціативи вчених і практиків. Необхідно використовувати всі реальні можливості для боротьби з наркоманією і вчинюваними на її ґрунті злочинами, а особливо – можливості, пов'язані з теоретичними дослідженнями і вирішенням практичних завдань. При цьому цілі протидії наркозлочинності повинні орієнтувати відповідну діяльність на превентивні заходи, а не на репресію. Головне в такій протидії – профілактичний ефект, в основі якого не примус, а

переконання і лікування, не покарання за злочин, а недопущення. Давно і добре відомо, що мудрий законодавець, попередить злочин, а не буде змушений карати за нього [2, с. 20]. У цьому гуманізм профілактики, проте не всепрощення. У необхідних випадках треба застосовувати і заходи покарання.

В межах стратегії протидії наркозлочинності слід розрізняти два основні напрямки загальної профілактики:

- профілактика наркоманії, в тому числі і лікування наркоманів;
- профілактика злочинів, скоєних на ґрунті наркоманії.

Обидва ці напрями тісно взаємопов'язані, проте, якщо перший стосується в основному соціології, психології та медицини (І. П. Рущенко, О. О. Сердюк), то другий – кримінології та інших кримінально-правових наук (О. М. Гумін, В. І. Женунтій, А. П. Закалюк, М. В. Корнієнко, А. А. Музика, В. М. Плішкін, А. В. Савченко). Кримінологія при цьому вивчає не стільки наркоманію, як антисоціальне явище, скільки злочини, які здійснюються на її ґрунті.

Предметом дослідження є профілактичні складові протидії наркозлочинності. Такі злочини кримінологія розглядає як особливі об'єкти профілактичного впливу. При цьому використовуються найрізноманітніші форми і методи профілактики: заходи загальної та індивідуальної профілактики, ранньої профілактики, оперативно-розшукової і т. д.

Метою статті є розкриття сутності профілактичної складової протидії наркозлочинності, ролі та місця соціального контролю та найбільш доцільного напрямку профілактики злочинів, що вчиняються на ґрунті наркоманії, а саме – ранньої профілактики впливу на особистість.

Своїм вістрям профілактика як наркоманії, так і злочинів, вчинених на її ґрунті, в кінцевому рахунку завжди спрямована на конкретну особистість. Профілактичний вплив необхідно зводити до того, щоб, з одного боку, перешкодити виникненню злочинної поведінки, а з іншого – нейтралізувати вплив злочинного середовища на особистість. В обох випадках головним є не допустити наркотичний вплив на конкретну людину. Кожен наркоман, кожна людина, яка причетна до наркоманії, повинен бути в полі зору правоохоронних органів, органів охорони здоров'я, школи і сім'ї, трудового колективу, громадськості. Необхідний не тільки особливий соціальний контроль, а й ефективний адміністративний нагляд. Основне при цьому – робота з конкретною особистістю [3, с. 32].

Навіть загальна профілактика, встановлюючи зв'язок з індивідуальною, у результаті орієнтується на особистість. Для так званого особистісного рівня, пише Г. А. Аванесов, характерні особливі риси, зумовлені специфікою роботи з кожною конкретною людиною. На думку автора, саме на цьому рівні конкретизуються всі практичні значення і висновки, що стосуються поведінки особи. Однак, як би не відрізнялися один від одного властивості загальної та інди-

видуальної профілактики, між ними завжди є внутрішній зв'язок, і наявність зв'язку з цим підкреслюється найсильніше в рамках особистісного підходу [4, с. 14-15]. Отже, здійснюючи профілактику наркоманії та вчинюваних на її ґрунті злочинів, на перший план в якості об'єкта впливу повинна висуватися особистість. При цьому профілактика має бути цілеспрямованою, її необхідно орієнтувати на людину, що представляє інтерес для правоохоронних органів і органів охорони здоров'я. Звідси випливають і відповідні завдання:

- виявлення наркоманів і постановка їх на профілактичний облік;
- виявлення осіб, так чи інакше пов'язаних з наркоманією, їх облік, вивчення і здійснення щодо них оперативного-розшукової роботи;

- виявлення осіб, що замислюють вчинення злочину на ґрунті наркоманії, запобігання і припинення злочинів, що готуються;

- контроль за поведінкою всіх цих категорій осіб, здійснення адміністративного нагляду, проведення оперативного спостереження, а в цілому – недопущення злочинів.

Контролюючи поведінку наркоманів, важливо пам'ятати і про їх оточення. Значну допомогу (при їх бажанні) можуть надати сім'я і школа, люди з найближчого оточення наркомана, зацікавлені в його лікуванні. Це, однак, загальні положення. Більш конкретно слід вести мову про напрямки спеціальної профілактики, які варто відбити у стратегії протидії наркозлочинності:

- профілактика злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків;

- профілактика злочинів, що вчиняються наркоманами.

Кожна група таких злочинів є специфічним об'єктом профілактичного впливу. Здійснюючи свої профілактичні функції, органи і організації, відомства та установи, громадські формування, які є суб'єктами зазначеного впливу, «тиснуть» на поведінку об'єктів і таким чином



виправляють їх відхилення від встановлених вимог, контролюють і впорядковують відповідні дії і вчинки. Але об'єкти не ведуть себе пасивно, вони протистоять суб'єктам і чинять опір їх впливу. У цьому слід бачити протистояння злочинності інтересам суспільства і держави, спеціальним державним органам і суспільним інститутам [5, с. 112]. Як видно, це складна система взаємозв'язків, зорієнтована в цілому на профілактичний захист членів суспільства від посягань з боку осіб, які вчиняють злочини на ґрунті наркоманії.

У літературі зазначається, що об'єктом профілактичного захисту повинні бути життя і здоров'я людини, права і свободи особистості, майно і т. д. [6, с. 58]. Захищаються також життя і здоров'я самих наркоманів, їх права і свободи, майно, а також тих, хто займається незаконним обігом наркотиків. Захищаючи громадський порядок, профілактика захищає всіх членів суспільства, попереджуючи злочини, виховуючи осіб, які ведуть антигромадський спосіб життя, не доводячи справу до покарання. Але все це стосується загального об'єкта профілактичного захисту. А коли мова йде про ті чи інші види, категорії і групи злочинів, загальний об'єкт треба конкретизувати.

Перш за все ми виходимо з наявності такого загального об'єкта, як наркоманія. Як уже зазначалося, це надзвичайно складне явище, елементами якого є групи і категорії людей, окремі особистості і їх соціальне оточення, а також різні фактори, відповідні причини і умови і т. д. Усе це в цілому – сукупність різномірних об'єктів профілактичного впливу. Щодо кожного об'єкта – специфічна профілактична діяльність. А загальний об'єкт – результат органічного поєднання цих напрямків, їх інтегрована сукупність [7, с. 97].

Про який би конкретизований об'єкт впливу не йшлося, будь-то профілактика злочинів наркоманів, або профілактика злочинів, пов'язаних з незаконним обігом нар-

котиків, завжди мається на увазі робота з конкретними особами, їх оточенням. У результаті профілактичний вплив зводиться до того, щоб, з одного боку, перешкодити вчиненню злочину на ґрунті наркоманії, а з іншого – припинити вплив наркоманії на поведінку даної особи. У будь-якому випадку, коли мова йде про наркозлочинність, основною «дійовою особою» є людина – наркоман або наркоділок. Звичайно, принципова відмінність у профілактичному впливі на наркоманів і тих, хто займається незаконним обігом наркотиків, існує. Це і дає підстави вести узгоджену профілактичну роботу в двох напрямках з урахуванням специфіки кожного з них. Крім того, представники кожної групи (наркомани і наркоділки) виступають об'єктами профілактичного впливу в різних «ролях» і якостях: дорослі і неповнолітні, раніше судимі і несудимі, безпритульні, повії і т. д. Вони не складають однорідної сукупності, отже, профілактика орієнтована на множинність об'єктів, хоча і схожих, яких об'єднує лише – зв'язок з наркоманією і єдиний стратегічний задум.

На рівні конкретної особистості профілактичний вплив індивідуалізований [8, с. 64]. Тому і профілактика називається індивідуальною. Вона спрямована не тільки на те, щоб запобігти злочину, але і на те, щоб «вивести» особистість з небезпечного для неї оточення, щоб «відірвати» її від наркоманії. «Об'єктом індивідуальної профілактики, – пишуть вчені, – є поведінка, яка прямо порушує норми моралі, правила співжиття, що проявляє тенденцію переходу у злочинну поведінку. Останнє зазвичай спостерігається у п'яниць і алкоголіків, наркоманів, повій і т. д.» [9, с. 76].

Об'єктом індивідуальної профілактики є поведінка, що відхиляється в широкому сенсі. Коли ж мова йде (у зв'язку з особистістю) про профілактичний вплив на конкретне соціальне середовище, то мається на увазі

оточення, яке потворно деформує особистість, калічить її як соціальну істоту. Зрозуміло, що ведучи мову про наркотики, не можна відривати один від одного особистість і оточуюче її середовище. Але в центрі уваги – особистість.

Найчастіше, коли справа стосується профілактики наркозлочинів йдеться про ранню профілактику. Так само часто у зв'язку з цим порушуються питання про те, коли, на якій стадії слід починати профілактику, хто повинен виконувати цю роботу і т. д. Зазвичай важко буває однозначно відповісти на такі питання. Свого часу О. Г. Лекарь писав, що профілактичні заходи з особистістю треба починати з самого початку її формування, враховуючи, однак, що спрямованість поведінки формується вже з 10-річного віку. При цьому він звертав увагу на те, що швидше за все це буде не профілактика злочинів, а профілактика антигромадської поведінки у вигляді куріння, залучення до спиртних напоїв, наркотиків і т. д. [10, с. 44-45].

Ми поділяємо думку про те, що рання профілактика може мати місце в двох випадках: коли негативні явища знаходяться у початковому стані і коли такі явища ще не мають місця, але існує реальна можливість їх виникнення [14, с. 204]. Це положення, на наш погляд, більш за все відноситься до ранньої профілактики наркоманії. Тут треба мати на увазі не тільки початкову стадію формування особистості. Сигналом для початку профілактичних заходів може бути будь-який контакт зі сферою наркоманії, який здатний привести до розвитку подій. Може бути і сигнал про негативний вплив на особистість з боку тих, хто вже причетний до наркоманії. Тут важливий сам факт – можливість появи (виникнення) антигромадської поведінки, так чи інакше пов'язаної з наркоманією, а коли така можливість реально існує, потрібна рання профілактика.

Власне кажучи, профілактику наркоманії та наркозлочинів треба

починати тоді, коли вперше в цьому з'являється необхідність. Якщо вести мову про ранню профілактику наркозлочинів, то її завдання – це упередження самої можливості деформації особистості, самої можливості виникнення в структурі особистості негативних властивостей, пов'язаних з наркоманією. Це стосується і злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків. Для виявлення початку «хвороби» важливою є рання діагностика. Рання профілактика наркоманії полягає саме в тому, щоб попередити будь-яку причетність до наркотиків в самому «зародку» відповідного устремління, не допустити людини до порушення норм, пов'язаних з придбанням і зберіганням наркотиків, припинити будь-яку можливість появи задуму спробувати наркотик. Необхідно звертати увагу саме на ранній період формування спрямованості поведінки, на ту соціальну школу, яку людина проходить вперше, в процесі становлення особистості [12, с. 90]. Людина прагне до доступних їй форм спілкування і при цьому обирає відповідне середовище за місцем проживання, навчання, роботи, і в цьому їй слід допомогти зробити вибір. Крім того, вона відчуває різного роду впливи.

У сім'ї та школі, завдяки найближчому оточенню відбувається набуття людиною власного досвіду діяльності та спілкування, засвоєння суспільних цінностей і норм [13, с. 58]. При цьому, однак, стикаються позитивні і негативні впливи, і особистість може отримати невірну орієнтацію поведінки. Тому в такому процесі формування особистості потрібна суворая система послідовних заходів, які впливали б на людину з перших її кроків – буквально з дитячого садочка і протягом всього активного життя [14, с. 114].

Навіть загальнопрофілактичні заходи реалізуються в кінцевому рахунку щодо окремих осіб. Перехід від загальної профілактики до індивідуальної є рухом у бік конкретного, оскільки не загальна, а саме індиві-



дуальна профілактика пов'язана з особистістю. Адресатом загальної профілактики є все населення країни. Принцип тут такий: нам не відомо, хто конкретно «завтра» стане наркоманом, але нам зрозуміло, що до наркоманії долучаються все нові і нові люди. Щоб утримати їх від цього, до них (можна сказати, вибірково) доводиться знання про шкідливість наркоманії і підкреслюється той факт, що наркоманія веде до злочину, а це карається. Інакше кажучи, всьому населенню надсилаються «сигнали» про шкідливість наркоманії для кожної людини, кожної сім'ї, всього суспільства, про те, що наркоманія – це важка і небезпечна хвороба, про те, що на її ґрунті скоюються злочини і т. д.

Ефект загальнопрофілактичних заходів забезпечується в тій мірі, в якій вони утримують людей від наркоманії і вчинюваних на її ґрунті злочинів. Між загальною та індивідуальною профілактикою немає протиріч. Заходи загальної профілактики доводяться до особистісного рівня через індивідуальну профілактику, бо вони не конкретизовані стосовно кожної окремо взятої людини. А індивідуальна профілактика завжди цілком конкретна і завжди орієнтована на особистість. Вістря цієї профілактики направлено на людину, який вже взятий на відповідний облік і з нею проводиться цілеспрямована робота [15, с. 64-67].

Для протидії наркозлочинності необхідна профілактично значуща інформація. Щоб активно і наступально впливати на осіб, які вчиняють такі злочини, важливо знати, коли і де проявляються діяння, в який час і т. д. Важливо з'ясувати сезонні коливання, дні тижня, час доби тощо. Одержана профілактично-значуща інформація є необхідною в тактичних цілях так само, як і для потреб стратегії, соціального контролю і адміністративного нагляду за особами, які вживають наркотики і на цьому ґрунті скоюють злочини. Адміністративний нагляд при цьому ми розглядає-

мо як одну з форм соціального контролю.

Основа соціального контролю – це система норм і цінностей у сферах моралі і права, а також в інших сферах, які відображають інтереси даної соціальної спільності [16, с. 30-31]. У конкретному випадку, стосовно до теми нашого дослідження, – це контроль держави і суспільства за станом наркоманії в країні і злочинами, пов'язаними з даним негативним явищем. Можна вести мову про такий контроль в різних його формах і проявах, наприклад, контроль за станом профілактики наркоманії, або за злочинами, що вчиняються наркоманами, контроль у формі прокурорського нагляду за станом реєстрації зазначених злочинів, контроль у формі адміністративного нагляду за особами, раніше судимими за наркозлочини, тощо. Можна говорити не про соціальний контроль в цілому і навіть не про окремі його форми, а про контрольні функції держави і суспільства, які безпосередньо впливають на процеси боротьби з наркоманією і наркозлочинністю [17, с. 207].

Однак не слід думати, що профілактика наркоманії та наркозлочинності використовує соціальний контроль, який пронизує всі сфери життєдіяльності людей. Така профілактика організовує свій «внутрішній» контроль, який має специфіку, пов'язану саме з наркоманією, і відповідно до цього певну спрямованість. При цьому на передній план виходить профілактична функція контролю [18, с. 210-217]. У такому випадку цей контроль сприяє підвищенню практичної значущості профілактики наркоманії та пов'язаних з нею злочинів. Коли така профілактика ефективна, то люди впевнені в тому, що держава і суспільство нетерпимі до наркоманії і наркозлочинів. Створюється відповідна громадська думка. У громадян з'являється бажання брати участь у контролі за цими процесами, що розширює сферу застосування цього контролю.

Робимо загальний висновок: у профілактиці сконцентровані функції соціального контролю, функції прокурорського нагляду, функції адміністративного нагляду і т. д. Особливі «ніші» у профілактиці можуть бути заповнені профілактичними функціями не тільки правоохоронних, а й інших державних органів, наприклад, охорони здоров'я, освіти тощо. Утворюється комплексна профілактика, за допомогою якої вирішуються такі завдання:

– профілактика сприяє врегулюванню соціальних процесів, завдяки чому її ефективність підвищується і поведінка громадян приводиться у відповідність з морально-здоровими і закріпленими нормами права, вимогами, у тому числі забо-

ронами, що стосуються споживання і незаконного обігу наркотиків;

– профілактика ставить дії осіб, що вживають наркотики, займаються незаконним обігом наркотиків, у певні регулятивні рамки, які відповідають вимогам громадського порядку, кримінального права, а тому перешкоджають розвитку наркоманії, ускладнюють пов'язані з нею порушення;

удосконалення профілактичної діяльності є передумовою спеціальної роботи, орієнтованої саме на боротьбу з наркоманією, що забезпечується спеціалізованими службами та уставами. При цьому реалізуються не тільки заходи переконання, а й заходи примусу.

Список використаних джерел

1. *Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.medsprava.com.ua/news/287-moz-uspishno-vikonuye-plan-zakhodiv-z-realizatsiyi-strategiyi-derzhavnoyi-politiki-shhodonarkotikiv> (дата звернення 23.10.2017).
2. *Еволюція уявлень про злочини і покарання у суспільно-правовій думці (до 250-річчя праці Чезаре Беккарія «Про злочини та покарання»)*: Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції [24 червня 2014 року, м. Харків] / МВС України; Харківський нац. ун-т внутр. справ; Кримінологічна асоціація України. – Харків: Золота миля, 2014. – 240 с.
3. *Кудрявцев В. Н.* Причинность в криминологии (О структуре индивидуального преступного поведения): монография / В. Н. Кудрявцев. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007. – 176 с.
4. *Аванесов Г. А.* Личность как объект профилактического воздействия: Лекция / Г. А. Аванесов. – Москва, 1984. – 40 с.
5. *Лунеев В. В.* Курс мировой и российской криминологии: учебник: в 2 т. / В. В. Лунеев. – Москва: Юрайт, 2011. – Т. 1: Общая часть. – 1003 с.
6. *Дубовик О. Л.* Принятие решения в механизме преступного поведения и индивидуальная профилактика преступлений: Учебное пособие / О. Л. Дубовик. – Москва: РИО Акад. МВД СССР, 1977. – 76 с.
7. *Лапин А. А.* Стратегия обеспечения криминологической безопасности личности, общества, государства и ее реализации органами внутренних дел: монография / А. А. Лапин; под ред. С. Я. Лебедева. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 295 с.
8. *Профилактика преступлений: учеб. пособие* / М. И. Зырин, В. В. Романов. – Минск: Университетское, 1986. – 287 с.
9. *Профілактика злочинів: підручник* / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.; за заг. ред. проф. О. М. Джужа. – Київ: Атіка, 2011. – 720 с.
10. *Лекарь А. Г.* Профилактика преступлений: монография / А. Г. Лекарь. – Москва: Юрид. лит., 1972. – 128 с.



11. Аванесов Г. А. Криминология и социальная профилактика / Г. А. Аванесов. – Москва: Академия МВД СССР, 1980. – 257 с.
12. Антонян Ю. М. Психологическое отчуждение личности и преступное поведение / Ю. М. Антонян. – Ереван, 1987. – 209 с.
13. Шестаков Д. А. Семейная криминология: Семья – конфликт – преступление / Д. А. Шестаков. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1996. – 263 с.
14. Психология и педагогика: Учебное пособие / Под. ред. А. Абульхановой, Н. В. Васиной, Л. Г. Лаптевой, В. А. Слостенина. – Москва: Совершенство, 1998. – 320 с.
15. Литвинов А. Н. Предупреждение преступлений и правонарушений. Профилактическая работа с населением: науч.-практ. пособие / А. Н. Литвинов. – Москва: Юркнига, 2004. – 160 с.
16. Игошев К. Е. Социальный контроль и профилактика преступлений / К. Е. Игошев. – Горький, Горьковская высшая школа МВД СССР, 1976. – 92 с.
17. Литвак О. М. Державний вплив на злочинність: кримінологічно-правове дослідження / О. М. Литвак. – Київ: Юрінком Інтер, 2000. – 280 с.
18. Корнякова Т. Організаційно-методичне забезпечення діяльності органів прокуратури щодо запобігання злочинам проти довілля / Т. Корнякова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 210–217.

Гладкова Є. О. Профілактична складова стратегії протидії наркозлочинності

Статтю присвячено підвищенню практичної значущості профілактики наркоманії та пов'язаних з нею злочинів. Розкривається сутність найбільш доцільного напрямку профілактики злочинів, що вчиняються на ґрунті наркоманії, а саме – ранньої профілактики впливу на особистість. Окреслюється роль соціального контролю у профілактиці наркоманії та наркозлочинності.

Ключові слова: наркозлочинність, наркозлочин, протидія, рання профілактика, контроль, стратегія.

Гладкова Е. А. Профилактическая составляющая стратегии противодействия наркопреступности

Статья посвящена повышению практической значимости профилактики наркомании и связанных с ней преступлений. Раскрывается сущность наиболее целесообразного направления профилактики преступлений, совершаемых на почве наркомании, а именно - ранней профилактики воздействия на личность. Определяется роль общественного контроля в рамках профилактики наркомании и наркопреступности.

Ключевые слова: наркопреступность, наркопреступления, противодействие, профилактика, контроль, стратегия.

Gladkova E. Preventive component of the strategy on combating drug-related crime

The article deals with the increasing importance of prevention of drug addiction and related crimes. Nature of the most expedient route of the drug-related crimes prevention is explored, namely - early prevention of the personal impact. Role of social control in preventing drug addiction and drug-related crime is defined.

Key words: drug-related crime, drug crime, counteraction, early prevention, control, strategy.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



*Олег Баклан,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та
приватного права Київського
університету імені Бориса Грінченка*

УДК 342.9

Деякі коментарі щодо характеристики правового статусу окремих суб'єктів адміністративного права (частина перша)

Право громадян на об'єднання передбачено ст. 36 Конституції України, яка передбачає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [1]. Відповідно ці положення мають перманентну актуальність та є об'єктом багатьох науково-прикладних досліджень. Тому і метою даної статті є продовження обговорення питань щодо реалізації зазначених положень, оскільки зміст та

аналіз сучасних наукових досліджень різних фундаментальних, комплексних та галузевих наук свідчить, що майже всі автори цих досліджень у власних наукових працях постійно звертаються до різноманітних питань щодо характеристики правового статусу таких традиційних суб'єктів адміністративного права як громадські об'єднання в їх різноманітних формах.

Спеціальними законами України про окремі види громадських об'єднань, Цивільним та Господарським кодексами визначаються особливості правового статусу: політичних партій, професійних спілок, релігійних організацій, підприємницьких утворень та ін.

Основним законом, який визначає базові засади щодо створення,

реєстрації, функціонування та припинення діяльності громадських об'єднань є Закон України «Про громадські об'єднання». Відповідно до цього нормативно-правового акту за організаційно-правовою формою громадське об'єднання утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. А громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [2].

Згідно зі ст. 3 Закону «Про громадські об'єднання» громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: добровільності; самоврядності; вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості, відкритості та публічності.

За визначенням законодавця ці основні засади передбачають, що: добровільність – це право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому; самоврядність – це право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів публічної адміністрації в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом; вільний вибір території діяльності – це право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом; рівність перед законом означає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання; відсут-

ність майнового інтересу означає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи); прозорість та відкритість – це право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність.

Особливістю правового статусу громадських об'єднань є те, що цим суб'єктам не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом. Так, наприклад, відповідно до Конституції та Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадяни України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Стаття 9 цього Закону визначає основні завдання цих громадських формувань як у сфері охорони громадського по-

рядку, так і у сфері охорони державного кордону[3].

Звернемо увагу, що для виконання визначених завдань відповідно до ст. 13 зазначеного Закону громадським формуванням з охорони громадського порядку і державного кордону надані певні владні повноваження щодо застосування, насамперед, адміністративно-примусових заходів, а саме:

- доставляти до органів Національної поліції, в підрозділи Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим;

- вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, в тому числі на територіях, що межують з державним кордоном, де прикордонну смугу не визначено;

- у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;

- входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника, який переховується, або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення та деякі ін. [3].

За загальним правилом утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його

засновників та оформлюється протоколом. Юридична особа приватного права бере участь в утворенні громадської спілки через свого керівника або іншого уповноваженого представника, який діє на підставі довіреності на вчинення дій щодо утворення громадської спілки. Громадські об'єднання діють на підставі власних статутів, які затверджуються на установчих зборах. Громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку відповідно до ст. 19 Закону «Про громадські об'єднання», може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць країни, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" [2].

Законодавець намагається конкретизувати права громадських об'єднань у відносно визначеної диспозиції ст. 21 Закону «Про громадські об'єднання», що для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право: вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих пи-



тань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання; здійснювати інші права, не заборонені законом [2].

Визначені і основні засади щодо припинення діяльності громадського об'єднання. Так, згідно зі ст. 25 Закону «Про громадські об'єднання» існує добровільний спосіб припинення діяльності громадського об'єднання (саморозпуск) за рішенням громадського об'єднання, яке може бути прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статутом порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації; та припинення діяльності громадського об'єднання за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання. Припинення діяльності громадського об'єднання відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». При цьому якщо вартості майна громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, яке безпосередньо здійснює підприємницьку діяльність і щодо якого прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, ліквідатор (ліквідаційна комісія) зобов'язаний звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство такого громадського об'єднання відповідно до Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" [2].

Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом. Як на погляд автора статті у теоретичному аспекті було б корисним розмежувати контрольну та наглядову діяльність в залежності від суб'єкту здійснення.

Громадське об'єднання відповідно до ст. 28 Закону «Про громадські об'єднання» може бути заборонено

судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України, статті 4 Закону «Про громадські об'єднання». Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України [2].

Аналіз навчально-наукової літератури свідчить, що громадські об'єднання класифікуються за різними ознаками. Наведемо найбільш розповсюджені та слушні класифікації. Так, за структурною побудовою та організацією (що залежать від мети, основних положень статуту, членства, засновників та ін.) їх умовно можна поділити на: громадські об'єднання, створені за загальним інтересом власних членів (та/або засновників) та громадські самодіяльні об'єднання, що створюються для досягнення певної мети.

Громадські об'єднання, створені за загальним інтересом власних членів (та/або засновників) – традиційно це належно організаційно оформлені, добровільні об'єднання громадян, які переважно можна характеризувати спрямованістю щодо задоволення та захисту інтересів власних членів (та/або засновників), що діють за власним статутом на основі законодавчо визначених та корпоративних принципів. До них належать профспілкові, підприємницькі, творчі, молодіжні та жіночі, релігійні, різноманітні добровільні товариства та інші об'єднання. Ці об'єднання, як правило, мають перспективні програмні цілі, розгалужену структуру, ретельно розроблені статuti, переважно фіксоване членство. Різновидом цих об'єднань можна назвати і громадські рухи. Це

переважно політичні (й неполітичні також) об'єднання громадян, які пов'язані систематичним співробітництвом заради задоволення та захисту громадянських інтересів або інших соціально-політичних інтересів.

Громадські самодіяльні об'єднання, що створюються для досягнення певної мети представляють собою об'єднання, які можуть створюватися як при органах публічної влади та місцевого самоврядування так і автономно. Такими об'єднаннями є: комітети ветеранів війни та праці, жінок, захисту миру, батьківські ради, вуличні та квартальні об'єднання, різноманітні неформальні об'єднання (робітників, виборців, молодіжно-дитячі, соціально-політичні та ін.) та ін. Вони можуть не мати статусу юридичної особи, не мати статуту, чітких програм дії, фіксованого членства, при цьому мета їх діяльності може бути як соціально значущою, так і локальною.

За легітимністю виокремлюють легальні (дозволені законом), долегалі (тимчасово незареєстровані) та нелегалі (офіційно заборонені) громадські об'єднання.

За правовим статусом розрізняють громадські об'єднання зі статусом юридичної особи і ті об'єднання, які такого статусу не мають.

За масштабом діяльності виокремлюють громадські об'єднання з всеукраїнським статусом та місцеві (діяльність яких розповсюджується на певну місцевість, одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць) громадські об'єднання; міжнародні об'єднання тощо.

За спільним інтересом створюються спілки ветеранів, студентів, підприємців, профспілки та ін.

За певною метою виокремлюють громадські об'єднання щодо захисту прав споживачів, навколишнього середовища, боротьби за мир, вступу України до міжнародних організацій та ін. У цій класифікації можна виділити такі громадські об'єднання як політичні партії; підприємства, що

створюються з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

За рівнем прибутковості можна розрізнити: прибуткові та неприбуткові об'єднання.

За галузями та напрямками діяльності можна виокремити: наукові, спортивні, культурно-просвітницькі, професійні, творчі об'єднання та ін.)

За типом членства можна розрізнити такі об'єднання які мають: лише фіксоване членство (наприклад, профспілка), лише фіксоване членство асоціації міст та підприємств (юридичних осіб), змішане членство (наприклад, Торгово-промислова палата України) без формально-фіксованого членства тощо.

Різновидом громадських об'єднань, є політичні партії як об'єднання, що мають власні політичні цілі. Політична партія, відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії», – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [4].

Аналіз наведеної дефініції показує що, законодавець виокремлює дві характерні ознаки політичної партії, як специфічного об'єднання громадян, а саме:

- спільний інтерес в якості прихильності до певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку;
- мета в якості сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Основна відмінність, що відрізняє політичну партію від інших громадських об'єднань визначена у ст. 7 Закону «Про політичні партії», а саме – політичні партії повинні мати програму [4]. При цьому програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення.



Законодавством України встановлені як гарантії так і обмеження щодо утворення і діяльності політичних партій. Так, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності. Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх структурних утворень забороняється, за винятком випадків, передбачених Законом «Про політичні партії».

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який досяг 18-го віку. Членами політичних партій згідно ст. 6 Законом «Про політичні партії» не можуть бути: судді; прокурори; поліцейські; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники органів доходів і зборів; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України; працівники Національного антикорупційного бюро України; державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»; члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в цій партії [4].

Порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії. Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії.

Членство в політичній партії є фіксованим. Обов'язковою умовою фіксації членства в політичній партії

є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії. Форма фіксації членства в політичній партії визначається статутом політичної партії.

Не допускається створення і діяльність структурних утворень політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Законодавець встановлює достатньо непросту процедуру щодо реалізації рішення про утворення такого суб'єкта права як політична партія. Так, відповідно до ст. 10 Закону «Про політичні партії» рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. Також на установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні та контрольно-ревізійні органи. Політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб. Рішення про створення політичної партії приймається на установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії [4].

Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій. Реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних осередків або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, у відповідності

до ст. 11 Закону «Про політичні партії» здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», після перевірки поданих матеріалів [4].

Законодавець намагається унеможливити створення малочисельних (або так званих «мільних») політичних утворень, тому і логічно зобов'язує політичні партії протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечити утворення та реєстрацію в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим.

Правовий статус суб'єктів характеризується сукупністю наданих їм прав. Так, наприклад, відповідно до ст. 12 Закону «Про політичні партії» політичні партії мають право: вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, Законом «Про політичні партії» та іншими законами України; брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України; ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні [4].

Не можна не відмітити в якості позитивного демократичного положення те, що політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і відстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обгрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

Державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють згідно ст. 18 Закону «Про політичні партії»: Міністерство юстиції; Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах; Рахункова палата; Національне агентство з питань запобігання корупції.

У разі порушення політичними партіями Конституції України, інших законів України відповідно до ст. 19 Закону «Про політичні партії» до них можуть бути вжиті такі заходи відповідальності як: попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії [4], які за правовою природою слід розглядати як адміністративні стягнення, що можуть бути застосовані для цього різновиду громадських об'єднань.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р.: станом на 30.09.2016 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське видавництво, 2017. – 49 с.
2. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI-ВР : за станом на 19.07.2017 р. // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 104. – 13 червня.



3. *Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III-ВР : за станом на 01.01.2016 р. // Урядовий кур'єр. – 30.08.2000.*

4. *Про політичні партії: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III-ВР : за станом на 26.11.2016 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 77. – 28 квітня.*

Баклан О. В. Деякі коментарі щодо характеристики правового статусу окремих суб'єктів адміністративного права (частина перша)

У статті розглядається та аналізуються окремі положення щодо правового статусу таких традиційних суб'єктів адміністративного права як громадські об'єднання в їх різноманітних формах. З урахуванням зроблених акцентів, висловлюються власні коментарі з зазначених питань.

Ключові слова: громадське об'єднання, політична партія, правовий статус.

Баклан О. В. Некоторые комментарии относительно характеристики правового статуса отдельных субъектов административного права (часть первая)

В статье рассматриваются и анализируются отдельные положения относительно правового статуса таких традиционных субъектов административного права как общественные объединения в их различных формах. С учетом сделанных акцентов, высказываются собственные комментарии по указанным вопросам.

Ключевые слова: общественное объединение, политическая партия, правовой статус.

Baklan O. Some comments on the characteristics of the legal status of certain subjects of administrative law (part one)

The article examines and analyzes certain provisions regarding the legal status of such traditional subjects of administrative law as public associations in their various forms. Taking into account the accents made, our own comments on these issues are expressed.

Key words: public association, political party, legal status.



Володимир Першин,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу міжнародних зв'язків
Національної академії прокуратури України

УДК 336.025: 347.73

Стандарти міжнародної фінансової спільноти у сфері протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму

Наразі світова економіка розвивається з урахуванням багатьох чинників, серед яких важливе місце посідають:

- по-перше, політична ситуація в тому чи іншому регіоні світу, у тій чи іншій державі;

- по-друге, стабільний регулюючий вплив міжнародних фінансових інституцій, їх спроможність ініціювати чи підтримати позитивні фінансово-економічні тенденції у певній країні;

- по-третє, електронні кошти та криптовалюта, ступінь впливу на які держав суттєво менша, аніж на звичайні кошти;

- по-четверте, глобалізаційні виклики, які у тій чи іншій мірі спливають на державно-правові та фінансово-економічні інститути держави;

- по-п'яте, дієвість стандартів міжнародної фінансової спільноти у справі протидії легалізації злочинних доходів.

Враховуючи вищезазначене, важливим завданням фактично будь-якої

держави є намагання мінімізувати можливість легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Не є виключенням і Україна, яка, намагаючись упровадити кращі європейські стандарти, останніми роками оновила чинну нормативно-правову базу, намагається удосконалити діяльність компетентних державних органів.

Значною мірою запобігання фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення належить до факторів забезпечення національної безпеки. Тут ми підтримуємо позицію С. Г. Стеценка, відповідно до якої кожна держава намагається забезпечити безпеку своїх громадян та держави в цілому. Механізмів, що втілюються у практику з метою досягнення вказаної мети, є багато, проте слід зазначити, що майже всі вони об'єднані навколо держави. Незважаючи на розвиток громадянського суспільства, процес демократизації,



переважна більшість елементів загальної системи забезпечення національної безпеки належить до державних [1, с. 508]

«Історична пам'ять» завжди нагадує нам, що протягом 2001-2004 рр. Україна була внесена FATF до так званого «чорного списку», де нашими тимчасовими сусідами виявились країни, що мають негативні показники та не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням доходів, здобутих злочинним шляхом. Лише реальними системними зусиллями Україна змогла полишити цей список. Проте характерною особливістю всієї державної діяльності з питань протидії відмиванню брудних коштів є її постійний характер. Не можна раз і назавжди щось зробити і все. Протидія – це постійний процес, як постійними є процеси намагання частини громадян обійти закон, незаконним шляхом легалізувати доходи чи профінансувати терористичну діяльність. Основою такого роду державної протидії є система фінансового моніторингу.

Як ми зазначали, під фінансовим моніторингом необхідно розуміти публічний обов'язок держави, що полягає у необхідності створення та забезпечення підтримки функціонування організаційно-правового механізму, який дозволить констатувати фінансові операції сумнівного характеру, комплексно аналізувати отриману інформацію та, у необхідних випадках, інформувати правоохоронні органи держави, із чітко визначеною кінцевою метою всіх вищевказаних елементів, якою є мінімізація легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Виходячи із цього можуть бути сформульовані наступні ознаки, які характеризують сутність фінансового моніторингу:

- по-перше, це публічний обов'язок держави, який впливає із призначення держави та взятих на неї соціальних внутрішньодержавних та публічних міжнародних зобов'язань;

- по-друге, це організаційно-правове явище, послідовність здійснення якого чітко визначена нормами передовсім публічного права;

- по-третє, це певний механізм, тобто система взаємодіючих структур (суб'єктів), ключовою метою взаємодії яких є саме спостереження та виявлення підозрілих чи сумнівних фінансових операцій;

- по-четверте, це не просто констатація певних обставин фінансово-правового характеру, це можливість та фактично обов'язок комплексно аналізувати отриману інформацію та доходити певних висновків, наслідком яких є вжиття певних запобіжних чи припинювальних процесуальних дій;

- по-п'яте, чітко виокремлена можливість щодо інформування правоохоронних органів держави стосовно фінансово неідеальних дій тих чи інших суб'єктів правових відносин;

- по-шосте, кінцевою метою діяльності системи фінансового моніторингу є мінімізація легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом [2, с. 46-47].

Природним є факт транснаціонального характеру злочинності, пов'язаної із легалізацією коштів, отриманих протиправним способом. Відтак, світова спільнота намагалась симетрично надати відповідь такого роду проявам. Відповідь, яка б містила у собі і юридичні, і організаційно-правові кроки. Базовим пунктом уніфікації протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму стало створення у 1989 році країнами, що входять до «великої сімки» Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Ця міжурядова організація розробляє, узагальнює та реалізує міжнародний досвід у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Під егідою цієї організації об'єднано експертів з правових, фінансових та правоохоронних питань для вироблення рекомендацій щодо удосконалення законодавства країн

світу в цій сфері. У 1990 році FATF прийняла Сорок Рекомендацій, які були переглянуті в 1996 та 2003 роках. Вони акумулювали кращий світовий досвід у боротьбі з легалізацією злочинних доходів і фінансуваням тероризму та визначають основні принципи побудови системи запобігання цим явищам. Слід зазначити, що відповідні Рекомендації обов'язкові до виконання державами – членами FATF і мають рекомендаційний характер для інших держав [3].

Рекомендації FATF встановлюють основні заходи, які країни повинні вжити для: встановлення ризиків і розробки політики та координації дій на національному рівні:

- переслідування відмиванням коштів, фінансуваням тероризму та фінансуваням розповсюдження зброї масового знищення;

- застосовувати запобіжні заходи для фінансового сектора та інших визначених секторів;

- встановити повноваження і обов'язки компетентних органів (наприклад, слідчих, правоохоронних та наглядових органів) та інших інституційних заходів;

- підвищення прозорості та доступності інформації щодо бенефіціарної власності юридичних осіб та угод; а також сприяння міжнародному співробітництву.

Стандарти FATF включають в себе власне Рекомендації і Пояснювальні записки до них разом із відповідними визначеннями в Глосарії. Заходи, викладені в Стандартах FATF, повинні впроваджуватися учасниками FATF та Регіональними групами за типом FATF, і їх імплементація ретельно оцінюється Взаємною оцінкою, а Міжнародним валютним фондом та Світовим банком на основі спільної методології оцінки FATF [4].

«Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей» - саме таку назву носить постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 28.08.2001 р.

за № 1124, у рамках якої відтворені ключові засади рекомендацій FATF. Зокрема, серед них у контексті теми даного повідомлення звертає на себе увагу наступне:

- фінансові установи не повинні вести анонімні рахунки або рахунки, відкриті на явно фіктивні прізвища: від цих установ необхідно вимагати (силою закону, норми, угоди між органами нагляду і фінансовими установами або угоди саморегулювання між фінансовими установами) ідентифікації їхніх клієнтів на основі офіційного ідентифікаційного документа, який заслуговує на довіру, і відповідного фіксування їх особи в усіх або у певних випадках установлення ділових стосунків чи проведення операцій (зокрема - відкриття рахунків або банківських розрахункових книжок, укладення угод про довірче ведення справ, оренда банківських сейфів, проведення операцій з великими сумами грошей);

- фінансові установи повинні здійснити розумно необхідні заходи для отримання дійсної інформації щодо особи, на чие ім'я відкритий рахунок або від імені якої здійснюється операція у разі, якщо існують будь-які сумніви стосовно того, чи такі клієнти або замовники діють від свого власного імені, наприклад у випадках, коли місцеві компанії (тобто установи, корпорації, фонди і т. ін.) не ведуть жодних комерційних справ і не здійснюють виробництва та будь-які інших операцій у країні, де проголошена офіційна юридична адреса їхнього офісу [5].

Г. Мельникова звертає увагу на ту обставину, що відповідно до нової редакції 40 Рекомендацій FATF (регулювання та нагляд за фінансовими установами), країни мають забезпечити, щоб фінансові установи підлягали адекватному регулюванню і нагляду та ефективно впроваджували рекомендації FATF. Компетентні органи або наглядові органи за фінансовими установами повинні вживати необхідних правових або регуляторних заходів, щоб запобігти ситуації, коли зло-



чинці або їхні співучасники стають власниками або бенефіціарними власниками значної або контрольної частки акцій фінансової установи, або коли вони беруть участь в управлінні фінансовими установами. Країни не повинні затверджувати створення або постійне функціонування підставних банків [6].

Стандарти міжнародної фінансової спільноти в сфері протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму базуються на усвідомленні неоднаковості історичних, ментальних, правових характеристик різних держав. Саме тому певні рекомендації носять свого роду рамковий характер, який надає самі загальні регулюючі вимоги. Скажімо, Н.М. Мороз зазначає, що специфіка існуючої міжнародної системи ЗПВД (запобігання та протидія відмиванню доходів) полягає у тому, що її функції не обмежуються регулюванням міжнародного співробітництва у вказаній сфері між компетентними органами різних країн, а передбачають, в першу чергу, забезпечення формування відповідних НС ЗПВД у кожній країні світу. При цьому, приймається до уваги той суттєвий факт, що в якості безпосередніх учасників міжнародної системи ЗПВД виступають не тільки держави та їх компетентні органи, але й широке коло національних і транснаціональних фінансових установ та інших осіб, які надають послуги у сфері національної і глобальної фінансової системи.

Міжнародна система ЗПВД має ряд специфічних ознак, які стали відображенням комплексного характеру завдань, що постали перед міжнародним співтовариством у процесі створення цієї системи [7].

Готовність кожної країни до міжнародного співробітництва визначається розвитком її внутрішньої системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму та приєднанням до відповідних міжнародних угод та програм. Загалом, можна виділити наступні напрямки посилення міжнародного співробітництва в сфе-

рі протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму:

- гармонізація підходів до кримінально-правової оцінки злочинів, пов'язаних з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму;
- впровадження єдиних стандартів та вимог щодо запобіжних заходів, які застосовуються фінансовими установами та визначеними не фінансовими установами та професіями;
- розвиток організаційно-правової бази для оперативного обміну інформацією між ПФР різних країн;
- вдосконалення правової основи та практики взаємодії між правоохоронними органами різних країн на стадії розслідування злочинів;
- координація діяльності компетентних органів різних країн на стадії судового переслідування, в тому числі в рамках надання взаємної правової допомоги [8].

Що стосується конкретних кроків, які мають бути вжиті стосовно протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, тов. Умовах України наразі можна виокремити три базових:

Перше. Прийнято Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»;

Друге. Створено центральний орган виконавчої влади, який наразі носить назву Державної служби фінансового моніторингу, основним завданням якого є забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Як зазначає А. В. Галенко [9] згідно з міжнародними стандартами, Держфінмоніторинг України не є фінансовим чи контролюючим органом, він функціонує у взаємодії з фінансовим

сектором та правоохоронними органами.

Мета Держфінмоніторингу України – виконання координуючої ролі у сфері реалізації державної політики щодо протидії відмиванню "брудних" коштів та фінансуванню тероризму. Враховуючи, що відмивання доходів – це не лише дія, за яку передбачена кримінальна відповідальність, а й системна загроза для економічної, фінансової та національної безпеки України. Тому розвиток національної системи протидії відмиванню злочинних доходів має бути покладено в основу Державної стратегії економічної безпеки держави

Третє. Із певною періодичністю на загальнодержавному рівні здійснюється планування заходів, спрямованих на запобігання та протидію легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом.

Стосовно останнього, зазначу, що відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. 1407-р було прийнято Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року [10]. Серед положень даного документу, у контексті теми нашого повідомлення, звертає на себе увагу те, що з метою попередження та протидії фінансуванню терористичної діяльності, виявлення осіб та їх фінансових операцій, пов'язаних з такою діяльністю, необхідно налагодити тісну співпрацю уповноважених органів державної влади з компетентними органами іноземних держав у сфері виявлення міжнародних платежів, які можуть бути спрямовані на фінансування терористичної діяльності. Необхідною умовою ефективного розв'язання зазначених проблем є об'єднання і постійна координація зусиль уповноважених державної влади, фінансово-кредитних установ та інших організацій, залучених до національної системи запобі-

гання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також співробітництво з такими міжнародними інституціями, як Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Міжнародний валютний фонд, Світовий банк та інші.

Окрім FATF зазначимо і про інші чинники впливу на реальне впровадження міжнародних стандартів. Так, приміром, Організація Об'єднаних Націй зреагувала на зміни у світовій тенденції боротьби із злочинністю резолюцією Ради Безпеки № 1617 від 29.07.2005 щодо необхідності виконання всіма державами – членами ООН Сорока та Дев'яти Рекомендацій FATF. Тобто, Україна як член ООН зобов'язана впровадити Рекомендації FATF. У травні 2005 року Рада Європи прийняла Конвенцію про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму, яка враховує рекомендації FATF і є обов'язковою для виконання державами-членами Ради Європи. Україна, як член Ради Європи, підписала цю Конвенцію в листопаді 2005 року. Крім того, 26 жовтня 2005 року Європейський Парламент і Рада Європи прийняли Директиву 2005/60/ЄС про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму, що не тільки відображає нові Сорок Рекомендацій FATF, але й встановлює більш жорсткі вимоги для держав – членів Європейського Союзу [3].

Країни повинні розглянути можливість здійснення заходів з виявлення та відстеження перевезень готівки та обігових кредитно-грошових документів на пред'явника через кордони, за умови виконання жорстких правил щодо належно-



го використання інформації і забезпечення свободи переміщення капіталів. Країни повинні проаналізувати можливість застосування і корисність системи, за якої банки та інші фінансові установи і посередники повідомляли б про всі внутрішні та міжнародні валютні операції, сума яких перевищує певний фіксований поріг, національні центральні органи з комп'ютеризованою базою даних, яка може надаватися при розслідуванні справ, пов'язаних з відмиванням грошей, у розпорядження компетентних органів, за умови виконання жорстких правил щодо належного використання інформації [5].

На наше переконання, ми повинні вітати та всіляко підтримувати і інші заходи, приміром, науково-практичного спрямування. Вони, у разі розгляду там питань запобігання легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, теж є корисними з позицій упровадження міжнародних стандартів. Так, приміром, 14 – 15 грудня 2017 року у Львові відбувся міжнародний науково-практичний семінар на тему: “Ключові ризики системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в контексті 5-го раунду оцінки MONEYVAL”. 5й Раунд оцінки MONEYVAL – подія, яку чекала вся професійна спільнота націо-

нальної системи фінансового моніторингу. Проведення цього тривало більше року та завершилась затвердженням Звіту на 55-й Пленарній сесії Комітету MONEYVAL. Вказана подія свідчить про утвердження Україною статусу надійного партнера міжнародної спільноти у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Звіт взаємної оцінки України підготовлений з використанням Методології FATF для проведення оцінок, згідно з якою країни повинні враховувати ефективність реалізації заходів боротьби з відмиванням коштів фінансуванням тероризму, а також рівень технічної відповідності кожної Рекомендації FATF [11].

Таким чином, на завершення зауважу, що проблематика упровадження в Україні стандартів міжнародної фінансової спільноти в сфері протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму багато в чому залежить від гармонійного поєднання зовнішніх та внутрішніх чинників. Серед останніх варто виокремити організаційно-правові зусилля компетентних державних органів, спрямовані на втілення у життя вищезгаданих стандартів.

Список використаних джерел

1. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. - Вид. 3-тє, перероб. та доп. - К.: Атіка, 2011. – 624 с.
2. *Першин В. Г.* Державний фінансовий моніторинг: завдання та функції / В. Г. Першин // Публічне право. - 2017. - № 1. - С. 45-50
3. *Роль і місце України в боротьбі з відмиванням доходів та фінансуванням тероризму* // <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/39197>
4. *Горошук О. В.* Міжнародні стандарти у сфері запобігання і протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом // <http://libfor.com/index.php?newsid=1218>
5. *Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей* : Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 28.08.2001 р. за № 1124 // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 35. – С. 1630.

6. Мельникова Г. Державне регулювання фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом // <http://libfor.com/index.php?newsid=1263>

7. Мороз Н. М. Міжнародне співробітництво в сфері фінансового моніторингу // <http://libfor.com/index.php?newsid=1219>

8. Протидія легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму / [Гуржій С. Г., Ключке С. М., Кірсанов В. М., і ін.] / Держ. ком. фін. моніторингу України. – К. : Такі справи, 2008. – 560 с.

9. Галенко А. В. Фінансовий моніторинг як засіб регулювання на ринку фінансових послуг // <http://libfor.com/index.php?newsid=2952>

10. Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1407-р // Офіційний вісник України. – 2016. - № 3.- Ст. 198

11. Ключові ризики системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в контексті 5 – го раунду оцінки MONEYVAL // <http://finmonitoring.in.ua/klyuchovi-riziki-sistemi-protidiyi-vidmivannyu-koshtiv-ta-finansuvannyu-terorizmu-v-konteksti-5-go-raundu-ocinki-moneyval/>

Першин В. Г. Стандарти міжнародної фінансової спільноти у сфері протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму.

Стаття присвячена проблемам упровадження в практику України стандартів міжнародної фінансової спільноти в сфері протидії легалізації злочинних доходів. Основна увага приділена питанням діяльності Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Досліджено чинну українську нормативно-правову базу з питань протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму.

Ключові слова: стандарти, протидія, легалізація злочинних доходів, фінансування тероризму, FATF.

Першин В. Г. Стандарты международного финансового сообщества в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Статья посвящена проблемам внедрения в практику Украины стандартов международного финансового сообщества в сфере противодействия легализации преступных доходов. Основное внимание уделено вопросам деятельности Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF). Исследована действующая украинская нормативно-правовая база по вопросам противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Ключевые слова: стандарты, противодействие, легализация преступных доходов, финансирование терроризма, FATF.

Pershin V. Standards of the international financial community in the sphere of combating the legalization of criminal income and financing of terrorism.

The article is devoted to problems of implementation in practice of the standards of Ukraine from the international financial community in the sphere of combating

legalization of criminal proceeds. The focus is on the activities of the Group on developing financial measures to combat money laundering (FATF). Investigated the current Ukrainian regulatory framework on combating money laundering and financing of terrorism.

Key words: standards, combating the legalization of criminal proceeds, financing of terrorism, FATF.



Наталія Федорук,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри публічного права

Чернівецького національного

університету імені Ю.Федьковича

УДК 342.92

Категорія «державне управління» як відображення етатистської природи адміністративного права України

Питанню понятійного апарату науки адміністративного права та його змістовної наповненості приділяється недостатньо уваги в сучасних дослідженнях. На нашу думку, за умови трансформації державоцентристської, радянської, доктрини адміністративного права у напрямку людиноцентристських західних стандартів, проблема переосмислення його понятійного апарату постає надзвичайно гостро, адже суть будь-якої науки найбільше розкривається саме через її понятійно-категоріальний апарат.

Поняття та категорії є первинними елементами кожної науки, саме з яких і складаються всі її теоретичні будови – концепції, доктрини і теорії. Кожна наука осягає свій предмет у своєрідних поняттях, постає як своєрідна логіка теорії даного предмета [1, с. 44]. Поняття – це форма мислення, яка відтворює предмети і явища в їх істотних ознаках [2, с. 24]. Категорії – це загальні, найбільш фундаментальні поняття, які відображають істотні закономірні зв'язки та відносини реальної дійсності і пізнання.

Поняття відіграють гносеологічну та методологічну функції. Гносео-

логічне призначення понять полягає у відображенні та фіксуванні зв'язків та відносин. В ході їх формування пояснюється зміст та сутність досліджуваних явищ, з'ясовуються закономірності становлення та розвитку об'єкта дослідження [3, с. 141-142]. Поняття та категорії в науці відіграють роль системоутворюючих логічних вузлів, за допомогою яких знання піднімається на нові рівні дослідження, оскільки чітка категоріальна система науки становить той фундамент, на якому можливі подальші дослідження та пошуки. Поняття та категорії будь-якої науки повинні відповідати насупним методологічним вимогам: по-перше, вони повинні відтворювати реально існуючі явища та процеси, які складають предмет науки, по-друге, вони повинні бути стійкими (мати однотипну ієрархію і зміст, що в них вкладається), по-третє, поняття та категорії повинні перебувати в постійному розвитку, оскільки, правова дійсність, яку вони відображають, постійно змінюється, тому вони розвиваються, коректуються, наповнюються новим змістом. Чи виконує існуюча система понять і категорій науки адміністративного



права свою методологічну і гносеологічну функції? Яку адміністративно-правову дійсність вони відображають?

Аналіз понять і категорій сучасної науки адміністративного права буде базуватися на наступних методологічних засновках:

1) понятійно-категоріальний апарат адміністративного права – це система мовних знаків (слів і словосполучень), якими описуються і за допомогою яких досліджуються адміністративно-правові явища. Адміністративно-правові поняття – логічно оформлені загальні думки про певний клас юридичних явищ адміністративного права.

2) кожна юридична наука оперує різними класами понять і категорій, які відрізняються за їх роллю та походженням, а саме: загальнофілософські, загальнонаукові, загальноправові та окремо наукові [4, с. 144]. Основна увага буде спрямована на окремонаукові поняття і категорії, які використовуються виключно в адміністративному праві та відображають його предметну специфіку.

Виходячи із цих засновків, нами було проаналізовано ряд провідних навчальних посібників та наукових статей з адміністративного права, що дозволило зробити висновок, що в більшості випадків базовою окремонауковою категорією адміністративного права продовжує залишатися категорія «державне управління» [5, 6, 7, 8, 9, 10] та похідні від неї категорії та поняття: виконавча влада (завжди визначається як функція державного управління), «орган державного управління», «акт управління» «управлінські відносини». та ін.

Отже, у вітчизняній правовій науці продовжується традиція визначати базовою категорією адміністративного права державне управління, а, відповідно, предметом правового регулювання адміністративного права – управлінські відносини, які є організуючим впливом держави на різноманітні сфери та галузі суспільного життя. Такий погляд на природу

предмета адміністративного права був запроваджений в кінці 50-х років ХХ ст. і досі залишається домінуючим у більшості підручників.

Яку гносеологічну функцію виконує застосування в сучасному адміністративному праві категорія «державне управління», або, говорячи простіше, яку правову дійсність ми будемо, використовуючи її зміст?

Слід почати із того, що категорія «державне управління» використовувалась в радянській юридичній науці для позначення переважно виконавчо-розпорядчої, прокурорської та судової діяльності держави, а також діяльності місцевих рад. Терміни «виконавча влада», «судова влада» або «муніципальна влада» використовувати було заборонено, адже радянська юриспруденція вважала теорію розподілу влад частиною «буржуазної науки», яка протирічила радянському розумінню державної влади. Але різні функції державної влади в Радянському Союзі слід було якось називати, отже, ці види діяльності отримали назву «державне управління», яке і стало базовою категорією адміністративного права на десятиліття.

Як уже було зазначено вище, адміністративно-правові поняття та категорії є інструментами, за допомогою яких досліджується адміністративно-правова дійсність. «Державне управління» в якості окремонаукової, тобто такої, що визначає предмет науки, категорії адміністративного права, тривалий час справно виконувала свою гносеологічну функцію, що призвело до того, що основним об'єктом фундаментальних досліджень адміністративного права стали управлінські, а не правові явища. В результаті, вивчення адміністративного права стало починатися із характеристики видів управління – соціального, біологічного і технічного [11, с. 6-48; 12, с. 7-11; 7; 8, с. 49-63] та основних засад загальної теорії управління, теорії систем та навіть кібернетики. Принципи державного

управління лягли в основу правового регулювання адміністративного права [12, с. 9].

Система державного управління як традиційний об'єкт пізнання та предмет правового регулювання адміністративного права складається з таких елементів:

1) суб'єкт управління – джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його в інший стан;

2) об'єкт управління – те, на що спрямований керуючий вплив об'єкта; що функціонує під цим впливом;

3) керуючий вплив – комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, заходів, прийомів та методів, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єкт і досягаються реальні зміни в ньому;

4) зворотні зв'язки – інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті [11, с. 9].

В адміністративно-правовій інтерпретації цієї схеми суб'єктом управління виступає держава, об'єктом – свідомість і поведінка людей, суспільні відносини, а керуючий вплив уособлює правові і неправові способи реалізації державної влади, переважно, виконавчої. Схема абсолютно вірна з точки зору теорії управління та кібернетики. Але чи відображає вона учасну правову дійсність?

На нашу думку подібна інтерпретація адміністративних відносин є абсолютно етатистською за своєю природою і не може бути покладена в основу сучасного адміністративного права. Етатизм був притаманний радянській ідеології і передбачав активне втручання держави в життя суспільства, проникнення її впливу в усі суспільні структури, повне підпорядкування йому громадян на основі абсолютизації його обов'язків громадянина і прав держави [13]. Подібна схема цілком точно відображає ситуацію, коли держава домінувала практично у всіх сферах суспільства.

В останні десятиліття розуміння суті та призначення держави, а також державного впливу на суспільні відносини суттєво змінилися, і тому характеристика адміністративного права як права державного управління на сьогоднішній день не відповідає дійсності. Наприклад, чи можна вважати управлінськими відносини, що виникають в процесі адміністративного судочинства, притягнення до адміністративної відповідальності, а також здійснення більшості адміністративних процедур, як, наприклад, надання адміністративних послуг, розгляд петицій і звернень громадян та ін.? Із впевненістю можна сказати що подібні «неуправлінські» відносини переважно і складають предмет сучасного адміністративного права.

Про невідповідність державного управління як базової категорії адміністративного права суті сучасних адміністративних відносин наголошував ще В. Б. Авер'янов [14, с. 7-11; 15, с. 247-249], але, з того часу адміністративні відносини трансформувалися у напрямку зменшення в них частки «управлінської» складової, наприклад, внаслідок запровадження законодавства про адміністративні послуги, проведення децентралізації та ін. Отже, сучасні адміністративні відносини повинна об'єднувати якась інша категорія, аніж «державне управління», яка би допомогла розвитку цієї науки і галузі права на засадах людиноцентризму.

В сучасній літературі вже мали місце спроби відмовитися від «управлінської» природи адміністративного права. Наприклад, В. В. Галунько в якості базових категорій адміністративного права пропонує визачити «публічний інтерес» - як інтерес значної кількості осіб; «публічну адміністрацію» – як суб'єкт, що здійснює публічну владу та «публічне адміністрування» – здійснення публічної влади. Але і ту чомусь всі приватні особи, які не належать до суб'єктів публічної адміністрації, названі об'єктами управління [16].



На думку Є. В. Курінного, суспільну сутність адміністративного права найкраще відображається в понятті «державна політика», яким охоплюються усі різновиди державно-владної діяльності, що мають адміністративно-правову регламентацію: державне управління, державне регулювання, комунальне управління, комунальне регулювання, адміністративне судочинство, адміністративно-юрисдикційну діяльність, публічно-сервісну діяльність, тощо [17, с. 49].

Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко у зв'язку із формуванням адміністративної ідеології, пропонували замінити категорію «державне управління» на «публічне адміністрування», під яким розуміється зовнішньоорієнтована діяльність широкого кола суб'єктів (насамперед публічної адміністрації), пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадження у життя Конституції та законів України, що має на меті задоволення публічного інтересу [18, с. 44]. Нажаль, в наступних працях згадувані автори повернулись до визнання в якості окремонаукової категорії адміністративного права «публічного управління» як форми реалізації виконавчої влади [19, с. 51-56]. Цікаво, що далі в посібнику «Загальне адміністративне право» при розкритті суті його основних інститутів категорія «публічне управління» майже ніде не використовується, натомість, активно застосовуються сучасні поняття, що випливають із іншої категорії – «публічне адміністрування». Наприклад: «публічна адміністрація», «нормативний акт публічної адміністрації», «адміністративний акт», «адміністративна процедура» та ін.

Які ж поняття та категорії повинні сформувані методологічно-світоглядну базу сучасного адміністративного права?

На сьогодні головним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин таких, що складають предмет адміністративного права, пропонується вважати не управлінський ха-

раактер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – такого, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація». Що ж до характеру зазначених відносин, то в них переважають не управлінські ознаки, а ознаки «публічної сервісної діяльності», тобто діяльності держави та органів місцевого самоврядування із забезпечення такого порядку їх взаємодії з фізичними та юридичними особами, який би забезпечував ефективну реалізацію їх прав та свобод.

Сучасне адміністративне право становить собою галузь права, яка тісно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує у межах названих категорій. Відповідно, за межами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування адміністративного права бути не може. Відтак, основними категоріями і поняттями адміністративного права, на думку автора, повинні стати: публічна влада, суб'єкт владних повноважень, публічне адміністрування, адміністративна процедура, нормативний акт публічної адміністрації, адміністративний акт та ін.

Відтак, спробуємо запропонувати орієнтовну систему основних понять та категорій адміністративного права, а також визначити їх зміст і взаємозв'язок.

Публічна влада. Відразу зауважимо, що ця категорія не є окремонауковою категорією адміністративного права. Вона використовується всіма юридичними (і не тільки, наприклад, політологією) науками, отже, вона скоріше має загальнонауковий характер. Проте саме від її змісту залежить і змістовне наповнення понятійного апарату адміністративного права. Часто зміст публічної влади асоціюють виключно із примусом (здатність примусити одного суб'єкта іншим до здійснення певних дій). Безумовно, примус є одним із необхідних аспектів публічної влади

(т. зв. «монополія на насильство»), проте не він визначає її суть. Сучасну доктрину публічного права взагалі, і адміністративного права, зокрема, слід будувати на розумінні влади як повноваження публічного суб'єкта на здійснення певних дій чи прийняття рішень, необхідність яких визнана більшістю учасників суспільних відносин, в яких застосовуються владні повноваження. Тобто влада – це своєрідний мандат суспільства наданий певному суб'єкту на прийняття певних рішень та здійснення дій в інтересах всього суспільства, який, в тому числі, включає право на застосування примусу. Слід зауважити, що в літературі поняття державної влади часто притиставляється поняттю «громадянське суспільство» як різні, навіть, антагоністичні елементи соціуму. На нашу думку, сучасна доктрина адміністративного права повинна виходити з того, що держава є вищою формою організації громадянського суспільства. Коли державна (або будь-яка інша публічна) влада протистоїть громадянському суспільству – така держава не може вважатися демократичною.

З поняттям «публічна влада» тісно пов'язане одне із центральних понять адміністративного права – суб'єкт владних повноважень. Ним є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Система органів та посадових осіб суб'єктів владних повноважень являють собою публічну адміністрацію.

Найбільш розповсюдженим способом реалізації публічної влади суб'єктами владних повноважень є здійснення ними публічного адміністрування. Дане поняття часто пов'язують виключно із діяльністю органів виконавчої влади або ототожнюють з радянським поняттям «державне управління». Проте сучасний обсяг поняття «публічне ад-

міністрування» є дещо ширшим. Публічне адміністрування є комплексом виконавчо-розпорядчих та організаційних функцій публічної влади, спрямованих на захист і забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб, а також на забезпечення функціонування механізму держави та інших публічних інститутів. Від реалізації виконавчої влади публічне адміністрування відрізняє те, що його можуть здійснювати не тільки органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень.

Від державного управління публічне адміністрування, на думку автора, відрізняється тим, що має не тільки зовнішнє спрямування, як це стверджують Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко (тобто владний вплив на суб'єктів, що знаходяться за межами органу), а передбачає також здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, пов'язаної із забезпеченням функціонування органу та його підрозділів, веденням документації, проходженням служби та ін.

Публічне адміністрування реалізується в межах адміністративної діяльності та знаходить вияв у прийнятті нормативних актів публічної адміністрації та адміністративних актів.

Отже, сучасні тенденції розвитку понятійного апарату адміністративного права зумовлюються змінами в характері суспільних відносин, які складають його предмет, що вимагає відходу від етатистського розуміння адміністративного права як права державного управління.

Як бачимо, на сьогодні, нажаль, немає єдиної наукової «світоглядної» школи з адміністративного права, що давало би можливість хоча би розробити його єдиний понятійний апарат. Наслідком цього, наприклад, є підручник «Загальне адміністративне право», кожний розділ якого містить різні, часом протилежні, підходи і поняття до розуміння і тлумачення одних і тих самих понять і категорій [19].



Тим не менш, можна вважати позитивною тенденцією вже самий факт усвідомлення проблеми трансформації адміністративного права в межах ідеології людиноцентризму шляхом відмови від його «управлінської» суті. Значним досягненням, на думку автора, в цьому напрямку є остаточна відмова від визнання принципів і закономірностей державного управління як таких, що становлять основу правового регулювання адміністративного права. Так, норми адміністративного права (як і інших галузей права) в окремих випадках можуть виконувати управлінську функцію[4], але в основу правового регулювання повинен бути

покладений принцип верховенства права, який визнає особу рівноправним, поряд з державою, учасником правовідносин, а не об'єктом управління.

Отже, понятійний апарат сучасного адміністративного права повинен відображати людиноцентристську, а не етатистську суть цієї галузі права і науки, яка покликана регулювати не управлінські стосунки, а різноманітні взаємовідносини між органами публічної влади та приватними особами щодо забезпечення першими необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особами прав, свобод і законних інтересів.

Список використаних джерел

1. *Васильев А. М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий права / А. М. Васильев. – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 44.
2. *Жеребкін В. Є.* Логіка / В. Є. Жеребкін. – Х., Основа, 1995. – С.24.
3. *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М.: Юристъ, 2001. – с. 141-142.
4. *Ней Н. С.* Місце теорії управління в правознавстві: Монографія / Н. С. Ней. – Чернівці: Рута, 2007р. – С. 144.
5. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк. – Юрінком Інтер, 2005. – 624 с.
6. Адміністративне право. Загальна частина: Навч. посіб. / Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
7. *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Коломоець Т. О.* – К.: Істина, 2008. – 500 с.
8. *Адміністративне право України. Академічний курс в 2-х томах. Т.1. Загальна частина.* – К.: Юридична думка, 2004. – с. 49-63.
9. *Петков С. В.* Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин / С. В. Петков // Публічне право. – 2016. – №1 (21). – С. 35-42.
10. *Стеценко С. Г.* Сучасний погляд на предмет адміністративного права / С. Г. Стеценко // Публічне право. – 2016. – №1 (21). – С. 20-26.
11. *Колтаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник / В. К. Колтаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 6-48.
12. *Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка.* – Харків: Право, 2001. – С. 7-11.
13. *Голубицький П. В.* Етатизм // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во "Наукова думка", 2005. – 672 с.
14. *Авер'янов В. Б.* Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові / В. Б. Авер'янов // Адвокат. – 2004. - № 8 – С. 7-11.

15. *Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти: Монографія / За заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка. – К.: Преса України, 2010. – С. 247-249.*
16. *Адміністративне право України. Т 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. – Херсон, 2015. – 272 с.*
17. *Курінний Є. О. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій / Є. О. Курінний // Публічне право. – 2016. – №1 (21). – С. 49.*
18. *Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / Мельник Р. С., Бевзенко В. М. – К: Ваіте, 2014. – С. 44.*
19. *Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – С. 51-56.*

Федорук Н. С. Категорія «державне управління» як відображення етатистської природи адміністративного права України

В статті оцінюється здатність сучасного понятійного апарату адміністративного права відображати дійсний стан адміністративних правовідносин з позицій людиноцентристського підходу. Аналізується зміст категорії «державне управління» як окремонаукової категорії адміністративного права, яка відображає етатистську сутність відносин між особою і державою. Пропонується переглянути систему основних понять та категорій адміністративного права з позицій людиноцентризму.

Ключові слова: етатизм, людиноцентризм, державне управління, об'єкт управління, суб'єкт управління, публічна влада, суб'єкт владних повноважень, публічне адміністрування, адміністративна процедура, нормативний акт публічної адміністрації, адміністративний акт.

Федорук Н. С. Категория «государственное управление» как отображение этатистской природы административного права Украины

В статье оценивается способность современного понятийного аппарата административного права отображать действительное состояние административных правоотношений с позиций человекоцентризма. Анализируется содержание категории «государственное управление» как частнонаучной категории административного права, которая отображает этатистскую суть отношений между личностью и государством. Предлагается пересмотреть систему основных понятий и категорий административного права с позиций человекоцентризма.

Ключевые слова: этатизм, человекоцентризм, государственное управление, объект управления, субъект управления, публичная власть, субъект властных полномочий, публичное администрирование, административная процедура, административный акт, нормативный акт публичной администрации.

Fedoruk N. The category “public administration” as reflection of the etatist nature of the administrative law in Ukraine

There is an ongoing tradition in the home legal science to define the category of public administration as the basic category of administrative law. We consider such interpretation of administrative relations to be etatist by nature that cannot provide

the foundation for the modern administrative law. The main categories and concepts of the administrative law should be: the public authority, the public body, the public governance, the administrative procedure, the normative act of public administration, the administrative act, etc.

Key words: human-centrism, etatism, public administration, subject of public administration, object of public administration, public authority, public body, public governance, administrative procedure, normative act of public administration, administrative act.



*Петро Мозолєвський,
помічник народного депутата
України*

УДК 349.2(477)

Поняття та ознаки заохочень працівників органів місцевого самоврядування в умовах правової держави

Просування України по шляху утвердження як демократичної та правової держави [1], в умовах активізації процесів децентралізації влади, розвитку громадянського суспільства, вимагає за необхідне системне та комплексне інституційне реформування місцевого самоврядування [2, с. 3-5]. Серед ключових пріоритетів здійснення реформування місцевого самоврядування, важливого значення набуває проблема належного кадрового забезпечення, як складової підвищення ефективності, дієвості та доступності виконання завдань, функцій та повноважень відповідних органів. У цьому контексті, на особливу увагу заслуговують питання пов'язані із здійсненням заохочень працівників органів місцевого самоврядування. Адже, в умовах правової держави, головні акценти зосереджені на посиленні механізмів реалізації принципу верховенства права, прав та свобод людини, а, відтак, і доступності органів місцевого самоврядування по відношенню до потреб та інтересів особи.

Теоретико-правовий аналіз положень теорії трудового права [3, с. 463-466], [4, с. 351-354], [5] засвідчує, що заохочення працівників спрямовані на: ефективність права на працю; стимулювання розвитку ринку праці; зростання продуктивності праці; мотивацію праці працівників; забезпечення трудової дисципліни, у тому числі забезпечення належного виконання працівниками трудової функції та інших обов'язків за трудовим договором. Тому, достатньо важливого значення набувають питання щодо належного законодавчого закріплення заохочень працівників органів місцевого самоврядування, стимулюватиме: по-перше, розвиток місцевого самоврядування; по-друге, ефективність служби місцевого самоврядування, у тому числі права на службу в органах місцевого самоврядування; по-третє, ефективність кадрового забезпечення місцевого самоврядування. У той же час, норми Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [6], Законів України «Про місцеве самоврядуван-



ня в Україні» [7], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8] містять загальні механізми застосування заохочень до працівників місцевого самоврядування, що не завжди стимулює належну їх поведінку у сфері праці. Принагідно нагадати, що у КЗпП України міститься тільки загальні норми щодо застосування заохочень до працівників. Так, у ст. 143 цього Кодексу передбачено, що «до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватись будь-які заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилами внутрішнього трудового розпорядку». Такий підхід, який по суті переносить питання мотивації працівників через застосування до них заходів заохочень з законодавчого на локально-правовий рівень, та сприяє тому, що такі заходи мають формально-декларативний характер. За таких обставин, у роботодавців, переважно, відсутня належна культура щодо застосування заходів заохочень, розуміння їх соціально-правового та економічного значення. Тому, на практиці застосування заохочень має, переважно, ситуативний характер. Як правило, їх застосування проводиться до певних подій (дат, державних свят тощо), що демотивує працю працівників.

Також слід відзначити, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у ст. 9, називає основні права посадових осіб органів місцевого самоврядування, до яких віднесено такі як: на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист; отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів держа-

вної влади, органів влади Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків; у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення; вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї; захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку. Разом із тим, зазначений Закон не містить права посадових осіб на застосування до них заходів заохочень, що може слугувати важливою мотиваційною складовою професіоналізації органів місцевого самоврядування.

Особливого значення питання заохочення працівників органів місцевого самоврядування має в умовах сьогодення, коли відбувається становлення новітнього трудового законодавства та законодавства про службу в органах місцевого самоврядування [9], [10].

Метою наукової статті є науково-теоретичне дослідження поняття та ознак заохочення працівників органів місцевого самоврядування в умовах правової держави. У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких вчених-юристів як: В. М. Андріїв, В. І. Борденюк, В. С. Венедіктов, С. В. Венедіктов, С. Я. Вавженчук, С. В. Вишновецька, А. П. Заєць, І. В. Зуб, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, В. Л. Костюк, С. С. Лукаш,

А. Р. Мацюк, В. П. Мельник,
Н. О. Мельничук, М. О. Міщук,
О. В. Москаленко, В. О. Петришин,
П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко,
О. І. Процевський, В. О. Процевський,
С. М. Синчук, О. В. Тищенко,
Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева,
В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін.
Підтримуючи фундаментальний вклад цих та інших вчених у розвиток доктрини трудового права, законодавчого забезпечення заохочень працівників, слід відзначити, що в умовах децентралізації влади, реформування служби в органах місцевого самоврядування, питання щодо заохочень працівників у системі цих органів залишається актуальним, важливим у контексті подальшого становлення новітнього законодавства.

Насамперед, слід відзначити, що за своєю суттю, заохочення працівників розглядаються як один із чинників забезпечення трудової дисципліни. При цьому, у теорії трудового права відсутні єдині підходи до розуміння поняття «заохочення працівників». По-перше, Н. Б. Болотіна визначає заохочення – як публічне визнання трудових заслуг працівника і застосування роботодавцем чи уповноваженим органом держави передбачених законодавством або колективним договором заходів заохочення [11, с. 94]. Разом із тим, слід зауважити, що варто розуміти під трудовими заслугами? До того ж, як бути, якщо працівник ефективно працює, належним чином виконує свої обов'язки за трудовим договором. По-друге, С. В. Мирошник зазначає, що поняття “заохочення” слід розглядати в широкому (як синонім терміну “стимулювання”) і вузькому (як самостійний вид стимулу) змісті слова. Розглядаючи у широкому змісті “заохочення” охоплює всі види правових стимулів, а у вузькому змісті слова – воно є самостійним видом правового стимулу. Заохочення, як стимул у цьому випадку, виражається в різних законодавчо визначених можливостях працівника, що допов-

нюються заходами державної підтримки [12, с. 7]. Очевидно, що такий підхід потребує системної конкретизації щодо сутності та змісту заохочень. По-третє, В. О. Льовіна визначає, що заохочення є позитивно стимулюючим впливом суб'єктів (посадової особи, органу тощо) на потреби, інтереси, свідомість, волю, поведінку працівників, отже, на результат його праці. Застосування заохочення базується на правових засадах, має бути своєчасним, значущим, вагомим [13, с. 102]. Цілком справедливим, у такому підході, буде конкретизувати змістовну та процедурно-правову складові заохочення. По-четверте, Г. І. Коритцев наголошує, що заохочення – визначена нормативно-правовими актами або така, що їм не суперечать, матеріальна або не матеріальна (моральна) винагорода за сумлінну працю працівника з метою подальшої їх мотивації для збереження існуючого професійного рівня так й до його майбутнього підвищення. При цьому, дослідник вказує, що заохочення, які стимулюють працівників, установлені в організації в рамках системи оплати праці, є правовими стимулами. Що ж стосується ознак заохочень працівників місцевого самоврядування, то Г. І. Коритцев справедливо наводить такі: 1) стимулюючий характер; 2) адресність; 3) правова підстава; 4) добровільність; 5) двосторонність; 6) соціальність. [14, с. 114-119]. По-п'яте, М. І. Іншин, В. Л. Костюк та інші вчені доречно відзначають, що «заохочення – це система заходів позитивного, публічного визнання та стимулювання належної поведінки працівника з питань праці» [5, с. 352]. Поділяючи такий підхід, слід зауважити, що він потребує певної конкретизації з позиції процедури застосування заходів заохочень.

Тому, з правової точки зору, заохочення працівників органів місцевого самоврядування включає систему заходів, які передбачають позитивне, публічне визнання належної поведінки працівників органів місцевого



самоврядування в урочистій обстановці у встановленому законом порядку щодо виконання умов трудового договору.

Виходячи із зазначеного визначення, основними принципами правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування є наступні: верховенства права; індивідуальності; адресності; публічності; визначеності видів заохочень; прозорості рішень про застосування заходів заохочень.

Соціально-правова сутність заохочень працівників органів місцевого самоврядування характеризується наступними особливостями.

1. Поєднання законодавчого та локально-правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування. Насамперед, загальні правові засади застосування заохочень до працівників визначені на підставі КЗпП України (ст.ст. 143-146). Норми КЗпП України (ст. 143) передбачають, що до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватись будь-які заохочення, які містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку. Тому, правове регулювання заохочень до працівників здійснюється на підставі правил внутрішнього трудового розпорядку. В умовах новітньої кодифікації трудового законодавства, такий підхід зберігається у проекті Трудового кодексу (далі – ТК) [9], який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України та покликаний системно та комплексно регламентувати відносини з питань праці.

2. Загальний мотиваційний характер по відношенню до інституційного розвитку місцевого самоврядування. Належне законодавче закріплення питань щодо заохочення працівників місцевого самоврядування сприятиме подальшій її професіоналізації, а, відтак, належному кадровому забезпеченню. Наявність професійного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування

стимулюватиме належне виконання покладених на них завдань, функцій та повноважень.

3. Поєднання індивідуального (адресного) та колективного підходу до застосування заходів заохочення працівників органів місцевого самоврядування. Така особливість означає, насамперед, що заходи заохочення застосовуються до працівників через індивідуальний підхід, коли береться до уваги та оцінюється поведінка конкретного працівника за трудовим договором. При цьому до уваги має братися думка трудового колективу (колективу працівників), професійної спілки тощо. У цьому контексті, справедливим буде наголосити, що умовою застосування заохочення є належне виконання працівником трудової функції та інших обов'язків, а також наявність трудових успіхів та заслуг (наприклад, працівники впроваджують раціоналізаторські пропозиції, інноваційні технології, винаходи, тощо при виконанні трудового договору). У юридичній літературі наголошується, що система оціночних показників діяльності працівника повинна бути адекватна змісту його трудових операцій з урахуванням тих моментів, на які працівник може безпосередньо впливати і тільки в цьому випадку заохочення стимулюють до високоефективної трудової діяльності [14, с. 119]. Р. М. Плющ щодо питань критеріїв оцінки праці посадових осіб місцевого самоврядування вказує, що окремого дослідження потребує оцінка таких важливих складових системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення та територіальна громада. При цьому, він пропонує використовувати достатньо об'єктивні експертні оцінки їх участі в місцевому самоврядуванні. Також дослідник пропонує, що система оцінки ефективності праці окремої посадової особи місцевого самоврядування, її здібностей і старанностей не може бути жорсткою та одноманітною, а конкретизованою для кожного органу місцевого самоврядування і

ґрунтуватися на особливостях території, традиціях, умовах життєдіяльності [15, с. 75-76].

Крім того, вченими називається така риса заохочень як адресність, яка розкривається також через той факт, що сутність стимулювання працівника полягає в тому, що він не примушується до тієї чи іншої моделі поведінки під страхом покарання. У нього є особистий вибір у поведінці, і він стимулюється до такої поведінки, у якому зацікавлено суспільство, зокрема роботодавець. В такому випадку стимулювання, головним чином, слід розглядати саме як поштовх, спрямованість прагнення працівника до досягнення чогось більшого не через страх, а через бажання працівника мати щось краще. При цьому деякі вчені до позитивних правових стимулів відносять і позитивні засоби впливу на особистість, і негативні [14, с. 119], [15, с. 260-261].

Також, при застосуванні заходів заохочень може застосовуватись колективний підхід, коли відповідні трудові досягнення отримані у результаті роботи певного колективу працівників (наприклад, структурного підрозділу). Однак, при цьому, рішення щодо виду заохочення роботодавець або уповноважений ним орган приймає індивідуально (адресно), виходячи із вкладу у загальний результат кожного окремого працівника.

4. Двосторонній характер застосування заохочень до працівників органів місцевого самоврядування. Така особливість вказує на те, що заохочення поєднує у собі інтереси, потреби роботодавця та працівника. Доречно відзначити, що у даному випадку, роботодавцем виступають органи місцевого самоврядування, які спрямовують свою діяльність у сфері праці у напрямку ефективного, професійного виконання покладених на них завдань, функцій та повноважень. Тому, безпосередньо, від результатів роботи працівників, у тому числі посадових осіб, органів місцевого самоврядування, залежить зага-

льна оцінка їх роботи. У свою чергу, заохочення у сфері праці відображають потреби та інтереси конкретного працівника. Право на заохочення у сфері праці є одним із ключових трудових прав працівника. Для працівників органів місцевого самоврядування застосування заходів заохочення передбачає: 1) визнання та позитивна оцінка їх професійних, ділових та моральних якостей; 2) визнання та позитивна оцінка їхньої трудової діяльності за трудовим договором; 3) підвищення авторитету у колективі працівників; 4) мотивація подальшого професійного зростання.

5. Наявність трудової процедури застосування заохочень до працівників органів місцевого самоврядування. Зазначена особливість стосується самостійних трудових умов та підстав застосування заохочень. КЗпП України (ст. 143) передбачає, що до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватись будь-які заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку. Тому, законодавець відносить встановлення трудових умов для застосування до працівників заходів заохочень на підставі правил внутрішнього трудового розпорядку. У такому розумінні, органи місцевого самоврядування затверджуючи правила внутрішнього трудового розпорядку мають передбачати умови та види заохочень до працівників. При цьому юридичного значення не має, чи вони мають моральний, чи матеріальний вираз. Водночас, заходи заохочення, не можуть застосовуватись під час застосування та дії щодо такого працівника заходів дисциплінарного стягнення. У юридичній літературі зазначається, що роботодавець заохочує працівників, що сумлінно виконують трудові обов'язки (оголошує подяку, видає премію, нагороджує коштовним подарунком, почесною грамотою тощо). Інші види заохочень, перелік яких може безпосеред-



ньо і не міститись у чинному законодавстві, але не суперечить йому, визначаються колективним договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку підприємства, а також статутами й положеннями про дисципліну. За особливі трудові заслуги, перед суспільством і державою працівники можуть бути представлені до державних нагород. Також поширена практика підвищення розміру винагороди за підсумками роботи працівників за рік, які вже були відзначені заходами заохочення [14, с. 118]. Як показує практика, ефективність кадрової політики у системі місцевого самоврядування залежить від системного та комплексного підходу до визначення умов та переліку заходів заохочення, що дозволить належним чином оцінювати поведінку кожного працівника та мотивувати зростання його професійних, моральних та ділових якостей. Також, Кодекс (ст. 144) встановлює, що заохочення застосовуються власником або уповноваженим ним органом разом або за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації. Таким чином, рішення про застосування заходів заохочення до працівників органів місцевого самоврядування ухвалюються, як правило, спільно з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) такого органу.

Крім того, заходи заохочення оголошуються наказом (розпорядженням) відповідного органу місцевого самоврядування в урочистій обстановці і заносяться до трудових книжок працівників у відповідності з правилами їх ведення. Урочистість та публічність проголошення заохочень, внесення відповідного запису до трудової книжки є свідченням того, що заходи заохочення виступають складовою оцінки професійної діяльності працівника за трудовим договором, зокрема: по-перше, такі працівники мають авторитет у трудовому колек-

тиві, користуються повагою серед колег; по-друге, вони мають певні переваги при просуванні по роботі (службі); по-третє, відповідні заходи ураховуються при представленні працівників до державних нагород; по-четверте, такі заходи ураховуються, при оцінці поведінки відповідних працівників, які притягуються до дисциплінарної відповідальності; по-п'яте, такі працівники користуються більшим авторитетом у нових роботодавців.

Принагідно також відзначити, що за змістом КЗпП України (ст. 146) за особливі трудові заслуги працівники представляються у вищі органи до заохочення, до нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і до присвоєння почесних звань і звання кращого працівника за даною професією.

6. Соціальна спрямованість застосування заохочень до працівників органів місцевого самоврядування. Запровадження заохочень до працівників органів місцевого самоврядування у урочистій та публічній формі сприяє позитивній та конструктивній соціальній атмосфері у трудовому колективі, стимулює урахування позитивного досвіду, посилює трудову культуру. Крім того, заохочення до працівників сприяє позитивному самоутвердженню відповідного працівника до якого було застосовано заходи заохочення, посилює задоволеність від праці, стремління до отримання більш продуктивних та конструктивних результатів.

Слід зауважити, що проект ТК не вносить концептуальних змін до законодавчого регулювання заохочень працівників, на відміну від заходів дисциплінарної відповідальності, що підкреслює його репресивно-каральну спрямованість. Проект ТК, у розвиток положень КЗпП України по суті фрагментарно уточнює окремі положення останнього, зокрема, у законопроекті пропонується, по-перше, за успіхи в роботі та сумлінне виконання трудових обов'язків до працівників можуть застосовуватися

заходи морального і матеріального заохочення - оголошення подяки, нагородження грамотою, виплата премії, вручення цінного подарунка тощо; по-друге, правилами внутрішнього трудового розпорядку, нормативними актами роботодавця можуть встановлюватися інші види заохочень, що застосовуються до працівників; по-третє, за особливі трудові заслуги працівники можуть бути представлені в установленому порядку до нагородження відомчими відзнаками та державними нагородами. Тому, в Україні продовжується негативна тенденція щодо законодавчого забезпечення заохочення працівників, у тому числі працівників, місцевого самоврядування.

Очевидні та закономірні позитивні очікування з питань інституційного реформування місцевого самоврядування пов'язано із реалізацією урядової Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [16], метою якої є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Крім того, така Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності. Однак, її реалізація мала б супроводжуватися системними урядовими реформаторськими кроками, у тому числі пов'язаними із змінами до чинного законодавства. При цьому, новаційні зміни заохочень працівників органів місцевого самоврядування мають провадитися через комплекс реформ у цій сфері [17].

Таким чином, заохочення працівників органів місцевого самоврядування – це система заходів, які передбачають позитивне, публічне визнання належної поведінки пра-

цівників органів місцевого самоврядування щодо виконання умов трудового договору в урочистій обстановці у встановленому законом порядку.

Основними ознаками заохочень працівників органів місцевого самоврядування є наступні: впливають із права на працю та права на службу в органах місцевого самоврядування; сприяють ефективному функціонуванню трудового договору, його належному виконанню; регламентуються на підставі КЗпП України та правил внутрішнього трудового розпорядку; виступають спеціальним соціально-правовим способом мотивації працівників до праці; характеризується трудовою процедурою застосування, зокрема, застосовуються органом місцевого самоврядування разом або за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації; можуть мати моральний або матеріальний вираз; окремим видом виступають державні нагороди; застосовуються на підставі рішення органу місцевого самоврядування (уповноваженого органу та/або посадової особи); застосовуються в урочистій, публічній обстановці; передбачають внесення запису до трудової книжки.

Концептуальними напрямками удосконалення заохочення працівників органів місцевого самоврядування є наступні: 1) формування Національної стратегії реформування ринку праці, яка має мотивувати престижність заохочень працюючих; 2) формування Національної стратегії реформування служби місцевого самоврядування, у тому числі заохочень посадових осіб; 3) внесення системних змін до КЗпП України з питань законодавчого забезпечення заохочень до працівників, які належним чином виконують обов'язки за трудовим договором та/або мають трудові успіхи (заслуги); 4) доопрацювання проекту ТК щодо застосування заохочень працівників за трудовим договором.



Список використаних джерел

1. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Борденюк В. І.* Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Василь Іванович Борденюк. – К., 2009. – 39 с.
3. *Трудове право України: Акад. курс: Підручник* / А. Ю. Бабаскін, Ю. В. Баранюк, С. В. Дріжчана та ін.; За заг. ред.. Н. М. Хуторян. – К.: Видавництво А.С.К., 2004. – 608 с.
4. *Трудове право України: підручник* / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка. – Київ: Юрінком Інтер, 2017. – 600 с.
5. *Костюк В. Л.* Конституційне право на працю у новітніх умовах сьогодення: науково-правовий аспект / В. Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». – Серія «Право». – 2014. – № 2(10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14kvlnpa.pdf>.
6. *Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VII* (у редакції від 01.01.2018 р.) // Відомості Верховної Ради УРСР – 1971. – № 50. – Ст. 375.
7. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР* // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
8. *Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III* // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. *Трудовий кодекс: законопроект, реєстр. № 1658 від 20.05.2015 р., внесений Гройсманом В. Б., Денисовою Л. Л., Папієвим М. М., Кубівим С. І.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1658&skl=9.
10. *Про службу в органах місцевого самоврядування: законопроект, реєстр. № 2489 від 30.03.2015 р., внесений Кабінетом Міністрів України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.
11. *Болотіна Н. Б.* Трудове право України: підручник. – 5-те вид., перероб. і доп. / Н. Б. Болотіна. – К., 2008. – 860 с.
12. *Мирошник С. В.* К вопросу о соотношении понятий «поощрение» и «стимулирование» в юридической науке / Мирошник С. В. // Юридическое образование и наука. – 2008. – № 1. – С. 7-11.
13. *Льовіна В. О.* Заохочення та порядок їхнього застосування / В. О. Льовіна // Юридичний журнал. – 2009. – № 1. – С. 102-104.
14. *Коритцев Г. І.* Поняття і значення заохочень в трудовому праві / Г. І. Коритцев // Європейські перспективи. – 2012. – № 3 (3). – С. 114-119.
15. *Плющ Р. М.* Критерії оцінки праці посадових осіб місцевого самоврядування / Р. М. Плющ // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 75-77.
16. *Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р* // Урядовий кур'єр від 07.04.2015 р., № 64.
17. *Костюк В. Л.* Право на службу в органах місцевого самоврядування: сутність, проблеми, тенденції законодавчого забезпечення / В. Л. Костюк, П. В. Мозольський // Журнал східноєвропейського права. – 2017. – № 41. – С. 4-11.

Мозолевський П. В. Поняття та ознаки заохочень працівників органів місцевого самоврядування в умовах правової держави

У науковій статті досліджуються основні науково-теоретичні проблеми визначення поняття та ознак заохочення, зокрема для працівників органів місцевого самоврядування. Зазначено про необхідність чіткого та загальноприйнятого визначення поняття заохочень та їх ознак, наслідком чого буде підвищення ефективності роботи працівників органів місцевого самоврядування. Проаналізовано положення кодексу законів про працю, Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Запропоновано перелік основних ознак заохочень разом з висновками та пропозиціями щодо удосконалення права на службу в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: право на службу в органах місцевого самоврядування; працівник органу місцевого самоврядування; посадова особа органу місцевого самоврядування; орган місцевого самоврядування; заохочення; поняття заохочення; ознаки заохочень.

Мозолевский П. В. Понятие и признаки поощрений работников органов местного самоуправления в условиях правового государства

В научной статье исследуются основные научно-теоретические проблемы определения понятия и признаков поощрения, в частности для работников органов местного самоуправления. Отмечена необходимость четкого и общепринятого определения понятия поощрений и их признаков, следствием чего будет повышение эффективности работы сотрудников органов местного самоуправления. Проанализированы положения кодекса законов о труде, Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления». Предложен перечень основных признаков поощрений вместе с выводами и предложениями по совершенствованию права на службе в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: право на службу в органах местного самоуправления; работник органа местного самоуправления; должностное лицо органа местного самоуправления; орган местного самоуправления; поощрения; понятие поощрения; признаки поощрений.

Mozolevsky P. Concepts and features of encouragement of employees of local self-government bodies under the rule of law

The article researches the main scientific-theoretical problems of encouragement in local government, in particular for employees of local government bodies. Possibility of making clear and generally accepted definition of definition and features of encouragement in local government has been noted what will provide an increase in the effectiveness of the work of local government employees. The provisions of the Labor Code, the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" are analyzed. A list of basic signs of rewards is proposed along with conclusions and proposals for improving the right to serve in local self-government bodies.

Key words: The right to serve in local government; local government servant; local government official; a local government body; encouragement; definition of encouragement; features of encouragement.

ФІНАНСОВЕ ПРАВО



***Андрій Ковальчук,**
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри правосуддя
Державного університету інфраструктури
та технологій*



***Семен Стеценко,**
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного та
господарського права
Запорізького національного університету*

УДК 340.134:336.711

Фінансово-правові засади регулювання криптовалютного ринку

Реалії сьогодення засвідчують появу нових явищ та суспільних процесів, які об'єктивно потребують наукового опрацювання із пропозиціями подальшого правового врегулювання. Вказане має безпосереднє відношення до криптовалют. Цифрові гроші і передусім їх криптографічні (крипто-віртуальні) різновиди – своєрідна глобальна матриця цивілізаційного розвитку у ХХІ ст. Криптографія – це наука про методи створення програм конфіденційності

та механізмів ретрансляції сповіщень у такій формі, щоб їх неможливо було прочитати без спеціального секретного ключа. При цьому криптовалютний простір весь час перманентно ускладнюється й видозмінюється. Водночас постійні метаморфози криптовалютного ринку ні найменшим чином не кореспондують із національними й міждержавними законодавчо-правовими регуляторами, які б відчутним чином дисциплінували рамки й сутніс-



ні процеси даного новаційного феномену.

У глобальному вимірі органи державної влади упустили момент тотальної заборони використання цифрової валюти. Вона швидко набрала популярність. Багато хто її визнає досить привабливим і більш прийнятним засобом здійснення розрахунків порівняно з державними (декретними) грошима. Але зараз ситуація дещо змінюється. Це пов'язано з тим, що криптовалюти показали свою нестабільність, платежі за їх участю проходять з великою затримкою, а також з розвитком кіберзлочинності в цій сфері. На сьогодні операції на криптовалютному ринку перетворилися в багатомільярдну індустрію. Така очевидність викликає, з одного боку, ентузіазм кіберпрограмістів-розробників криптовалюти, а з іншого - занепокоєння й тривогу представників державного сектору. Адже продуценти криптовалюти проголошують актуальність абсолютного позбавлення криптовалютного майнінгу від контролю держави. Така очевидність актуалізує питання фінансово-правових засад врегулювання криптовалютного ринку.

Ставлення до криптовалют з боку уряду різних держав пройшло низку етапів – від поблажливого ставлення як до «пустушок з інтернету» до повної заборони їх обігу на території одних країн (Китай, РФ) або визнання повноцінним «гравцем» на ринку валют, розроблення нормативного регулювання та включення офіційних котирувань на фондових біржах в інших країнах (Швейцарія, Канада, Австралія) [1, с. 98]. Щодо України, то справедливою видається точка зору, відповідно до якої реалії сьогодення свідчать про необхідність з боку держави здійснення системних кроків, спрямованих на покращення

соціально-економічного клімату у державі, зростання економічних показників, підвищення рівня заможності українських громадян. Одним із важливих кроків, який спрямований на досягнення вказаних цілей, без всякого сумніву, є залучення інвестицій, як внутрішніх, так і зовнішніх. Це уже не є прояв додаткових фінансових вливань в економіку нашої держави, а фактично це є однією із умов існування вітчизняної промисловості та виконання державою своїх соціальних зобов'язань [2, с. 67]. За умови чіткого, прозорого та зрозумілого ставлення держави до регулювання криптовалют вірогідність об'єктивного зовнішнього інвестування, без всякого сумніву, підвищиться.

На сьогодні нараховується понад двох тисяч різновидів криптовалют, а у практичному обороті знаходиться менше 500 (понад 460 різновидів) із загальною капіталізацією в сотні млрд. доларів США. Серед усіх видів криптовалют особливу популярність отримали цифрові гроші під назвою bitcoin (біткоїн)¹. Криптографічний алгоритм створення криптовалют (зокрема, bitcoin) був розроблений наприкінці 2008 р. Автор піонерного криптографічного алгоритму, а також назви «bitcoin» точно невідомий, але ймовірно, що це системний інженер з Каліфорнії – Сатоши Накамото.

Поза межами комп'ютерного простору криптовалютний ринок неможливий. З часом обчислювальна потужність всієї мережі біткоїн в 100 разів переважає сукупну потугу 500 найсучасніших суперкомп'ютерів [3]. Очевидно – це один з факторів того, чому нині діюче нормативно-правове поле національного й глобалізаційного виміру має деякі труднощі щодо обмеження агресивності розповсю-

¹ Bitcoin базується на двох словах: bit – одиниця виміру кількості інформації; coin – монета. При цьому слід розуміти, що біткоїни, як і інші різновиди криптовалюти не містять свого готівкового аналога. Насправді - це мережеві (умовні) гроші, представлені у вигляді записів у сконцентрованому віртуальному просторі.



дження неконтрольованих цифрових технологій. Зараз виникає ситуація когнітивного рефреймінга² та зміни парадигм, коли активно видозмінюється усталена понятійна структура грошово-фінансових відносин. Інакше кажучи, замість традиційних грошей, рух яких віддзеркалюється на банківських рахунках, ідеологи мережевого комп'ютерингу запропонували процедуру криптографічного шифрування з наступною верифікацією у кіберпросторі. Ніхто з Нобелівських лауреатів не перебачив такі кардинально-феноменальні досягнення в світовому Інтернет-просторі.

Концепт поліцентричності геопростору, в межах якого має місце перманентність створення віртуальних компаній та віртуальних офісів, учасники яких перебувають в різних куточках світу і при цьому ведуть спільний бізнес, тобто здійснюють геомережеву комерцію, - засвідчує надмірно складні нормативно-правові проблеми врегулювання даних процесів у межах окремих держав. У нинішньому вимірі щодо ринку криптовалют відсутня законодавча визначеність. Для виявлення ключових проблем, пов'язаних з ринком криптовалют і блокчейном в червні 2017 року на карибському острові Necker Island відбувся престижний саміт. На ньому зокрема відзначено, що на даний час лише Японія офіційно визнала один з різновидів криптовалюти - біткоїн законним платіжним засобом і створила загальноприйнятну основу для ефективного регулювання криптовалютного ринку. У Швейцарії на криптовалюту розповсюджуються ті ж правила, що і на повноцінну іноземну валюту. Також фінансовий регулятор Об'єднаних Арабських Еміратів встановив правила торгівлі криптовалютами. Невдовзі із 1300 об'єктів

нерухомості, виставлених у Науковому парку Дубаї на продаж, за bitcoin реалізовано 50 [4].

Поява й активна популяризація серед інтернет-спільноти розмаїтих видів криптографічних грошей, емісія й функціонування яких забезпечується математикою та криптографією, а не нормативно-правовою базою держави, несе в собі системні загрози, особливе місце серед яких займає анонімність і деперсоніфікація здійснення платежів і фінансових розрахунків. Водночас емісія відповідних різновидів криптовалют не зумовлюється і не пов'язана з фінансовим станом реальної економіки. Адже курс криптовалют не підпорядковується волі держави чи центробанку, а лише математичним розрахункам. Не є гальмом для учасників тіньових операцій із застосуванням цифрових грошей пересторога – наскільки безпечно довіряти знеособленим (на екрані комп'ютера) цифрі, не локалізованій в реальному просторі.

Підґрунтя криптовалюти базується на основі технології blockchain (блокчейн). Блокчейн – це публічний реєстр або база даних, що містить всю інформацію про транзакції відповідної криптовалюти. Йдеться про ретрансляцію інформації, що попередньо записана в спеціальний блок даних фіксованого розміру і який фахівцями названий hash (хеш). Тобто «хешування» або математичне перетворення інформації в хеш-блоки є обов'язковою умовою блокчейна. Принциповою тут є та очевидність, що блокчейн не структурований в адресному вимірі, як це має місце в банківських рахунках. В юридичному контексті можливо прослідкувати й визначити скільки одиниць криптовалюти належить конкретній електронній адресі, але не фізичній чи юридичній особі

² Когнітивний рефреймінг – дослівно «зрушення усталених рамок». У практичному сенсі йдеться про відміну (практичне ігнорування) базових постулатів щодо сутнісної природи грошей та «керівної ролі» на цьому полі держави й центробанків.

На переконання американського мільярдера українського Марка Гінзбурга, який вперше здійснив дистанційну операцію з продажу матеріального активу за криптовалюту «ефіріум»³, «смарт-контракти, блокчейн і криптовалюти найближчим часом обезцінять професію чиновника і нотаріуса, зроблять непотрібними державні реєстри та Бюро технічної інвентаризації, зруйнують монополію банків та багаточисленних посередників» [5]. До речі, криптовалюта є найбільш надійною і захищеною від підробок, тому що саме технологія блокчейн виключає таку можливість в принципі, бо фальшиву заміну прийшлося б ретранслювати в мільйони комп'ютерів по всьому світу.

З моменту появи Інтернет технологій й утвердження інформаційної епохи (90-і роки ХХ ст.) у працях зарубіжних інтелектуалів (зокрема, Р. Барбрука, С. Кастельса, Дж. Лакоффа, Н. Поппера, Є. Раймонда) активно розробляються теорії новітніх інформаційно-комунікативних технологій як базового чинника завоювання «незалежності» у мережевому просторі. З часом застосування алгоритму, який отримав у мережевому просторі криптовалют назву mining (майнінг), базувалось на ідеологемі повної безконтрольності процедур криптографічного шифрування. Таким чином, майнінг – це генерація криптовалют в децентралізованій системі. Тобто майнити можуть усі, хто хоче і може. Однак держава вимушена і повинна досить серйозно віднести до цивілізаційної новації, якою насправді є криптовалюта і не випускати з контролю всілякі спроби її стихійної емісії.

Не можна випускати з уваги і того, що сьогоднішній ринок криптовалют потенційно є формою фінансової піраміди, а також дає широкі можли-

вості для відмивання незаконно отриманих коштів, фінансування тероризму та кібершахрайства. І ось тут роль держав в належному правовому регулюванні операцій з криптовалютами складно переоцінити.

Так, за словами директора Європолу Роб Уейнрайт, від чотирьох з половиною до п'яти мільярдів доларів зі ста, отриманих незаконним шляхом, відмивається з допомогою криптовалют і ця тенденція буде тільки рости, "Ними не управляють центральні влади, тому поліція не може відслідковувати ці транзакції. Навіть якщо вони визначать, що транзакції носять кримінальний характер, вони не можуть заморозити активи, на відміну від традиційної банківської системи", - пояснив директор Роб Уейнрайт.

Також Уейнрайт зізнався, що незважаючи на всі вжиті заходи, можливості служби в цьому напрямку, як і раніше значно обмежені, так як у більшості випадків поліції дуже важко визначити, хто виводить ці гроші [6].

Відповідно до законопроекту № 7183 від 06 жовтня 2017 р. у Верховній Раді пропонується встановити, що криптовалюта – це програмний код, який є об'єктом власності, тобто активом [7]. Таким чином, на вітчизняних теренах законотворці планують визнати криптовалюту не платіжним засобом, а об'єктом власності, який можна обмінювати на інші товари чи послуги. Такий паліатив навряд чи можна вважати серйозним аргументом на користь ідеї врегулювання ринку крипто валют. У даному випадку доречно нагадати, що в квітні 2017 р. уряд Японії визнав bitcoin законним платіжним засобом. З того часу кількість магазинів, які приймають криптовалюту у якості фактичного платіжного засобу постійно зростає. Водночас, зрозумі-

³ При цьому покупець знаходився в Силіконовій долині, а агентство з продажу активу – в Сан-Франциско.



ло, що для таких рішень на відповідній території має панувати високий рівень правової культури та правової свідомості, що, у підсумку, з великою долею вірогідності свідчить про повагу громадян до закону та панування у державі режиму законності.

Свого часу Директор-розпорядник Міжнародного валютного фонду Крістін Лагард у своєму інтерв'ю компанії CNN визнала, що МВФ намагається активно запобігти використанню віртуальних валют для відмивання коштів та фінансування тероризму.

Водночас, не викликає оптимізму й адекватного розуміння той факт, що Міністерством фінансів спільно з Держфінмониторингом України розроблено та презентовано на відповідному сайті законопроект щодо удосконалення норм з питань запобігання та протидії легалізації злочинних капіталів, де жодним чином не згадується питання врегулювання та контролю операцій з криптовалютами. Хоча в електронних деклараціях багатьох депутатів вже є інформація про те, що вони є власниками вагомих обсягів криптовалюти. Це певною мірою свідчить про намагання самоусунутись від вирішення найактуальніших проблем сьогодення.

Чотири роки тому в журналі «Банківська справа» була опублікована стаття «Цифрова валюта як віртуальне джерело фіктивного капіталу» [3], в якій автори стверджують, що всі різновиди цифрових валют, які дозволяють людям маніпулювати невидимими й недотичними цінностями, виступають джерелом фіктивного капіталу. Чотири-п'ять років тому в Україні були талановиті випускники Київського та Львівського політехнічних вишів, які вже тоді відчули фінансовий потенціал криптовалют і експериментували майнінгом. Пасивність державних органів щодо розуміння і сприйняття потенціалу криптовалютного ринку зумовлює негативні наслідки. Нині набирають розмаху корупційні схеми й махінації, шляхом яких миттєво пе-

реводяться мільйонні суми в офшорні лагуни [8]. Водночас усе частіше з'являються повідомлення про використання криптовалютних операцій в злочинних цілях. Так, нещодавно Служба безпеки України спільно з Генеральною прокуратурою «накрили» біткоїн-ферми, які шляхом конвертації криптовалют фінансували терористичні угруповання у так званих ДНР/ЛНР [9].

Серед крипто фахівців «принцип незалежності» фіксується в формі P2P (peer-to-peer) [10]. P2P – це пірінгова платіжна система, яка не містить так званого «центрального адміністратора», а також поділу на клієнтів і сервери. Дана система повністю децентралізована і її інформаційна база є анонімною. Така очевидність, на перший погляд, практично обеззброює фінансово-правову систему з позицій державного контролю й регулювання. Однак насправді кожен біткоїн має свій код, що фіксує момент появи та зберігає перелік усіх транзакцій. Таким чином так звана «анонімність пірінгової системи криптовалют» зумовлює парадоксальний цивілізаційний наслідок – насправді вона консолідує криптоінформацію, яка зберігається довічно.

Водночас пірінгова платіжна система зламає звичну функціональну природу традиційних грошей, тобто приводить до неминучої їх редукції. Тобто йдеться про те, що віднині особа, яка володіє криптовалютою, втрачає звичну функцію обміну Г-Т-Г (гроші-товар-гроші). І оскільки цифрові криптовалюти не прив'язані до жодного активу, то, як засвідчує нинішня дійсність для тандему «біткоїн-долар» властиві величезні цінові коливання; не зрівняно динамічніші й потужніші, ніж у традиційній грошово-валютній динаміці.

Правова проблема безпеки сучасної сфери грошового обігу, в якій не зменшується обсяг готівкової валюти, перманентно зростає. Адже при цьому посилюється можливість здійснення анонімних, несанкціонованих операцій і розрахунків, конт-

роль за якими відчутно деформується й знижується. За таких умов ускладнюється боротьба з відмиванням брудних капіталів, чим користуються провідники легалізації доходів від незаконної діяльності як в національних, так і міжнародних реліях [11].

На часі, об'єднуючи міждержавні зусилля й активізуючи власне національну потугу, узаконити вимогу щодо ідентифікації записів й відкритості записів в блокчейні.⁴ Важливо, насамперед, на міждержавному рівні, правовим чином дезавувати принцип (який вважається головною перевагою практично задіяних криптовалют) - можливість здійснювати криптовалютні операції без легалізації персональних даних користувачів. За прогнозом фахових аналітиків буквально через декілька років з'являться цілі галузі, що функціонуватимуть на базі криптовалютних операцій. На переконання Марка Гінзбурга. «криптовалюта і блокчейн не лише в інтересах громадян забезпечує надійність, захищеність, мобільність, економію і комфорт, але це і в інтересах держави – прозорість і невідворотність кожної транзакції дозволяє податковим органам бачити історію будь-якої покупки чи угоди, що надзвичайно ускладнить уникнення від сплати податків» [5].

Саме тому розробники й адепти цифрових грошей затято відстоюють повну анонімність системи P2P, домагаючись повної відсутності інформації про реальних власників криптовалютних адрес. Також в інформаційній базі P2P відсутня статистичні дані про кількість біткоінів за конкретною адресою.

Водночас, здійснюючи пошук шляхів унормування обігу криптовалют, ми не повинні забувати про потенційні небезпеки такого роду діяльності, які несуть у собі операції з криптовалютою. Анонімність опе-

рацій з криптовалютою відкриває величезне поле можливостей для кібершахрайства. Так, співзасновник компанії Apple Стів Возняк визнав, що в нього шахрайським чином виманили біткоіни на загальну суму 74 000 доларів. «У мене сім біткоінів вкрали шахрайським чином. Хтось купив їх у мене в Інтернеті, використовуючи кредитну картку, а потім скасував оплату. Це було так легко! Це було зроблено з вкраденого номера кредитної картки, і отримати її назад неможливо», - розповів Возняк, виступаючи на глобальному бізнес-саміті, організованому газетою The Economic Times [12].

Крім того, зловмисники вже навчилися добувати криптовалюту за допомогою програм комп'ютера добросовісного користувача, який нічого не підозрює. Наприклад, це трапилось з користувачами програми Microsoft Word, а саме функції Online Video, яка дозволяє додавати на сторінки текстового документу відеозапис з Мережі. При відкритті цієї сторінки з'являється сам запис і посилання на нього. Після запуску шахрайського скрипта для майнінгу починається програш відео, але як раз в цей час процесор і відеокарта комп'ютера користувача починають таємний процес видобутку криптовалюти в інтересах хакерів [13].

При цьому зауважимо, що попри зазначених вище утаємничень, ідентифікація учасників платежів в системі P2P можлива при сконцентрованих зусиллях держави і добрій волі високофахових у криптографії спеціалістів. Зрозуміло, що залишатися стороннім спостерігачем стихійного розвитку і тіньового застосування криптовалют, українська держава більше не вправі.

Відсутність практично в усіх різновидах криптовалют всезагальної прийнятності і водночас відчутні фінансово-правові проблеми врегулю-

⁴ Самі розробники криптовалюти стверджують (при індивідуальних бесідах) можливість налагоджувати біткоін-сервіси таким чином, щоб у них зберігалася інформація про користувачів.



вання криптовалютного ринку - одна з вагомих причин гальмування їх суспільного визнання на вітчизняних теренах. Також з причини неможливого прогнозування макроекономічних й соціальних наслідків розвитку криптовалютного ринку органи української державної влади досі піддають сумніву доцільність визнання цифрових грошей законним платіжним засобом. І це при тому, що, за певними фаховими оцінками, освоюючи правила криптовалютного ринку, контролюючи державні органи мали б змогу прослідкувати: скільки коштували біткоїн, лайткоїн, неймкоїн, піркоїн, фезеркоїн та інші криптовалюти різновиди кілька років назад, а скільки – нині. І з різниці збирати податок. У цьому сенсі заборона заради заборони – це позиція страуса, який ховає голову у пісок. Не помічаючи при цьому те, що є реальним.

Отже, сьогоднішні дискусії теоретиків з фінансового права щодо заборон або обмежень застосування криптографічних валют у якості повноцінних грошей не є перспективними й актуальними. Водночас наявні тенденції дають підстави прогнозувати, що подальше глобальне поширення криптовалютних об'єднань стає додатковим фактором серед чинників, які зумовлюють цивілізаційну приреченість втрати долларом США ролі монополіста у міжнародних розрахунках.

Блокчейн та криптовалюти відкривають реальну можливість широ-

кому загалу реалізувати своє право на вибір щодо користування послугами традиційних банків, або спробувати щось нове. Одним натиском клавіші смартфона миттєво здійснюється без комісії платіжна транзакція в любую точку земної кулі, де налагоджена блокчейн-система.

Необхідно визнати, що традиційно звична монетарна система хронічно застаріла в орієнтації лише на інтереси банків, крупних корпорацій та державних монополій. Блокчейн й криптовалюти дозволяють уникати даного диктату. Це – епохальне, цивілізаційне досягнення. Якщо в минулі епохи, зокрема в часи промислових революцій, відбувалась всезагальна централізація фінансово-промислових укладів, то в наші дні спостерігається стрімкий дрейф до епохи всезагальної монетарної децентралізації [5]. Це виклик часу, суспільне замовлення, які давно визріли, але стали можливими з появою технології блокчейна.

Таким чином, фінансово-правові засади врегулювання криптовалютного ринку в Україні мають бути розроблені. Чим раніше у державі це усвідомлять і будуть зроблені певні системні кроки у цьому напрямі, тим більш захищеними почуватимуться пересічні громадяни. Ті ж із них, хто відносить себе до економічно активних, зможуть легально приймати участь у операціях з криптовалютою і, тим самим реалізовувати свої права та свободи.

Список використаних джерел

1. *Пащенко К.* Порівняльний аналіз фінансово-правової сутності електронних грошей та криптовалют / К. Пащенко // Підприємництво, господарство і право. - 2017. - № 7. - С. 97-100
2. *Стеценко В. Ю.* Адміністративно-правове забезпечення інвестиційної привабливості України / В. Ю. Стеценко // Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика: Збірник матеріалів Другої Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18-19 жовтня 2016 р.). - К.: ВГО «Майбутнє країни», журнал «Публічне право», 2016. – С. 67-68
3. *Ковальчук Т., Паливода К.* Цифрова валюта як віртуальне джерело фіктивного капіталу // Банківська справа. - 2014. - № 1-2, с. 3-11.
4. <http://bitexpert.io/news/obedinnenye-emiraty>

5. *Інтерв'ю з Марком Гінзбургом* // Бульвар Гордона. 2018. - 17 лютого. - С. 4-5, 12-13, 15.
6. <https://strana.ua/news/123897-direktor-evropola-soobshchil-cto-cherez-kriptoaljutu-otmyvajutsja-4-5-mlrd-dollarov-.html>
7. *Проект Закону України № 7183 від 6 жовтня 2017 р.* http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62684
8. *Волошенко А.* Новітні інформаційно-комунікативні та цифрові технології як потенційно корупційогенний чинник / Банківська справа. - 2017. - № 4. - С. 92-100
9. <https://vesti-ukr.com>. - 2018. - 2 лютого. - С. 3.
10. *Финансы и кредит.* - 2017. - Том 23. - Выпуск 47.
11. *Ковальчук А.* Борьба с відмиванням брудних капіталів. Міжнародні стандарти та національні реалії. К.: Знання, 2017.- 318 с.
12. <https://strana.ua/news/126687-souchreditel-kompanii-apple-stiv-voznjak-priznal-cto-u-neho-ukrali-7-bitkoinov.html>
13. <https://strana.ua/news/126408-khakery-nauchilis-dobyvat-kriptoaljutu-cherez-microsoft-word-na-chuzhikh-ustrojstvakh.html>

Ковальчук А. Т., Стеценко С. Г. Фінансово-правові засади регулювання криптовалютного ринку

Проаналізовані фінансово-правові проблеми врегулювання криптовалютного ринку на сучасному етапі. Розглянуті криптографічні процедури генерації новітніх інформаційно-комунікативних та цифрових технологій. Запропоновані можливі механізми застосування фінансово-правових регуляторів з метою необхідного дисциплінування криптовалютного ринку.

Ключові слова: криптовалюта, біткоїн, майнінг, блокчейн, P2P система, фінансове право.

Ковальчук А. Т., Стеценко С. Г. Финансово-правовые основы регулирования криптовалютного рынка

Проанализированы финансово-правовые проблемы урегулирования криптовалютного рынка на современном этапе. Рассмотрены криптографические процедуры генерации новейших информационно-коммуникативных и цифровых технологий. Предложены возможные механизмы применения финансово-правовых регуляторов с целью необходимого дисциплинирования криптовалютного рынка.

Ключевые слова: криптовалюта, биткоин, майнинг, блокчейн, P2P система, финансовое право.

Kovalchuk A., Stetsenko S. Financial and legal framework for the regulation of the cryptocurrency market

Analyzes the legal problems of settlement of the cryptocurrency market at the present stage. Considered a cryptographic procedure of generation of the latest information and communication and digital technologies. Suggested possible mechanisms of implementation of the financial and legal regulators need the discipline of the cryptocurrency market.

Key words: cryptocurrency, bitcoin, mining, blockchain, P2P system, financial law.





Олексій Кравчук,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри господарського та
адміністративного права
Національного технічного університету
України «Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»*

УДК 346.62

Фінансово-правове регулювання готівкових касових операцій: (не)сучасні тенденції

Національний банк України є органом виконавчої влади, що здійснює видання регуляторних актів у сфері готівкового обліку, і зокрема визначення порядку ведення касових операцій не лише для банків, інших фінансових установ, але і для підприємств, установ і організацій. Встановлюючи це повноваження НБУ, законодавець у статті 33 Закону України «Про Національний банк України» вказує, що це регулювання здійснюється для забезпечення організації готівкового грошового обігу. Відповідне регулювання, що традиційно вважається сферою публічною, настільки глибоко втручається в інтереси приватні (в діяльність підприємств, установ, організацій), що будь-які зміни в цій сфері викликають серйозний резонанс у бізнесі, велику кількість практичних запитань, і слідом за ним значну кількість проблем із традиційно фіскально налаштованими контролюючими органами.

Нещодавно НБУ постановою від 29.12.2017 № 148 затвердив нове

Положення про ведення касових операцій в національній валюті в Україні (далі – нове Положення) [1]. скасувавши попередній документ – Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, що було затверджене постановою НБУ від 15.12.2004 № 637 [2]. Нібито на перший погляд давно час було замінити той нормативний документ, адже за 13 років регульовані суспільні відносини змінилися досить відчутно. Однак цього не сталося, і по суті ми маємо редакційні зміни, які лише додали бізнесу неабияких практичних проблем.

Особливості регулювання касових операцій досліджувалися в роботах вітчизняних учених-економістів, серед яких Л. Сук, В. Томчук [3]. Правові аспекти організації касових операцій розглядали Н.Гресь, К. Недоступ, О. Шевченко [4; 5]. Поряд із цим новітні зміни в чинному законодавстві змушують нас поставити питання щодо критичного аналізу проведених змін у контексті

сприяння спрощенню ведення бізнесу.

Виходячи з такого, в цій статті маємо на меті критично розглянути новітні тенденції фінансово-правового регулювання готівкових касових операцій підприємств, організацій, установ, та на цій основі розробити науково аргументовані висновки і пропозиції щодо покращення регулювання в цій сфері.

Гіпотезою цієї статті є те, що в сучасних умовах державні регулятори повинні працювати над спрощенням умов ведення бізнесу. І до таких, що потребують найпершого і докорінного реформування в бік спрощення, належить регулювання касових операцій, що в Україні є традиційно проблемним, коли технічні помилки і правові прогалини можуть призвести до необґрунтовано високих штрафів.

Ми розглянемо в цій статті такі основні проблеми фінансово-правового регулювання касових операцій: 1) наявність обов'язкових форм документів та їх довільна змінюваність з відсутністю перехідного періоду; 2) занадто складне регулювання касових операцій та відсутність спрощеного порядку ведення касових операцій для малого бізнесу; 3) недостатньо чітке відмежування сфери регулювання касових операцій і сфери застосування РРО; 4) наявність непропорційних штрафів за застарілим законодавством.

Обов'язковість і змінюваність форм. Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", підприємство самостійно розробляє систему і форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку. Касові операції, безперечно, є господарськими операціями, про їх здійснення мають складатися первинні документи, що належать до категорії форм внутрішньогосподарського обліку. Однак чому для цих документів має бути обов'язкова форма (а не форма, що визначається підприємством самостійно) – в чому їх така ва-

жливість, що цю форму не можна віддати на відкуп самим підприємствам – сказати важко. Згідно зі ст. 1087 Цивільного кодексу України, та керуючись Законом України "Про Національний банк України", НБУ в п. 6 нового Положення обмежує готівкові розрахунки фізичних і юридичних осіб певною сумою протягом одного дня, залежно від категорій операцій та кола осіб (окрема постановою НБУ від 06.06.2013 № 210, що діяла до цього [6], скасована із прийняттям нового Положення). Відповідно касові операції по факту, як правило, не можуть бути в великих розмірах. Виходить, що законодавство передбачає право підприємства самостійно визначати форми первинних документів навіть і для господарських операцій у значних розмірах. При цьому для касових операцій, що в своїй основній масі є дрібними – встановлено обов'язкові (навіть не типові) форми. При цьому ці форми, як покажуть результати аналізу в нашій статті, змінюються подекуди довільно і необґрунтовано.

Так НБУ в 2014 р., у зв'язку з фінансовою кризою та відповідно до Закону України від 04.07.2014 № 1586-VII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативному впливу на стабільність банківської системи», одержав особливі умови науття чинності його нормативно-правовими актами. Ці акти не потребують реєстрації в Мініюсті, і можуть набувати чинності від дня опублікування навіть не в офіційних виданнях, а на сайті НБУ [7]. Така умова прийнятна для банків, що є потужними установами, і суттєво впливають на економічну ситуацію в країні, при цьому мають відповідні можливості (ресурси) для того, щоби відслідковувати зміни від НБУ в режимі реального часу. Однак чи можна припускати, що кожне підприємство України (задня уникнення порушень касової дисципліни) повинно щодня заходити на сайт НБУ і перевіряти, чи не опублікував регулятор учора нових



обов'язкових форм для всієї країни? Звісно, що ні.

Нове Положення НБУ затвердив постановою від 29.12.2017 р., передбачивши, що вона набиратиме чинності з дня, наступного за днем її офіційного опублікування. Офіційне опублікування постанови на сайті НБУ, згідно з даними сайту Верховної Ради України, відбулося 04.01.2018 р. [1]. Відповідно з 05.01.2018 р. воно підлягає обов'язковому застосуванню. Шодо лії нового Положення по колу осіб, то в пункті 1 Положення вказано, що воно визначає порядок ведення касових операцій в національній валюті України юридичними особами (крім банків) та їх відокремленими підрозділами незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час здійснення ними діяльності з виробництва, реалізації, придбання товарів чи іншої господарської діяльності, фізичними особами, які здійснюють підприємницьку діяльність, фізичними особами. Тобто всі фізичні і юридичні особи України повинні застосовувати цей документ із 05.01.2018 р. без жодних перехідних положень. Відповідним чином діють усі додатки до нового Положення – прибуткові та видаткові касові одлери, касова книга та деякі інші. Приймаючи нове Положення, НБУ не передбачив жодних перехідних положень: чи можна застосовувати старі документи до їх повного використання, і протягом якого часу? І де наприклад 5 січня зранку малому підприємству, якщо воно використовує паперову касову книгу, було взяти цю книгу? Як і коли друкарні повинні були звестати і надрукувати ці книги на всю Україну, якщо постанова НБУ була опублікована лише за день до набрання нею чинності? Звичайно, вони такої змоги не мали. Відповідно всі підприємства користувалися деякий час старими формами книг і одлерів, а потім переписуватимуть їх, по суті підробляючи документи. А що робити тим,

у кого хтось із касирів за цей час буде звільнений? Підробляти й підписи?

Постанова НБУ про затвердження нового Положення є, на жаль, яскравим прикладом нормотворчої техніки (в частині відсутності належних перехідних норм), що златна вкрай негативно впливати на довіру бізнесу до держави, на рівень складності ведення бізнесу.

Що ж змінилося в касових документах, чи мають ці термінові зміни якусь реально важливу мету? Виявляється, що ні, абсолютно всі зміни в формах прибуткових і видаткових касових одлерів та касової книги були суто технічними. Так, в усіх касових формах було розшифровано, що таке ЄДРПОУ, в написі на касовій книзі додано слово «відбитка» (перед словом «печатки»), подекуди додана нумерація рядків «№ з/п» (що ж конкретно писати в новому реквізиті з/п новим Положенням не визначено). Волночас в прибутковому касовому одлері залишився звичний реквізит для нумерації документа – «№». І в новому видатковому касовому одлері старий «Номер документа» також залишився [8].

Із цього можна зробити висновок, що НБУ змінив форми касових документів необґрунтовано, довільно, без жодної суспільно корисної мети, при цьому не встановивши шодо цих змін належних перехідних положень. Такі зміни для цього випадку, що зачіпає 100% підприємств та організацій України, слід оцінити вкрай негативно.

Важливо сказати, що подібні ситуації, але шодо перманентної змінюваності форм обов'язкової звітності практикувалися в Україні всередині 2000-х років. Форми звітності могли змінюватися кожні 2-3 місяці, і врешті-решт бланковилановичі підприємства часто переставали їх друкувати (алже майже завжди був низький небезпечних витрат через неподолаж тиражу). В останні десятиліття ситуація лешо змінилася, однак ше й сьогодні маємо подекуди необґрунтовані

проблеми шоло дії в часі нормативно-правових актів про затвердження різноманітних форм.

Держава в особі відповідних регуляторних органів повинна оцінювати регуляторний вплив кожного акту, в т. ч. і з позицій доцільності, ще на етапі його розробки і прийняття. Технічні зміни на зразок внесених у форми касових документів, за відсутності важливих нововведень, взагалі не повинні мати місце, саме тому, що негативний вплив на бізнес від таких змін є надзвичайно високим. Кожного разу, коли до законодавства вносяться певні зміни, що стосуються широкого кола підприємств і підприємців, для цього має встановлюватися тривалий перехідний період – щоби бізнес мав змогу вивчити, оцінити внесені зміни і підготуватися до них. Такі підходи регуляторних органів фактично змушують бізнес увалатися до підробок і фальсифікацій (алже на практиці кожне підприємство мусить передобляти частину касових документів, що були зроблені після раптового внесення змін до законодавства без перехідного періоду).

Звичайно, що можна було би позитивно оцінити внесені зміни, якби вони (нехай і без перехідних положень) значно би спрощували ведення бізнесу. Але цього не сталося.

Слід водночас відзначити, що наприкінці січня 2018 р. на офіційному сайті НБУ з'явився проект постанови "Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 29 грудня 2017 року № 148", яким передбачається встановлення 6-місячного перехідного періоду від дня набрання чинності новим Положенням. Шоправда до 27 лютого НБУ очікує зауваження і пропозиції до проекту [9]. Відповідно чекати постанову раніше березня не доводиться. Тому підприємства вочевидь муситимуть ще до того перейти на нові форми, передобити касові документи за січень і лютий. Регуляторний ефект від таких змін, вочевидь, буде запізнілим.

Складність регулювання касових операцій і відсутність спрощеного порядку для малого бізнесу – є наступною важливою проблемою, що її ми хотіли би освітити в цій статті. Усі норми як старого Положення № 637, так і нового Положення, в т. ч. і затверджені ними форми касових документів – розраховані на кривпе підприємство. Вадто також відмітити, наскільки морально застарілі ці форми. Якщо ми звернемося до форм прибуткового і вилаткового ордера, касової книги, затверджених наказом ІСУ СРСР від 12.10.1973 р. № 668, можемо побачити, що ці документи й сьогодні по структурі і по суті не змінилися, не зважаючи на те, що з того часу пройшло 45 років [10]. Тобто ми використовуємо в бізнесі практично ті самі форми касових документів, що використовувалися в межах планової економіки в СРСР. Різниця лише в тому, що регуляторний орган регуляторно вносить до них форм деякі "дисочки" і "галочки", мабуть для того, "щоби бізнесу було чим зайнятися".

Серед проблемних моментів, із якими часто зіткнуєшся на практиці, є те, що касові документи і в 1973 р. передбачали, і тепер передбачають підпис головного бухгалтера і касира для прибуткового ордера, а також (крім цих осіб) ще й керівника і отримувача – для вилаткового ордера. Водночас значна кількість підприємств малого бізнесу взагалі не мають такої кількості працівників, щоби підписувати ці документи. Нєодноазово підприємства, де працює один директор, або один директор і бухгалтер, піднімали питання, скільки підписів слід ставити в ордері – два чи три? Або навіть чотири?

У сучасному бізнесі маємо ситуації, яких не було, і не могло бути в 1973 році. Так наприклад готівкова операція між підприємством із єдиним працівником-директором і ним же громадянином як його учасником по внесенню статутного капіталу, наданню позики (так званої "поворотної фінансової допомоги") і її пове-



дненню, буде виглядати так. При внесенні готівкової суми від учасника підприємству ним буде складений прибутковий касовий ордер, де двічі (за головного бухгалтера і касира) розпишеться директор. При видачі готівкової суми учаснику від підприємства буде складено вилатковий касовий ордер, де директор розпишеться чотири (!) рази: за директора, за головного бухгалтера, за касира, і за отримувача.

Ще більш цікавою може бути ситуація, коли директор-учасник на перших кроках в власному бізнесі матиме бажання купити щось для підприємства за власні кошти. Як правило документально це виглядатиме так: він внесе кошти як внесок до статутного чи додаткового капіталу (розписавшись двічі в прибутковому ордері), після цього видасть сам собі “під звіт” (розписавшись чотири рази в вилатковому ордері). А після придбання товару складе “авансовий звіт” (звіт про використання коштів, виданих на відкриття або під звіт) за формою, затвердженою наказом Мінфіну від 28.09.2015 р. № 841, в якому розпишеться принаймні тричі (за підзвітну особу, бухгалтера й керівника), і після цього можливо поведе невикористаний залишок (склавши всі ті ж самі документи, але в зворотному порядку, ще раз). Можливо доведеться ще скласти додаткові документи (прибуткову накладну або акт, і одержати платіжну накладну) [11]. Маємо принаймні 5 господарських операцій, які по суті не відбувалися, а оформлюються “для форми” лише щоби налати офіційного вигляду взаємовідносинам директора-учасника з власним підприємством. А насправді мала місце одна ситуація, одна господарська операція – директор купив щось для свого підприємства за власний кошт. Аналогічним прикладом, що також дуже часто зустрічається на практиці, є випалки, коли засновник вносить грошовий внесок до статутного капіталу підприємства. Підприємство на перших кроках у бізнесі часом забу-

ває “провести це через касу”, і кошти безпосередньо злаються до банку. За таке технічне подвійне підприємство в разі перевірки отримувє штраф в 5-тикратному розмірі внеску до статутного капіталу – за неоприбуткування готівки навіть при тому що ніхто ніяких збитків не зазнав, і всі кошти були вчасно злані до банку. Саме ця постійна штрафонебезпека призводить до появи в розмовній мові згаданого терміну “провести через касу”, а також побоювання багатьох досвідчених керівників і бухгалтерів працювати з готівкою взагалі.

Важко буває на перший погляд сказати, до якої сфери наукових знань слід віднести подібні ситуації, що дійсно зустрічаються на практиці і ігноруються на чинних нормативно-правових актах НБУ. Складно відповісти й на запитання: яка суспільно корисна мета є в такому надмірному регулюванні? Для чого складати таку кількість документів, розписуватися в них по кілька разів, як не для того, щоб збільшити кількість потенційних технічних помилок, за які суб’єкт господарювання буде оштрафований – або за неоприбуткування готівки, або за технічне перевищення ліміту каси?

Тож саме на цій підставі ми вважаємо, що необхідно кардинально спростити регулювання касових операцій, перевести касові ордери і касову книгу до типових, а не обов’язкових форм. При цьому ми маємо позитивний досвід – касування подорожніх листів для службових автомобілів [12] і посвідчень про відкриття [13] як обов’язкових документів для бізнесу – значно спростило документообіг. Підприємства тепер самостійно визначають, як їм вести облік цих операцій. Хтось продовжує використовувати ці ж необов’язкові документи, хтось зробив зведені, а хтось – адаптував під цілі інші регістри. Аналогічна ситуація була і з відміною форм довіденості на одержання цінностей [14]. А всі ці форми раніше злавалися вкрай важливими (а бланк довірено-

сті навіть тривалий час був номерним, і за його псування застосовувалися санкції за постановою Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 р. № 116). Настав час виправити на звалище історії і обов'язкові форми касових документів – замість того, щоби міняти в них технічні реквізити.

Допільно також передбачити спрощений порядок обліку касових операцій для малих підприємств, підприємств із одним працівником, а також тих, що не мають працівників, а діють на практиці лише через засновника (законність такої організації бізнесу не є предметом дослідження нашої статті). Оформлення операцій між самим підприємством і його учасником (як внутрішніх операцій) взагалі слід передбачити за максимально спрощеною формою.

Недостатньо чітко відмежування сфери регулювання касових операцій і сфери застосування РРО – настільки важлива проблема фінансово-правового регулювання в розглянутій сфері. В одній зі статей (до прийняття нового Положення) ми торкалися цього питання, наголошуючи на необхідності удосконалення норми, яка передбачала, що в разі застосування РРО оприбуткування готівки є запис її до книги обліку розрахункових операцій (КУРО), а не саме проведення по РРО. Нами наголошувалося, що оприбуткування готівки в такому випадку має вважатися проведенням операцій через РРО [15]. Відповідна норма в новому Положенні відсутня. Оприбуткування готівки тепер нібито не вважається момент запису її в КУРО (що слід безумовно опініти позитивно). Згідно з п. 24 нового Положення, розрахункові операції, що проводяться відповідно до Закону «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій в сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», оформляються згідно з вимогами цього Закону.

Однак в цій частині в новому Положенні з'явився ряд нових норм,

які підняли безліч нових практичних запитань в керівників, бухгалтерів і касирів підприємств, організацій, установ.

Так, згідно з п. 11 нового Положення, “оприбуткуванням готівки в касах установ/підприємств/вілокдємлєних підрозділів, які проводять готівкові розрахунки з оформленням їх касовими одлєдами і ведєнням касової книги/застосувєнням РРО та КОРО (в разі застосувєння КОРО без застосувєння РРО), є злієснення обліку готівки в повній сумі її фєктичних нахлждєнь в касовій книзі на підставі прибуткових касових одлєдів / фіскальних звітних чєків (або дєних розрахункових квитанцій)”. По-перше, не можна з належною достовірністю визначити, що означають кількарєзові дробові знаки в прошитованій нормі нового Положення. Чи цей дробовий знак означає слово “та”, чи “або”, чи “та/або”. Вбєчається, що нормотворчим органам слід уникати подібних формувєвань. При необхідності слід прописувати окремі норми для кожного виду ситуації, що її необхідно врегулювати правовою нормою.

Нєвелєна норма, крім того, вступєє в конфлікт із нормою п. 39 нового Положення, згідно з якою, вілокдємлєні підрозділи установ/підприємств, які злієснюють готівкові розрахунки із застосувєнням РРО або РК та ведєнням КОРО, але не проводять операцій з приймання (вилєчї) готівки за касовими одлєдами, а також фізичні особи – підприємці касової книги не ведуть.

Із вдєхувєнням цих норм, незрозуміло, чи потрібно підприємству або торговій точці, що застосовєє РРО, обов'язково проводити видчєкв за дєнь через касову книгу та з відповідним склєдєнням прибуткового касового одлєда, чи достатньо проведення відповідної суми через РРО?

На практиці ситуації бвєвають дужє різними. Місце торгівлі (торгова точка), де розташований РРО, може бвти розташованєє як разом із головним підприємством (офісом),



так і окремо від нього (навіть в іншому населеному пункті). Воно може злавати торговельну видувку, що проведена через РРО за день, до каси головного підприємства, а може злавати її безпосередньо до банку, в т.ч. з допомогою електронних пристроїв або інкасаторської служби. При чому час від часу відповідні підходи (за внутрішніми управлінськими рішеннями головного підприємства) можуть змінюватись у той чи інший бік.

Якщо відокремлений підрозділ (торгова точка) злає видувку, проведenu через РРО, самостійно безпосередньо в банк, в т.ч. із застосуванням технічних пристроїв або послуг інкасаторської служби, і не здійснює інших касових операцій, воно згідно з п. 39 нового Положення нібито не зобов'язане мати касову книгу. Волночас п. 11 можна розтлумачити й так, що відповідні нахолження мають відображатися в прибутковому ордері та відповідно касовій книзі. При цьому провести нахолження через касову книгу головного підприємства – буде підробленням, і жоден кваліфікований касир на це не піде, якщо він “не тримає в руках живих грошей” (алже з касиром укладається договір про повну матеріальну відповідальність). Якщо торгова точка (і відповідно видувка) знаходиться в іншому населеному пункті, ніж головне підприємство, то ніяким чином не можна проводити таку видувку через касу головного підприємства (крім випадків, коли готівка фактично привозиться і здається в офіс).

Питання, між тим, дуже серйозне, алже як ми знаємо з попередньої практики, технічні помилки в оприбуткуванні в касі готівки, проведеної через РРО, можуть призвести до спроб 5-кратного штрафу відповідно до Указу Президента України від 12.06.1995 № 436/95 “Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки” [15: 16]. Такі штрафи за технічні порушення вбачаються непропо-

дійними, а сам згаданий Указ таким, що підлягає скасування.

Вихолячи з вищезазначеного, вбачається за необхідне зробити наступні висновки і пропозиції:

1. Фінансово-правове регулювання готівкових касових операцій підприємств, організацій, установ характеризується наявністю вкрай застарілих підходів, наявністю значної кількості складних технічних норм, що далеко не завжди є обґрунтованими, та не відповідають потребам сучасного бізнесу та практиці господарювання. Відсутність належного відмежування цієї сфери правового регулювання від сфери застосування реєстраторів розрахункових операцій (РРО) сприяє виникненню технічних помилок на практиці, та необґрунтовано підвищує штрафонебезпечність відповідних помилок, що ускладнює ведення бізнесу.

2. Усі регуляторні органи при проектуванні нормативно-правових актів повинні виходити із позицій необхідності максимального сприяння ведення бізнесу, при цьому жодна зміна, що хоча би і незначним чином ускладнює підприємницьку діяльність (без обґрунтованої важливої суспільно корисної мети), не повинна вноситись до чинного законодавства, алже така зміна є необґрунтованим втручанням держави в господарську діяльність. У разі обґрунтованих необхідних змін, вони завжди мають вноситись із встановленням достатнього перехідного періоду (6 – 12 місяців).

3. Слід вкрай негативно оцінити сам факт наявності обов'язкових форм касових документів та довільну змінюваність без перехідного періоду Національним банком їх форм (із внесенням незначних технічних правок при тому, що по суті форми цих документів не змінювалися з 1970-х років, розраховані лише на велике підприємство, і є морально застарілими).

4. Під час подальшого розвитку правового регулювання касових операцій вбачається за доцільне:

а) відмінити як пережитки планової економіки обов'язкові форми придбткових та видаткових касових одлевів, касової книги, замінивши їх при необхідності на типові форми, необов'язкові до застосування;

б) якомога більше спростити облік касових операцій для малого бізнесу, переделбачивши спрощення документів (можливо до окремого журналу), особливо в разі внутрішніх операцій із учасниками (внесення та повернення позики ("поворотної фінансової допомоги"), внесення статутного капіталу, видача коштів "під звіт" директову-засновнику тошо. Слід розуміти, що керівник відповідно до закону та установчих документів ліе від імені підприємства, а тому повинен мати право придбавати товари і послуги для такого підприємства за готівку без складання значної кількості документів, прийнятих для випадків, коли ці закупівлі здійснюються реально підзвітними особами;

в) максимально відділити сферу застосування РРО від сфери касових операцій, єдиною точкою лотикву між якими має бути випадок, коли торгові точки за внутрішнім рішенням

керівництва підприємства злають видувчку до каси головного підприємства для подальшого використання в готівковій формі на потреби підприємства або одержують "підкріплення" в якості розмінної монети, лрібних купюв чи для видачі покупцям в зв'язку з поверненням товарів (послуг). Для всіх інших випадків слід прямо переделбачити в законодавстві, що кошти, проведені через РРО, можуть злаватися безпосередньо до банку, в т.ч. з допомогою технічних пристроїв або інкасаторської служби без їх оприбуткування до каси підприємства.

г) скасувати Указ Президента України від 12.06.1995 № 436/95 "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки" як такий, що не відповідає сучасній економіці, передбачає непропорційно великі штрафи в т.ч. за технічні помилки, а отже значно ускладнює ведення бізнесу.

Враховуючи високу суспільну значимість порвнушено питання, подальші дослідження фінансово-правового регулювання касових операцій є перспективними та актуальними.

Список використаних джерел

1. *Про затвердження Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні* : Постанова правління Національного банку України від 29.12.2017 № 148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0148500-17>
2. *Про затвердження Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні* : Постанова правління Національного банку України від 15.12.2004 № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0040-05>
3. *Томчук В. В.* Удосконалення форми первинних документів обліку грошових коштів / В. В. Томчук // *Агроінком*. – 2013. – № 7-9. – С. 84-89.
4. *Гресь Н.* Правові колізії порядку ведення підприємством касових операцій / Н. Гресь // *Бухгалтерський облік і аудит*. – 2012. – № 11. – С. 27-30.
5. *Шевченко О. В.* Правове забезпечення здійснення касових операцій в Україні / О. В. Шевченко // *Управління розвитком*. – 2013. – № 19. – С. 163-165.
6. *Про встановлення граничної суми розрахунків готівкою*: Постанова правління Національного банку України від 06.06.2013 № 210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1109-13>.
7. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативному впливу на стабільність банківської системи* : Закон України від 4 липня

2014 року № 1586-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1586-18/paran10#n10>

8. *Голенко О.* Нова «касова дисципліна» від НБУ / О. Голенко // Податки та бухгалтерський облік. – 2018. – № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/nibu/2018/january/issue-05/article-33392.html>

9. *Про* внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 29 грудня 2017 року № 148: Проект постанови Правління Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=63075693&cat_id=37194.

10. *Лист* Міністерства торгівлі РСФСР від 26.11.1974 № 0514. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14458.htm>.

11. *Про* затвердження форми Звіту про використання коштів, виданих на відрядження або під звіт, та Порядку його складання : Наказ Міністерства фінансів України від 28.09.2015 № 841 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1248-15>.

12. *Про* визнання таким, що втратив чинність, наказу Державного комітету статистики України від 17 лютого 1998 року № 74 “Про затвердження типової форми первинного обліку роботи службового легкового автомобіля та Інструкції про порядок її застосування” : Наказ Державної служби статистики України від 19.03.2013 № 95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0521-13>.

13. *Про* визнання таким, що втратив чинність, наказу Державної податкової адміністрації України від 28.07.97 № 260 : Наказ Міністерства фінансів України від 21.06.2011 № 738 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0819-11>.

14. *Про* внесення зміни до Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку та визнання такими, що втратили чинність, наказів Міністерства фінансів України від 16 травня 1996 року № 99 та від 24 березня 2000 року № 61: Наказ Міністерства фінансів України від 30.09.2014 № 987 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1300-14>

15. *Кравчук О.* Проблеми фінансово-правового регулювання відносин у сфері застосування реєстраторів розрахункових операцій / О. Кравчук // Підприємство, господарство і право. – 2017. – № 8. – С. 139-144.

16. *Про* застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки : Указ Президента України від 12.06.1995 № 436/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436/95>

Кравчук О. О. Фінансово-правове регулювання готівкових касових операцій: (не)сучасні тенденції

Розглядаються проблеми, пов'язані із внесенням до форм касових документів змін Національним банком України без перехідного періоду та деякі інші проблеми регулювання касових операцій. Наголошується на необхідності відмінити обов'язкові форми касових документів (касових ордерів, касової книги) як застарілі і такі, що ускладнюють ведення бізнесу.

Ключові слова: касові операції, касова книга, касові ордери, реєстратори розрахункових операцій, готівковий обіг, операції з готівкою, каса підприємства.

Кравчук А. О. Финансово-правовое регулирование наличных кассовых операций: (не)современные тенденции

Рассматриваются проблемы, связанные с внесением в формы кассовых документов изменений Национальным банком Украины без переходного периода и некоторые другие проблемы регулирования кассовых операций. Подчеркивается необходимость отменить обязательные формы кассовых документов (кассовых ордеров, кассовой книги) как устаревшие и затрудняющие ведение бизнеса.

Ключевые слова: кассовые операции, кассовая книга, кассовые ордера, регистраторы расчетных операций, операции с наличностью, касса предприятия.

Kravchuk O. Financial legal regulation of cash transactions: (non)modern tendencies

Problems associated with the introduction of changes in the forms of cash documents by the National Bank of Ukraine without a transition period and some other problems of regulating cash transactions are considered in the article. The author points out to the need to abolish mandatory forms of cash documents (cash orders, cash books) as outdated and complicating the conduct of business.

Key words: cash transactions, cash book, cash slips, cash registers, cash transactions,



*Андрій Логвин,
аспірант кафедри адміністративного
та митного права Університету
митної справи та фінансів*

УДК 347.73:336.22

Строки складання та реєстрації розрахунків коригування платниками податків (сільськогосподарськими товаровиробниками)

Головна юридична проблематика податкової сфери полягає переважно у визначенні та ефективному забезпеченні меж свободи й необхідності у поведінці суб'єктів податкових правовідносин через відповідні правові, законодавчі норми, у захисті права власності окремих платників та інтересів суспільства, які реалізуються у фінансово-податковій діяльності держави.

Визначення та декларування податкових зобов'язань на підставі вписаних (зареєстрованих) податкових накладних є обов'язком платника податків (постачальника товарів (робіт, послуг). При цьому, зареєстрована податкова накладна для отримувача товарів (робіт, послуг) є підставою для формування податкового кредиту. В свою чергу, податковий кредит з податку на додану вартість – це сума, на яку платник податку на додану вартість має право зменшити податкове зобов'язання звітного (податкового) періоду. Оскільки, подат-

ковий кредит в майбутньому може бути або відшкодований, або зменшити податкові зобов'язання до сплати, майнова вигода від отримання права на податковий кредит (тим більше по реально сплаченому податку на додану вартість (ПДВ) у ціні товару/послуги), очевидна. Разом з цим, визначене податкове зобов'язання та сформований податковий кредит (за певною господарською операцією) в подальшому можуть бути зменшені або збільшені (підлягають коригуванню). Таке коригування можливе у разі, якщо після постачання товарів (робіт, послуг) здійснюється будь-яка зміна кількості або суми компенсації їх вартості (включаючи наступний за постачанням перегляд цін), на підставі розрахунку коригування до податкової накладної.

У зв'язку з чим постає необхідність наукових досліджень з питання правового регулювання механізму визначення податкових зобов'язань

постачальником (виробником сільськогосподарської продукції) та формування податкового кредиту покупцем. Зокрема, строків на здійснення коригування податкових зобов'язань та податкового кредиту у разі зміни (зменшення) кількості, вартості постачання або відмови від отримання товару на підставі виписаних розрахунків коригування.

На даний час дослідження з даного питання не проводились.

Нормативно-правове регулювання адміністрування податку на додану вартість в Україні перебуває у русі з урахуванням проведення постійних реформ. Так, з 01.01.2015 року в Україні для платників податку на додану вартість запроваджено систему електронного адміністрування податку на додану вартість та обов'язкову реєстрацію податкових накладних/розрахунків коригування. При цьому для платників податку на додану вартість (сільськогосподарських товаровиробників) порядок електронного адміністрування певним чином відрізнявся від звичайних платників податку.

Також, з 01.01.2017 р. у системі справляння податку на додану вартість відбулись зміни, зокрема, скасовано спеціальний режим оподаткування діяльності у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства. Зазначене вплинуло на порядок електронного адміністрування ПДВ для сільськогосподарських виробників, а також строки реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування.

Метою даної статті є здійснення аналізу правового регулювання механізму визначення податкових зобов'язань та формування податкового кредиту з урахуванням скасування спеціального режиму оподаткування діяльності у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства, визначити проблемні питання та зробити відповідні висновки.

Податковий кодекс України (Податковий кодекс, Кодекс) [1] визначає основні засади адміністрування

податку на додану вартість та його елементи (платники податку (реєстрація та її анулювання), об'єкт та база оподаткування, ставки податку, порядок обчислення, податковий період, строк та порядок його сплати, строк та порядок подання звітності), в тому числі спеціальні режими оподаткування.

Так, з 01.01.2015 р. (з урахуванням змін внесених Законом України Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [2] (далі - Закон № 71-VIII)) запроваджено систему електронного адміністрування (СЕА) податку на додану вартість.

Із запровадженням СЕА держава намагається упорядкувати адміністрування (справляння) ПДВ за допомогою примусу (фіскальної функції), в певному сенсі намагаючись зменшити можливості для так званого маніпулювання податковими зобов'язаннями та податковим кредитом. Фактично платник податку під час виписки та реєстрації податкових накладних повинен враховувати показники його особового рахунку у СЕА, тобто певним чином обмежений у можливості вільно виписувати та реєструвати податкові накладні на будь-які суми (з урахуванням податку на додану вартість) без врахування даних СЕА та встановленого ліміту.

Сутність системи полягає у тому, що по-перше, всі податкові накладні (в незалежності від суми господарської операції) виписані (складені) після 01.01.2015 р. підлягають обов'язковій реєстрації в Єдиному реєстрі податкових накладних (ЄРПН). Нагадаємо, що до 01.01.2015 р. обов'язковій реєстрації в ЄРПН підлягали податкові накладні у яких сума податку на додану вартість в одній податковій накладній становила понад 10 тисяч гривень (діяла з 01.01.2012 р.).

По друге, система електронного адміністрування податку на додану вартість забезпечує автоматичний

облік в розрізі платників податку: суми податку, що містяться у видахних та отриманих податкових накладних та розрахунках коригування, зареєстрованих в ЄРПН; суми податку, сплачені платниками при ввезенні товару на митну територію України; суми поповнення та залишку коштів на рахунках в СЕА ПЛВ; суми податку, на яку платники мають право зареєструвати податкові накладні та розрахунки коригування до податкових накладних в ЄРПН. Платникам податку автоматично відкривались рахунки в системі електронного адміністрування податку на додану вартість, які забезпечували розрахунки з бюджетом (шляхом їх поповнення).

При цьому, для платників податку на додану вартість (сільськогосподарських товаровиробників), що обрали спеціальний режим оподаткування відповідно до ст. 209 Кодексу [1], додатково відкриваються рахунки в СЕА ПДВ, призначені для перерахування коштів на їх спеціальні рахунки, відкриті в установах банків та/або органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

До 01.01.2016 року ст. 209 Податкового кодексу [1] передбачалось, що згідно із спеціальним режимом оподаткування сума податку на додану вартість, нарахована сільськогосподарським підприємством на вартість поставлених ним сільськогосподарських товарів/послуг, не підлягає сплаті до бюджету та повністю залишається в розпорядженні такого сільськогосподарського підприємства для відшкодування суми податку, сплаченої (нарахованої) постачальнику на вартість виробничих факторів, за рахунок яких сформовано податковий кредит, а за наявності залишку такої суми податку – для інших виробничих цілей.

Відповідно до внесених Законом України Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюдже-

тних надходжень у 2016 році (далі – Закон № 909-VIII) [3], змін до ст. 209 (Спеціальний режим оподаткування діяльності у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства), сільськогосподарське підприємство залишало у своєму розпорядженні не всю суму, а тільки частину (15%, 50% або 80%) в залежності від виду сільськогосподарської продукції. Також внесено зміни щодо порядку відкриття рахунків та здійснення обліку у СЕА ПДВ для сільгоспвиробників.

В свою чергу, Законом України Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні [4] (Закон № 1797-VIII) внесені зміни до Податкового кодексу, відповідно до яких втратила чинність ст. 209 (Спеціальний режим оподаткування діяльності у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства).

Водночас, не зважаючи на скасування спеціального режиму оподаткування діяльності у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства, сільськогосподарські товаровиробники не позбавлені права бути платниками податку на додану вартість (оподаткування здійснюється на загальних підставах).

Крім того, Законом № 1797-VIII [4] підрозділ 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу доповнено п. 48 та п. 49 відповідно до яких:

- установити, що рахунки в системі електронного адміністрування податку на додану вартість, що додатково відкриті відповідно до пункту 201.2 статті 201 цього Кодексу платникам - сільськогосподарським підприємствам, які обрали спеціальний режим оподаткування відповідно до статті 209 цього Кодексу, закриваються з дня, наступного за граничним строком сплати податкових зобов'язань за грудень 2016 року, для платників, які обрали кварталний податковий період, - за четвертий квартал 2016 року. Для за-

криття таких рахунків у системі електронного адміністрування податку на додану вартість центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію податкової та митної політики, надсилає органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, в якому закриваються рахунки платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, реєстр платників, в якому зазначаються назва платника, податковий номер та індивідуальний податковий номер платника;

- реєстрація податкових накладних та/або розрахунків коригування до податкових накладних у ЄРПН, складених платниками - сільськогосподарськими підприємствами, що до 1 січня 2017 року застосовували спеціальний режим оподаткування відповідно до статті 209 цього Кодексу, за операціями з постачання сільськогосподарських товарів/послуг, визначених відповідно до пункту 209.7 статті 209 цього Кодексу, має бути здійснена не пізніше 15 січня 2017 року.

Реєстрація зазначених в абзаці першому цього пункту податкових накладних та/або розрахунків коригування до податкових накладних не може здійснюватися з порушенням строку, визначеного абзацом першим цього пункту.

Тобто, із скасуванням спеціального режиму оподаткування діяльності у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства, законодавець визначив строки, протягом яких підлягають закриттю рахунки в СЕА ПДВ, та строки для реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування, виписані за операціями з постачання сільськогосподарської продукції до 01.01.2017 р.

Слід зазначити, що Міністерством фінансів України (далі – Мінфін України) затверджені Форма податкової накладної та Порядок заповнення податкової накладної, в тому числі розрахунку коригування [6].

При цьому, аналізуючи наведені норми можна сказати, що після 15.01.2017 р. у платників податку сільськогосподарських товаровиробників (які до 01.01.2017 р. здійснювали діяльність використовуючи спеціальний режим оподаткування відповідно до ст. 209 Кодексу [1], та після 01.01.2017 р. залишилися платниками податку на додану вартість) відсутня можливість реєструвати податкові накладні (виписані за операціями з постачання сільськогосподарських товарів (робіт, послуг) до 01.01.2017 р.), навіть з порушенням строків реєстрації. Крім того, після 15.01.2017 року такі платники також позбавлені можливості (права) реєструвати розрахунки коригування до податкових накладних, виписаних до 01.01.2017 р.

Разом з цим, відповідно до п. 201.10 ст. 201 Податкового кодексу [1] (до 01.01.2018 р.), при здійсненні операцій з постачання товарів/послуг платник податку - продавець товарів/послуг зобов'язаний в установленні терміни скласти податкову накладну, зареєструвати її в Єдиному реєстрі податкових накладних та надати покупцю за його вимогою.

Реєстрація податкових накладних та/або розрахунків коригування до податкових накладних у ЄРПН повинна здійснюватися з урахуванням граничних строків: для податкових накладних/розрахунків коригування до податкових накладних, складених з 1 по 15 календарний день (включно) календарного місяця, - до останнього дня (включно) календарного місяця, в якому вони складені; для податкових накладних/розрахунків коригування до податкових накладних, складених з 16 по останній календарний день (включно) календарного місяця, - до 15 календарного дня (включно) календарного місяця, наступного за місяцем, в якому вони складені. У разі порушення таких строків застосовуються штрафні санкції згідно з цим Кодексом.

Також передбачено, що платник податку має право зареєструвати по-

даткову накладну та/або розрахунок коригування в ЄРПН, в якій загальна сума податку не перевищує суму, обчислену відповідно до п. 2001.3 ст. 2001 цього Кодексу протягом 365 календарних днів, що наступають за датою виникнення податкових зобов'язань, відображених у відповідних податкових накладних та/або розрахунках коригування.

При цьому, згідно ст. 192 Кодексу [1], якщо після постачання товарів/послуг здійснюється будь-яка зміна суми компенсації їх вартості, включаючи наступний за постачанням перегляд цін, перерахунок у випадках повернення товарів/послуг особі, яка їх надала, або при поверненні постачальником суми попередньої оплати товарів/послуг, суми податкових зобов'язань та податкового кредиту постачальника та отримувача підлягають відповідному коригуванню на підставі розрахунку коригування до податкової накладної, складеному в порядку, встановленому для податкових накладних, та зареєстрованому в Єдиному реєстрі податкових накладних.

Розрахунок коригування, складений постачальником товарів/послуг до податкової накладної, яка складена на отримувача - платника податку, підлягає реєстрації в ЄРПН: постачальником (продавцем) товарів/послуг, якщо передбачається збільшення суми компенсації їх вартості на користь такого постачальника або якщо коригування кількісних та вартісних показників у підсумку не змінює суму компенсації; отримувачем (покупцем) товарів/послуг, якщо передбачається зменшення суми компенсації вартості товарів/послуг їх постачальнику, для чого постачальник надсилає складений розрахунок коригування отримувачу.

В свою чергу, нормами Податкового кодексу [1] визначені строки складання податкових накладних (дата виникнення податкових зобов'язань за першою подією з урахуванням ст. 187 Кодексу) та строки реєстрації податкових наклад-

них/розрахунків коригування, однак не встановлені строки, протягом яких можуть бути складені розрахунки коригування до раніше виписаних податкових накладних. Спробуємо визначити такі строки здійснивши аналіз існуючих норм чинного законодавства.

За умовою п. 50.1 ст. 50 Податкового кодексу [1], у разі якщо у майбутніх податкових періодах (з урахуванням строків давності, визначених статтею 102 цього Кодексу) платник податків самостійно (у тому числі за результатами електронної перевірки) виявляє помилки, що містяться у раніше поданій ним податковій декларації (крім обмежень, визначених цією статтею), він зобов'язаний надіслати уточнюючий розрахунок до такої податкової декларації за формою чинного на час подання уточнюючого розрахунку. Платник податків має право не подавати такий розрахунок, якщо відповідні уточнені показники зазначаються ним у складі податкової декларації за будь-який наступний податковий період, протягом якого такі помилки були самостійно (у тому числі за результатами електронної перевірки) виявлені.

Статтею 102 Кодексу [1] визначено загальні строки давності, які застосовуються в цьому Кодексі, та складають 1095 днів.

Внесення змін до податкової звітності з податку на додану вартість може бути наслідком складання та реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування, які не були враховані в такій звітності. При цьому складання податкових накладних та розрахунків коригування пов'язано із здійсненням господарської діяльності (постачання товарів (робіт, послуг).

В такому разі слід приймати до уваги термін позовної давності, встановлені Цивільним кодексом України [7] (далі - Цивільний кодекс). Так, відповідно до п. 1 ст. 256 Цивільного кодексу [7], під терміном "позовна давність" розуміється строк, у

межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу.

Статтею 257 Цивільного кодексу [7] встановлено, що загальна позовна давність встановлюється тривалістю у три роки. При цьому за зобов'язаннями з визначеним строком виконання перебіг позовної давності починається зі спливом строку виконання.

Таким чином, за зобов'язаннями по поставлених товарах/послугах відлік терміну позовної давності слід розпочинати з дати, яка визначена умовами договору як кінцева дата оплати/постачання таких товарів/послуг. В даному випадку, для складання розрахунку коригування до раніше виписаної податкової накладної, від дня складання такої податкової накладної.

З огляду на наведені норми чинного законодавства можна стверджувати, що платник податків протягом 1095 днів може внести зміни (виправити раніше визначені показники) до податкової звітності, в тому числі скласти розрахунок коригування до раніше виписаної податкової накладної (за наявності обставин, визначених ст. 192 Податкового кодексу [1] (відмова покупця від отримання товарів; повернення коштів; перегляд цін та зміна суми компенсації за договором постачання).

Тобто, постачальник товарів (робіт, послуг), в тому числі сільськогосподарський товаровиробник, може (навіть повинен) протягом певного строку скласти та зареєструвати розрахунок коригування до раніше виписаної та зареєстрованої податкової накладної (у зв'язку із настанням певних обставин, визначених чинним законодавством). Однак, враховуючи норми п. 49 підрозділу 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу [1] платник податку (сільськогосподарський товаровиробник) позбавляється такого права (можливості).

У зв'язку з чим, виникає ряд проблемних питань, пов'язаних із

таким обмеженням щодо строків складання та реєстрації розрахунків коригування як для платників податку на додану вартість (сільськогосподарських підприємств), які до 01.01.2017 року обрали спеціальний режим оподаткування відповідно до статті 209 цього Кодексу [1] так і для покупців сільськогосподарських товарів (робіт, послуг). Так, наприклад:

1) платник податку на додану вартість (сільськогосподарський товаровиробник) у грудні 2016 року виписує та реєструє (у встановлені строки) податкову накладну (виписана за першою подією, відповідно до ст. 187 Кодексу [1], у зв'язку з надходженням попередньої оплати) на постачання сільськогосподарських товарів (робіт, послуг) у 2017 році (за постачання сільськогосподарської продукції, виробленої у 2016 або яка буде вироблена у 2017 році; надання сільськогосподарських послуг (виконання робіт) у 2017 році). Однак, в подальшому (після 15.01.2017 р.) покупець товарів (послуг, робіт) відмовляється від отримання таких товарів (послуг, робіт), або відбувається зміна суми компенсації їх вартості (перегляд цін та кількості у бік зменшення), або зміна номенклатури постачання;

2) платник податку на додану вартість (сільськогосподарський товаровиробник) у грудні 2016 року виписує та реєструє (у встановлені строки) податкову накладну (виписана за першою подією, відповідно до ст. 187 Кодексу [1] (надходження попередньої оплати або відвантаження) на постачання сільськогосподарських товарів (робіт, послуг). Однак, в подальшому (після 15.01.2017 року) встановлюється, що під час виписки допущено помилки в реквізитах податкової накладної (невірно зазначено найменування покупця або його індивідуальний податковий номер) або помилки у номенклатурі товару (робіт, послуг) (кодах УКТ ЗЕД або ДКПП).

Тобто, в обох випадках постачальник повинен виписати розрахунок

коригування до раніше складеної податкової накладної та надати покупцю, який на його підставі зможе належним чином скористатись правом на податковий кредит (у разі зменшення його суми, не кажучи вже про зміну номенклатури постачання) та мати документ, який містить інформацію щодо фактично здійсненої господарської операції.

При цьому, ситуація відмови покупця від отримання товарів (робіт, послуг) більш простіша для покупця (не призводить до негативних наслідків), оскільки податковий кредит – це право, а не обов'язок. Тому покупець у разі відмови від отримання товарів (робіт, послуг) може просто не скористатись податковим кредитом (не включати відповідні суми податку на додану вартість до його складу).

На відміну від відмови в отриманні товару (робіт, послуг) ситуація перегляду суми компенсації їх вартості (перегляд цін та кількості у бік зменшення), зміни номенклатури постачання, або допущення помилок у реквізитах податкової накладної, є складнішою. Сформований покупцем податковий кредит (сума податку на додану вартість віднесена до його складу) повинен бути підтверджений відповідними первинними документами (податкова накладна, розрахунок коригування, видаткова накладна), інформація в яких відповідає фактичним обставинам справи (сума постачання, кількість та номенклатура товару (робіт, послуг) повинні співпадати). Оскільки, в подальшому таке право може бути заперечено контролюючим органом (під час проведення планових або позапланових перевірок) у разі встановлення розбіжностей між даними податкової накладної (не виправленої розрахунком коригування) та первинними документами (видаткові накладні; рахунки, специфікації тощо), складеними у зв'язку з здійсненням конкретної господарської операції.

Наведене виключає можливість звернення покупця до продавця для

складання останнім розрахунку коригування, яким будуть змінені (виправлені) показники або допущені помилки при складанні податкової накладної. Враховуючи норми п. 49 підрозділу 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу [1] платник податку на додану вартість (сільськогосподарський товаровиробник) після 15.01.2017 р. позбавлений права та можливості виписати розрахунок до раніше складених (до 01.01.2017 р.) податкових накладних. Слід зазначити, що мається на увазі ситуація, коли обсяг та сума постачання зменшуються, або змінюється номенклатура постачання. Оскільки на збільшення обсягу та суми постачання продавець може виписати додаткову податкову накладну, в якій зазначити різницю збільшення обсягу та суми.

В такому випадку покупець товарів (робіт, послуг) буде нести відповідальність у вигляді позбавлення його права на податковий кредит, в тому числі, за наслідками проведення планових або позапланових перевірок, яке призведе до збільшення йому податкових зобов'язань та нарахування штрафних санкцій.

Як свідчить аналіз норм Податкового кодексу [1], фактично контроль за правильністю заповнення (відсутністю помилок) реквізитів податкової накладної та ризик наявності таких помилок покладається на платника податків – покупця. Оскільки саме він зацікавлений у правильності оформлення податкової накладної та можливості віднесення сум податку за такою накладною до складу податкового кредиту.

Відповідно до аб. 21 п. 201.10 ст. 201 Кодексу [1], у разі допущення продавцем товарів/послуг помилок при зазначенні обов'язкових реквізитів податкової накладної, передбачених пунктом 201.1 статті 201 цього Кодексу, та/або порушення продавцем/покупцем граничних термінів реєстрації в ЄРПН ... податкової накладної та/або розрахунку коригування покупець/продавець таких

товарів/послуг має право додати до податкової декларації за звітний податковий період заяву із скаргою на такого продавця/покупця. Таке право зберігається за ним протягом 365 календарних днів, що настають за граничним терміном подання податкової декларації за звітний (податковий) період, у якому не надано податкову накладну або допущено помилки при зазначенні обов'язкових реквізитів податкової накладної та/або порушено граничні терміни реєстрації в ЄРПН. До заяви додаються копії товарних чеків або інших розрахункових документів, що засвідчують факт сплати податку у зв'язку з придбанням таких товарів/послуг, або копії первинних документів, складених відповідно до Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", що підтверджують факт отримання таких товарів/послуг.

Разом з цим, вказане не дає підстави для формування податкового кредиту.

Протягом 90 календарних днів з дня надходження такої заяви із скаргою з урахуванням вимог, встановлених підпунктом 78.1.9 пункту 78.1 статті 78 цього Кодексу, контролюючий орган зобов'язаний провести документальну перевірку зазначеного продавця для з'ясування достовірності та повноти нарахування ним зобов'язань з податку за такою операцією.

Наслідком цього буде прийняття контролюючим органом податкового повідомлення-рішення та зобов'язання продавця виправити помилки (п. 1201.3 ст. 1201 Кодексу [1]). Однак, продавець (сільськогосподарський товаровиробник) все одно не зможе цього зробити, з урахуванням п. 49 підрозділу 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу [1]. У зв'язку з чим, в подальшому до нього буде застосовано штраф у розмірі 100 % суми податку на подану вартість за такою податковою накладною у разі не виправлення помилок після спливу 181 календарно-

го дня після отримання податкового повідомлення-рішення), що передбачено п. 1201.3 ст. 1201 Податкового кодексу [1].

Таким чином, визначені п. 49 підрозділу 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу [1] обмеження для платників податків (сільськогосподарських товаровиробників), щодо складання та реєстрації розрахунків коригування до раніше виписаних податкових накладних (до 01.01.2017 р.), призводять до відповідальності як власне самих постачальників так і покупців.

Тобто, маємо ситуацію коли з одного боку постачальник товарів (робіт, послуг), в даному випадку сільськогосподарський товаровиробник, може (навіть повинен) протягом певного строку скласти та зареєструвати розрахунок коригування до раніше виписаної та зареєстрованої податкової накладної (у зв'язку із настанням певних обставин, передбачених ст. 192 Кодексу [1]). Однак, з іншого боку, враховуючи норми п. 49 підрозділу 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу [1], він позбавляється такого права (можливості).

В такому випадку, платнику податків (сільськогосподарському товаровиробнику) не залишається іншого виходу як звертатись до судових органів за захистом своїх прав. Крім того, в такому випадку покупець може бути залучений третьою стороною під час судового оскарження бездіяльності контролюючого органу, зокрема, зобов'язання вчинити певні дії щодо надання можливості складання та реєстрації розрахунків коригування до раніше складених податкових накладних, для отримання можливості скористатись правом на податковий кредит.

При цьому, слід звернути увагу на вимоги п. 56.21 ст. 56 Податкового кодексу [1], яким передбачено, що у разі коли норма цього Кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі цього Кодексу, або коли норми різних законів чи

різних нормативно-правових актів, або коли норми одного і того ж нормативно-правового акта суперечать між собою та припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків.

Крім того, слід зазначити, що в даній статті нами не описувалась ситуація (яка також може мати місце) щодо порушення строків реєстрації податкових накладних, які складені платниками податку сільськогосподарськими товаровиробниками до 01.01.2017 року, однак з певних причин не могли бути своєчасно (до 15.01.2017 року) зареєстровані в ЄРПН. Вказане, з урахуванням норм п. 49 підрозділу 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу [1], також призводить до відповідальності як покупця товарів (відсутність права на податковий кредит) так і продавця (постачальника) з огляду на норми п. 1201.1, п. 1201.2 ст. 1201 та ст. 201 Кодексу [1]. Не зважаючи, що нормами Податкового кодексу [1] визначені загальні строки реєстрації для податкових накладних (в залежності від періоду виписки), а також той факт, що податкова накладна за загальним правилом може бути зареєстрована протягом 365 днів з моменту її складання. Разом з цим, питання своєчасної реєстрації податкової накладної є все ж таки обов'язком платника податків (порушення строків реєстрації є своєюрідною бездіяльністю платника податків). Так, можуть бути різні обставини, за яких допущено порушення строків реєстрації податкових накладних. Водночас, ситуація щодо необхідності виписки та реєстрації платниками податку (сільськогосподарськими товаровиробниками) розрахунків коригування до раніше складених податкових накладних (до

01.01.2017 року) є більш специфічною та цілком залежить від здійснення господарської діяльності платників податків та виконанням умов договорів постачання.

За результатами здійсненого аналізу зроблено наступні висновки.

1. Розрахунок коригування до раніше виписаної податкової накладної може бути складений протягом 1095 днів з дати виписки такої податкової накладної (за наявності обставин, визначених ст. 192 Податкового кодексу [1] (відмова покупця від отримання товарів та повернення коштів; перегляд цін та зміна (зменшення) суми компенсації або кількості товару (робіт, послуг) за договором постачання).

2. Визначені п. 49 підрозділу 2 розділу XX Перехідні положення Податкового кодексу [1] обмеження для платників податків (сільськогосподарських товаровиробників), щодо складання та реєстрації розрахунків коригування до раніше виписаних податкових накладних (до 01.01.2017 року), призводять до відповідальності:

1) власне самих постачальників, яка може полягати у застосуванні штрафних санкцій (п. 1201.3 ст. 1201 Кодексу [1]) за:

- допущення продавцем товарів/послуг помилок під час зазначення обов'язкових реквізитів податкової накладної, передбачених пунктом 201.1 статті 201 цього Кодексу [1], виявлених контролюючим органом за результатами перевірки, проведеної за заявою покупця;

- невиконання податкового повідомлення-рішення контролюючого органу з попередженням про необхідність виправлення платником податків - продавцем зазначених в абзаці першому п. 1201.3 ст. 1201 Кодексу [1] помилок протягом 10 календарних днів, наступних за днем його отримання;

2) покупців, у вигляді позбавлення їх права на податковий кредит, в тому числі, за наслідками проведених планових або позапланових пе-

ревірок, яке призведе до збільшення йому податкових зобов'язань та нарахування штрафних санкцій.

3. Платник податків (сільськогосподарський товаровиробник) може звернутись до судових органів за захистом своїх прав, в тому числі, залучення третьою стороною покупця, та оскарження бездіяльності контролюючого органу, зокрема, зобов'язання вчинити певні дії щодо надання можливості складання та реєстрації розрахунків коригування до раніше складених та зареєстрованих податкових накладних. При цьому, з урахуванням до п. 56.21 ст. 56 Податкового кодексу [1], такі спори навряд чи будуть вирішуватись на користь контролюючих органів.

4. Особливістю існування нормативно-правового забезпечення адміністрування податку на додану вар-

тість в Україні були і досі є правові колізії окремих положень законодавчих документів, що призводять до суперечок між контролюючими органами та платниками податків. Вказане впливає на збільшення податкових спорів з питань оскарження рішень або бездіяльності контролюючих органів, що призводить до зайвого витрачання трудових та матеріальних ресурсів (супроводження справ в судах та сплата судового збору) як платників податків так і контролюючих органів.

5. За можливості внесення змін до Податкового кодексу України [1] для усунення суперечностей щодо строків складання та реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування платниками податків (сільськогосподарськими товаровиробниками).

Список використаних джерел

1. *Податковий кодекс України* [Електронний ресурс]: Закон України № 2755-VI 02.12.2010 р. / Інформаційно-аналітичний довідник, інтернет ресурс "Ліга-Закон", – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

2. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи* [Електронний ресурс]: Закон України № 71-VIII 28.12.2014 р. / Інформаційно-аналітичний довідник, інтернет ресурс "Ліга-Закон", – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

3. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році* [Електронний ресурс]: Закон України № 909-VIII 24.12.2015 р. / Інформаційно-аналітичний довідник, інтернет ресурс "Ліга-Закон", – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

4. *Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні* [Електронний ресурс]: Закон України № 1797-VIII 21.12.2016 р. / Інформаційно-аналітичний довідник, інтернет ресурс "Ліга-Закон", – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

5. *Про державну підтримку сільського господарства України* [Електронний ресурс]: Закон України № 1877-IV 24.06.2004 р. / Інформаційно-аналітичний довідник, інтернет ресурс "Ліга-Закон", – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

6. *Про затвердження форми податкової накладної та Порядку заповнення податкової накладної* [Електронний ресурс]: Наказ МФУ № 1307 31.12.2015 р. / Інформаційно-аналітичний довідник, інтернет ресурс "Ліга-Закон", – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

7. *Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р.* / Інформаційно-аналітичний довідник, інтернет ресурс "Ліга-Закон", – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

Логвин А. В. Строки складання та реєстрації розрахунків коригування платниками податків (сільськогосподарськими товаровиробниками)

В статті проведено аналіз правового регулювання механізму визначення податкових зобов'язань платником податку на додану вартість постачальником (виробником сільськогосподарської продукції) та формування податкового кредиту покупцем. Досліджено порядок коригування податкових зобов'язань та податкового кредиту у разі, якщо після постачання товарів (робіт, послуг) здійснюється зміна суми компенсації їх вартості (перегляд цін та обсягів постачання у бік зменшення), або зміни номенклатури постачання. Крім того, визначено порядок та строки складання платниками податків (сільськогосподарськими товаровиробниками) розрахунків коригування до раніше складених (до 01.01.2017 року) і зареєстрованих податкових накладних та зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: Податковий кодекс України; ПДВ; система електронного адміністрування ПДВ; податкова накладна; розрахунок коригування; платник податку сільськогосподарський товаровиробник; податкові зобов'язання; податковий кредит.

Логвин А. В. Сроки составления и регистрации расчетов корректировки налогоплательщиками (сельскохозяйственными товаропроизводителями)

В статье проведен анализ правового регулирования механизма определения налоговых обязательств плательщиком налога на добавленную стоимость поставщиком (производителем сельскохозяйственной продукции) и формирования налогового кредита покупателем. Исследован порядок корректировки налоговых обязательств и налогового кредита в случае, если после поставки товаров (работ, услуг) производится изменение суммы компенсации их стоимости (пересмотр цен и объемов поставки в сторону уменьшения), или изменение номенклатуры поставки. Кроме того, определен порядок и сроки составления плательщиками налогов (сельскохозяйственными товаропроизводителями) расчетов корректировок к ранее составленным (до 01.01.2017 г.) и зарегистрированным налоговым накладным и сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: Налоговый кодекс Украины; налог на добавленную стоимость (НДС); система электронного администрирования НДС; налоговая накладная; плательщик налога сельскохозяйственный товаропроизводитель; налоговые обязательства; налоговый кредит.

Logvin A. Terms of compilation and registration of calculations of adjustments by taxpayers (agricultural commodity producers)

The article analyzes legal regulation of the mechanism for determining of tax liabilities of a value added tax payer by a supplier (manufacturer of agricultural products) and the formation of tax credit by a buyer. The paper examines the procedure for adjustment of tax liabilities and tax credit, if after delivery of goods (works, services), the amount of compensation of their value changes (review of prices and supply volume for a decrease), or the nomenclature of supply changes. In addition, the order and terms of drawing up by taxpayers (agricultural producers) of adjustment calculation to tax

invoices that were drawn up (before 01.01.2017) and registered earlier, were determined and appropriate conclusions were made

Key words: Tax code of Ukraine; value added tax (VAT); system of electronic VAT administration; tax invoice; adjustment calculation; taxpayer, agricultural commodity producer; tax liabilities; tax credit.



Лілія Попова,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів та кредиту
Харківського національного університету
будівництва та архітектури

УДК 347.73 : 346

Класифікація фінансово-господарського контролю

Вступ. Реформи, які в останні роки проводяться в економіці та фінансових відносинах України, розвиток ділової ініціативи та підприємництва потребують докорінної перебудови управлінських функцій, у тому числі контрольних. Адже, для нормального функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, необхідно, щоб керівники, які приймають управлінське рішення, мали повну та достовірну інформацію про фінансово-майновий стан керованого об'єкта. Таку інформацію дає, в першу чергу, система фінансово-господарського контролю, що визначає актуальність досліджуваної теми.

Огляд останніх джерел досліджень і публікацій. Саме тому проблемним питанням розвитку фінансово-господарського контролю підприємницьких структур в нашій країні присвячені праці таких вчених як О. М. Бандурки, Ф. Ф. Бутинця, В. М. Гарашука, Ю. Б. Іванова, Є. В. Калюги, М. В. Куркіна, М. П. Кучерявенка, В. А. Лушкіна, В. Д. Понікарова, Л. А. Савченко та інших. Однак низка проблем, пов'язаних з розпо-

лом функцій між різноманітними органами фінансово-господарського контролю в сучасних умовах поки що залишаються недослідженими.

Завдання статті полягає у розгляді функцій різних органів фінансово-господарського контролю та окремим напрямкам підвищення ефективності їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Фінансово-господарський контроль має охоплювати всі напрямки діяльності суб'єктів підприємництва. А оскільки підприємницька діяльність в Україні є вельми різноманітною, це обумовлює широку класифікацію фінансово-господарського контролю за різними ознаками. Фундаментальні засади здійснення фінансового контролю закріплені в Конституції України [1] та в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [2].

Складовими елементами фінансово-господарського контролю є контрольні перевірки, аудит, інспектування (ревізії), перевірки державних закупівель та судово-економічні експертизи, які досліджують один і той же предмет (фінансово-господарську

діяльність підприємницьких структур, установ та організацій), використовують ті ж самі контрольні прийоми та процедури. Всі ці контрольні заходи направлені на виявлення негативних явищ у фінансово-господарській діяльності з метою їх усунення та недопущення в майбутньому. Крім того, вони досліджують однакові джерела інформації (первинні облікові документи, реєстри податкового та бухгалтерського обліку, типові форми статистичної, фінансової та іншої звітності підприємницьких структур).

Проте між ними є суттєві відмінності, зумовлені їхньою юридичною природою, метою та конкретними завданнями.

Контрольні перевірки проводяться з метою загального ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання або для дослідження окремих її сторін. Вони потребують використання спеціальних методик, відповідних професійних знань та навичок контрольно-ревізійної роботи (наприклад, пов'язаної з дослідженням облікових документів та бухгалтерських реєстрів). Висновки таких перевірок, як правило, оформлюються довідками, а пропозиції щодо усунення виявлених недоліків носять, в основному, рекомендаційний характер.

Відповідно до статті 363 Господарського кодексу України, «аудит – це перевірка бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності законодавству та встановленим нормативам» [3].

Нині аудит проводять як органи державного контролю, так і підрозділи внутрішнього аудиту, що створюються як самостійні органи внутрішнього контролю. При чому аудиторів перевіряють не тільки законність проведення господарських операцій

контрольованих об'єктів, а й аналізують ефективність їхньої діяльності.

Відповідно до чинного законодавства, державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильного ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [2].

У разі встановлення фактів порушення законодавства під час проведення аудиту, державний аудитор невідкладно повинен інформувати про це керівництво підрозділу (служби), які призначили аудит. За результатами поданої інформації орган державного фінансового контролю, який призначив аудит, надсилає керівникові суб'єкта господарювання письмові вимоги щодо усунення виявлених фактів порушення законодавства із зазначенням зворотнього інформування про вжиті заходи про їх усунення.

Аудит також можуть проводити і незалежні аудиторські фірми (аудитори). Під час проведення незалежного аудиту досліджуються тільки ті питання, які обумовлені в договорі із замовником. Науково обгрунтовані висновки незалежних аудиторів можуть використовуватися власником підприємницької структури для поліпшення фінансово-господарської діяльності та усунення встановлених недоліків, особливо в розрахунках з державним бюджетом. Для зовнішніх контрагентів висновок незалежного аудитора вважається достовірною та об'єктивною інформацією. Однак аудиторські перевірки незалежних аудиторських фірм (аудиторів) не виключають виконання функцій державними органами контролю, їх підрозділами та посадовими особами, що уповноважені законами України

на здійснення фінансово-господарського контролю.

Щоб підтвердити виявлені в ході державного аудиту факти порушення чинного законодавства та належно їх задокументувати, керівник підрозділу (служби), який ініціював проведення такого аудиту, повинен забезпечити проведення інспектування (ревізії). Інспектування проводиться згідно з чинним законодавством державними відомчими контролюючими органами у формі ревізії та полягає у документальній та фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольних суб'єктів підприємництва, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні, посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати ревізії викладаються у відповідному акті, ґрунтуються на матеріально достовірних доказах, мають адресність щодо матеріальної та юридичної відповідальності.

Але на підконтрольних об'єктах, щодо яких за відповідний період їх фінансово-господарської діяльності було проведено державний фінансовий аудит, інспектування за ініціативою органів фінансового контролю не проводиться.

Основним недоліком у такій схемі є те, що інспектування проводиться, як правило, через значний проміжок часу після здійснення фінансових та господарських операцій. А це значно ускладнює, а в багатьох випадках просто робить неможливим усунення недоліків та їх наслідків.

Перевірки державних закупівель полягають у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними суб'єктами підприємницької діяльності законодавства про державні закупівлі та проводяться органами фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. При чому, контроль за дотриманням законодавства щодо державних закупівель може здійснюватися як у порядку проведення спеціальної пере-

вірки, так і під час проведення державного фінансового аудиту та інспектування. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті.

Законодавство України розмежує два види державного фінансово-господарського контролю: нефіскальний (фінансовий аудит) і фіскальний (інспектування у формі ревізії) з метою встановлення винних у порушенні нормативно-правових актів посадових і матеріально відповідальних осіб та притягнення їх до відповідальності.

А от зустрічні перевірки, які здійснюються органами фінансово-господарського контролю, не вважаються контрольними заходами та проводяться у разі потреби на підставі окремого направлення, виписаного керівником контролюючого органу.

Судово-економічні експертизи є засобом використання спеціальних знань у сфері бухгалтерського та податкового обліку, економічного аналізу та фінансово-господарського контролю в процесі дослідження окремих недоліків у діяльності перевірваних підприємницьких структур, які виявлені інспектуванням (ревізією) для документального обґрунтування позовних вимог, що подаються до правоохоронних або судових органів. Правові організаційні і фінансові основи судово-експертної діяльності в Україні з метою забезпечення правосуддя незалежною, кваліфікованою і об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки і техніки, визначає Закон України «Про судово-економічну експертизу» [4].

Процес проведення судово-економічної експертизи завершується оформленням дослідження у вигляді висновку експерта. Оскільки висновок експерта-економіста є самостійним доказом у судовому провадженні, він повинен бути чітким, конкретним і зрозумілим для всіх учасників судочинства. Експерт дає висновок

від свого імені і несе за нього особисту відповідальність. Тому судовими експертами, як зазначає Понікаров В. Д., можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройти відповідну підготовку та отримати кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності [5].

Висновок експерта є докладним описом проведених ним досліджень та зроблені за їхніми результатами висновки, обґрунтовані відповіді на запитання, поставлені особою, яка залучила експерта або слідчим, суддею чи судом, що доручив проведення експертизи. Цей висновок не є обов'язковим для особи або органу, які здійснюють провадження, але незгода з ним відповідно до Кримінального процесуального кодексу України [6], повинна бути вмотивована у відповідних постанові, ухвалі, вирoku.

Існування різних видів контролю зумовлено складністю його функцій на різних рівнях фінансово-господарського управління. Так, залежно від підпорядкованості фінансовий контроль поділяють на два види: внутрішній і зовнішній.

Внутрішній контроль здійснюють спеціалізовані контролюючі органи на підприємствах своєї системи, а також працівники економічних служб суб'єкта господарювання в процесі перевірки своїх структурних підрозділів.

Зовнішній контроль проводять органи державного, муніципального, громадського та незалежного контролю на непідлеглих їм підприємствах.

Під формами фінансово-економічного контролю слід розуміти конкретну організацію контрольних дій, спрямованих на здійснення функцій контролю. З цієї точки зору виділяють такі форми контролю: попередній, поточний (оперативний) і заключний (ретроспективний).

Попередній контроль здійснюють перед виконанням фінансових та господарських операцій з метою за-

побігання нераціональним витратам та незаконним фінансовим діям. Такий контроль здійснюють усі органи державного, муніципального та господарського управління, а також власники або їх уповноважені особи. Функціональні служби суб'єктів господарювання попередньо перевіряють законність господарських операцій шляхом накладання віз на договори, кошториси, документи про витрачання товарно-матеріальних цінностей та грошових коштів. Власники та керівництво суб'єктів підприємницької діяльності на стадії проектування перевіряють розрахунки щодо конкурентоспроможності продукції, яка буде випускатися, та ефективність маркетингової стратегії, а державні контролюючі органи – фінансову та економічну захищеність проєктів та планів розвитку.

Поточний (оперативний) контроль здійснюється в процесі виконання господарських операцій з метою виявлення відхилень для оперативного усунення негативних чинників. Найбільш повно відповідає вимогам оперативного (поточного) контролю нормативний облік витрат та чітка нормативно-правова регламентація виконання всіх господарських та фінансових операцій. Так, податок на доходи фізичних осіб, відповідно до ст. 168 Податкового кодексу України, сплачується (перераховується) до бюджету під час виплати оподаткованого доходу єдиним платіжним документом. І банківські установи не мають права приймати платіжних документів на виплату доходу, які не передбачають сплати (перерахування) цього податку до бюджету. Такий оперативний контроль з боку банку практично виключає порушення податкового законодавства при нарахуванні та перерахуванні податку з доходів фізичних осіб. Особливістю поточного контролю є регулярний аналіз витрат з діючими нормами та бази оподаткування з нарахованими сумами податків та оперативне виявлення відхилень від норм.

Поточний (оперативний) фінансовий контроль здійснюється в процесі виконання господарських операцій з метою виявлення відхилень для оперативного усунення негативних чинників. Найбільш повно відповідає вимогам оперативного (поточного) контролю нормативний облік витрат та чітка нормативно-правова регламентація виконання всіх фінансових та господарських операцій. Так, податок на доходи фізичних осіб, відповідно до Податкового кодексу України [7], сплачується (перераховується) до бюджету під час виплати оподаткованого доходу єдиним платіжним документом. І банківські установи не мають права приймати платіжних документів на виплату доходу, які не передбачають сплати (перерахування) цього податку до бюджету. Такий оперативний контроль з боку банку практично виключає порушення податкового законодавства при нарахуванні та перерахуванні податку з доходів фізичних осіб. Тому особливістю поточного контролю є регулярний аналіз витрат з діючими нормами та бази оподаткування з нарахованими сумами податків та оперативне виявлення відхилень від цих норм.

Найбільш повним та глибоким підходом до фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності визначається ретроспективний (остаточний) контроль, завдяки якому можна виявити та усунути недоліки попереднього й поточного контролю.

Ретроспективний контроль з точки зору глибини та охоплення різних сфер діяльності підприємств, установ та організацій можна розподілити на рахункові перевірки звітності (камеральні перевірки), тематичні перевірки та ревізії (інспектування).

Рахункова перевірка – це сукупність спеціальних методів контролю за достовірністю фінансової, податкової звітності та балансів підприємства. Можна виділити три основні

етапи контролю в процесі проведення рахункової перевірки:

1) перевірка узгодженості показників різних форм звітності;

2) перевірка звітних показників записам в реєстрах податкового та бухгалтерського обліку;

3) перевірка обґрунтованості облікових записів даними первинних документів.

Така послідовність робить рахункові перевірки ефективним способом контролю за станом податкового та бухгалтерського обліку на підприємстві, зміцненням звітної дисципліни та усуненням недоліків у процесі організації облікового процесу. Різновидом рахункової перевірки є камеральна перевірка, тобто документальна перевірка, яка проводиться контролюючим органом виключно на підставі даних, зазначених у поданій звітності суб'єкта підприємницької діяльності, в приміщенні контролюючого органу.

Тематичні перевірки проводяться з визначеного кола питань або одного питання (теми) шляхом ознайомлення на місці з окремими ланками фінансової діяльності суб'єкта підприємницької діяльності. Саме до таких перевірок, на нашу думку, належать документальні перевірки органів фіскальної служби, пов'язані з нарахуванням і сплатою податків та зборів.

Інспектування здійснюється шляхом проведення ревізій, які ґрунтуються на перевірці первинних документів, реєстрів податкового та бухгалтерського обліку, податкових розрахунків, фінансової та статистичної звітності; фактичної наявності грошових коштів і товарно-матеріальних цінностей. Ревізія (інспектування) є методом ретроспективного контролю, який дає можливість всебічно оцінювати фінансово-господарську діяльність будь-яких підприємницьких структур.

За повнотою дослідження господарських операцій фінансово-господарський контроль поділяють на вибірковий, суцільний та комбінований.

Вибірковий контроль передбачає дослідження не всіх, а лише певної частини документів та записів у облікових реєстрах, які відображають окремі господарські операції за той чи інший проміжок часу і стосуються певних виробничих і фінансових процесів, які вибираються на підставі науково обґрунтованих рекомендацій.

Суцільний контроль передбачає дослідження всіх первинних документів і облікових реєстрів, у яких відображені всі господарські операції за весь період, що перевіряється.

Комбінований контроль полягає в тому, що частина документів та інформації перевіряється суцільно, інша – вибірково.

Фінансово-господарський контроль за його статусом у системі управління, який виражається в обсязі владних повноважень, поділяється на такі типи: державний, муніципальний, незалежний, громадський та контроль власника.

Органами (суб'єктами) державного контролю є структури державної влади управління, що мають певні контрольні повноваження, які закріплені у відповідних нормативно-правових актах, адже, більшість контролюючих органів є державними установами. Так, перелік державних органів виконавчої влади, які здійснюють контроль (нагляд) у сфері господарської діяльності вказано у Постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» [8].

Муніципальний контроль здійснюють місцеві органи самоврядування або утворені ними комісії.

Незалежний (аудиторський) контроль здійснюється аудиторськими фірмами (аудиторами, які мають ліцензії на право аудиторської діяльності на території України).

Згідно з чинним законодавством, деякі громадські організації (трудова колектива, профспілки) також мають певні повноваження у сфері фінансового контролю (використання фонду оплати праці, оплати лікарняних тощо).

Роздержавлення економіки України приводить до створення різних об'єднань та асоціацій, заснованих на різних формах власності (державної, колективної, змішаної). Контрольні підрозділи цих структур здійснюють контроль власника.

Професор Бандурка О. М. також класифікує фінансовий контроль залежно від сфери фінансової діяльності, що перевіряється (бюджетний; податковий; валютний; банківський; страховий); залежно від плановості (плановий, позаплановий); залежно від джерела інформації (фактичний, документальний); залежно від періодичності здійснення (оперативний фінансовий контроль, що проводиться у межах звітного періоду та періодичний фінансовий контроль, що здійснюється після звітного періоду) тощо [9].

Гарашук В. М. вбачає призначення фінансового контролю в тому, що він виконує статистично-аналітичну функцію як у масштабі усєї держави, так і в межах відповідного господарюючого суб'єкту, що дозволяє бачити загальну картину господарювання, прогнозувати, планувати та корегувати господарську, фінансову та іншу діяльність. З цієї позиції фінансово-господарський контроль, що проводиться в Україні класифікується залежно від структур, які його здійснюють, та розподіляється на два види: державний (здійснюється державними органами) та недержавний (здійснюється недержавними утвореннями) [10].

Висновки. Приведена вище класифікація фінансово-господарського контролю не є вичерпною, і різні фахівці та вчені можуть поділяти його за іншими ознаками. Але сам фінансово-господарський контроль у сфері підприємницької діяльності, як самостійна функція управління, є єдиним та неподільним, як є єдиною і фінансова політика держави, що має багато напрямів (бюджетна, грошово-кредитна, валютна та ін.), які спрямовані на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів

підприємницької діяльності і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому.

Великий обсяг обліково-аналітичної інформації та контрольних процедур, залучення до їх обробки значної кількості фахівців та засобів електронно-обчислювальної техніки обумовлює необхідність розширення сфери діяльності фінансово-господарського контролю і забезпечити розподіл праці органів контролю за функціональними принципами. При цьому різномодна обліково-аналітична інформація про фінансово-господарські операції підприємницьких структур контролюється

односторонньо, що не може забезпечити глибоке дослідження всіх сторін їх діяльності.

Тому для того, щоб фінансовий контроль мав ефективний вплив на роботу підконтрольних структур, доцільно розширити сферу його діяльності та проводити його об'єднаними зусиллями всіх контролюючих служб державного, відомчого та позавідомчого рівнів, більш чітко з'ясувати мету і завдання контролю, планувати і координувати його роботу, визначати терміни її виконання та складати проміжні програми для вирішення окремих завдань.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – с. 141.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12/ed20151228>
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page?text=%EF%B3%E4%EF%F0>
4. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 р. №4032-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4038-12/ed20171215>
5. Понікаров В. Д. Судово-економічна експертиза. – Харків : ВД«ІНЖЕК», 2005. – 232 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20171215>
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (Редакція станом на 01.01.2018) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>
9. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець ; Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші. – Х. : Екограф, 2015 – 500 с.
10. Гаращук В. М. Ознаки, функції та система фінансового контролю в Україні / В. М. Гаращук // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2002. – Випуск 4. – С.87-93.

Попова Л. М. Класифікація фінансово-господарського контролю

У статті розглянуто розвиток системи фінансово-господарського контролю України в сучасних умовах проведення радикальних економічних реформ. Зазначено, що фінансово-господарський контроль охоплює всі напрямки діяльності суб'єктів підприємництва, що зумовлює широку класифікацію фінансово-господарського контролю за різними ознаками. Автором розкрито функції різноманітних органів фінансово-господарського контролю та окремі напрямки підвищення ефективності їх діяльності.

Ключові слова: фінансово-господарський контроль, види контролю, аудит, законодавство, державні органи, ефективність, контролюючі органи, підприємництво, економіка.

Попова Л. Н. Классификация финансово-хозяйственного контроля

В статье рассмотрено развитие системы финансово-хозяйственного контроля Украины в современных условиях проведения радикальных экономических реформ. Отмечено, что финансово-хозяйственный контроль охватывает все направления деятельности субъектов предпринимательства, что обуславливает широкую классификацию финансово-хозяйственного контроля по различным признакам. Автором раскрыты функции различных органов финансово-хозяйственного контроля и отдельные направления повышения эффективности их деятельности.

Ключевые слова: финансово-хозяйственный контроль, виды контроля, аудит, законодательство, государственные органы, эффективность, контролирующие органы, предпринимательство, экономика.

Popova L. Classification of financial and economic control

The article deals with the development of the Ukrainian financial and economic control system in the current conditions of conducting radical economic reforms. It is noted that the financial and economic control covers all areas of the activity of business entities, which determines the wide classification of the financial and economic control on various characteristics. The author discloses the functions of various bodies of the financial and economic control and certain directions of increasing the efficiency of their activities.

Key words: financial and economic control, types of control, audit, legislation, state bodies, efficiency, control bodies, entrepreneurship, economics.

Вища рада правосуддя – самостійний орган судової влади України! . . .

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



Олександр Базов,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

УДК 341. 171: 341.24

Деякі питання щодо визначення злочину агресії в міжнародному кримінальному праві

Внесення у 2016 році змін до Конституції України (щодо правосуддя) з метою ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду, який був підписаний нашою країною у 2000 році, та необхідність використання міжнародних правових інституцій для захисту національних інтересів України створює необхідні передумови для дослідження актуальних питань юрисдикційних повноважень Міжнародного кримінального суду, зокрема компетенції цього Суду щодо розслідування такого міжнародного злочину, як злочин агресії, та притягнення до відповідальності винних у його вчиненні осіб.

Дослідження питань злочину агресії, інших міжнародних злочинів у різні часи знайшло відображення в роботах вітчизняних і зарубіжних вчених, таких як В. Г. Буткевич, М. В. Буроменський, О. В. Задорожній, Л. Д. Тимченко, С. М. Мохончук, І. І. Лукашук, Ф. Ф. Мартенс, Д. Басс, Л. Берковиць, Р. Берон, Д. Річардсон,

Е. Фромм та інших вчених. Разом із тим в теорії питання генезису поняття агресії, на нашу думку, було досліджено недостатньо. Тому метою цієї статті є дослідження питань становлення, сучасного стану та подальшого розвитку поняття злочину агресія в міжнародному кримінальному праві.

Визначення поняття злочину агресії (*aggressio* (лат.) – напад) є одним із найбільш актуальних і, в той же час, найбільш складних питань міжнародного кримінального права, оскільки такий злочин зачіпає інтереси міжнародного співтовариства в цілому та визначається міжнародним правом як один із небезпечних злочинів проти миру та безпеки людства. Небезпечність цього злочину обумовлена тим, що він направлений проти основоположних принципів сучасного міжнародного права, таких як відмова від погрози силою та використання сили в міжнародних відносинах, вирішення спорів мирними

засобами, суверенна рівність держав, невтручання у внутрішні справи інших держав, повага до державного суверенітету. У зв'язку із цим головним завданням ООН, інших міжнародних організацій та держав є підтримання міжнародного миру і безпеки і з цією метою використання ефективних колективних заходів на міжнародному і національному рівнях для попередження й усунення загрози миру й протидія актам агресії або іншим порушенням миру і проведення мирними засобами, відповідно до принципів справедливості та міжнародного права, залагоджування або розв'язання міжнародних конфліктів або ситуацій, що можуть призвести до порушення миру [1]. Для реалізації цієї мети у світі встановлена заборона на ведення агресивних війн, вдосконалюється міжнародно-правовий інститут кримінальної відповідальності за ведення агресивної війни, вчинення злочину агресії. Особливої ваги проблемні питання визначення злочину агресії набувають у наш час в умовах збройного протистояння на Сході України та анексії Криму.

Особливості дослідження питань правової природи та генезису визначення поняття агресії як міжнародного злочину обумовлена перш за все відсутністю тривалий час її чіткого загальновизнаного поняття. Оскільки ефективна та якісна робота у сфері захисту прав та законних інтересів учасників міжнародних правовідносин від цього злочину є неможливою без чіткої ідентифікації цього міжнародного злочину, важливою є робота щодо визначення поняття цього злочину, яка здійснюється, зокрема, і в рамках визначення юрисдикції Міжнародного кримінального суду відносно цього злочину. Важливим для здійснення аналізу агресії як міжнародного злочину є і дослідження філософсько-психологічних складових поняття цього злочину.

Слід зазначити, що злочинність агресії була вперше сформульована у нормах міжнародного права. При

цьому, становлення протиправності агресивної війни/агресії в доктрині міжнародного права мало тривалу історію. Перші паростки цього процесу були закладені ще у часи Середньовіччя. Зокрема, засновник міжнародного права Гуго Гроцій вважав справедливою, дозволеною війну лише таку, яка розпочата у відповідь на порушення права, яка ведеться в якості самооборони: «У випадку нападу на людей відкритою силою при неможливості запобігти іншим чином небезпеці для життя дозволена війна, якщо навіть це призведе до вбивства нападаючого» [2]. Дослідник проблем війни і миру професор Саламанського університету Франсиско де Вітторія ще в XVI сторіччі писав про те, що війни можуть вестися тільки для виправлення несправедливості, та підкреслював, що «якщо підданий впевнений в несправедливості війни, він може не приймати участі в ній, не дивлячись на наказ свого суверена» [3]. Аналізуючи цю тему, американський професор Б. Ференц звертає увагу на тому, що: «Багато із ідей Вітторія, які були сформульовані в першій половині XVI сторіччя, такі як елементи визначення агресії, кордони допустимої самооборони, відповідальність керівників держав, необґрунтованість посилення на наказ керівництва для свого захисту, стали першими передвісниками доктрин, котрі стали визнаними принципами міжнародного права чотири століття потому», що застосування сили для досягнення національних цілей довело свою руйнівну силу та марність [4].

Ідеї основоположників доктрини міжнародного права епохи Середньовіччя про злочинність агресії та відмови від війни у якості засобу вирішення міжнародних суперечок отримали подальший розвиток в історичний період «Нового часу». Так, у декреті Національного Конвенту Франції 1793 року йшлося про відмову французької нації від будь-якої війни як засобу вирішення міждержавних суперечок, а Конституція

Франції 1791 року навіть передбачала покарання міністрів, відповідальних за агресію [5].

Важливим кроком у юридичному закріпленні злочинності агресії стало прийняття Гаазьких конвенцій про мирне вирішення міжнародних зіткнень 1899 та 1907 років. В статті 1 розділу I Про збереження всезагального миру Конвенції від 18 жовтня 1907 року зазначалось, що «з метою попередити, по можливості, застосування сили в відносинах між державами, Договірні держави погоджуються докласти всі свої сили для того, щоб забезпечити мирне вирішення міжнародних суперечок» [6]. Однак прийняття вищезазначених конвенцій, на жаль, не передбачало прямої правової заборони злочину агресії.

Перша світова війна, у якій брало участь 38 держав із населенням 1,5 мільярди мешканців, та під час якої загинуло понад десять мільйонів осіб, стала важливим поштовхом для заборони війни у якості засобу вирішення міждержавних спорів. За словами Уїнстона Черчилля «людство ніколи ще не було в такому положенні. Не досягнув значно більш високого рівня доброчесності та не користуючись значно більш мудрим керівництвом, люди вперше отримали в руки такі знаряддя зброї, за допомогою яких вони без похибки можуть знищити все людство. Таке досягнення всієї їх славетної історії, всіх славетних напрацювань попередніх поколінь. І люди добре зроблять, якщо зупиняться та замисляться над цією своєю новою відповідальністю. Смерть стоїть наготові, слухняна, очікувальна, готова служити, готова змести всі народи «en masse», готова, якщо це знадобиться, перетворити в порошок, без будь-якої надії на відродження, все те, що залишилось від цивілізації. Вона чекає тільки слова команди. Вона чекає цього слова від крихкотілої наляканої істоти, котра вже давно служить їй жертвою і котра тепер один єдиний раз стала її володарем» [7]. З цих слів стає зро-

зуміло, чому цей загально масштабний військовий конфлікт мав вирішальний вплив на розповсюдження ідей, що «сама можливість війни повинна бути виключена», а про доктрини «вчених, які в минулому не сприймались всерйоз, згадали, готуючись мобілізувати міжнародне право для справи миру» [4, Р. 40-41]. Перша світова війна з «надзвичайною силою продемонструвала життєво важливе для всього людства значення заборони агресивних війн» [3, 118]. У цих умовах міжнародне співтовариство усвідомило необхідність прийняття юридично зобов'язуючих міжнародних документів, в яких би вводилася пряма або опосередкована заборона агресивної війни. 10 січня 1920 року, як результат Паризької мирної конференції, на якій юридично було оформлено завершення Першої світової війни, була заснована Ліга Націй, перша міждержавна організація, до принципової мети якої входило збереження миру. Статут Ліги Націй проголошував, що: «Високі Договірні Сторони, приймаючи до уваги, що для розвитку співробітництва між народами і для гарантії їх миру та безпеки, важливо прийняти деякі зобов'язання не вдаватися до війни» [8]. Відповідно до Статуту, основними цілями Ліги Націй було збереження миру. До числа заходів, які б забезпечували збереження миру, відносились зменшення та обмеження озброєння; зобов'язання держав-членів Ліги Націй виступати проти будь-якої агресії; взаємні домовленості вирішення спорів дипломатичним шляхом, а якщо спір не може бути врегульований дипломатичним шляхом, то питання має бути повністю розглянуте третейським судом. 1 жовтня 1924 року на п'ятій сесії Ліги Націй рішенням Асамблеї був прийнятий та підписаний представниками 19 держав Женевський протокол про мирне вирішення міжнародних спорів, в якому було закріплено визначення агресивної війни як міжнародного злочину [9]. Про важливість Женевського

протоколу 1924 року було зазначено в вирокі Нюрнберзького трибуналу 1946 року: «Хоча цей протокол ніколи не був ратифікований, він був підписаний керівними державними діячами світу, які представляли переважну більшість цивілізованих держав і народів, і може розглядатися як переконливий доказ наміру затаврувати ганьбою агресивну війну як міжнародний злочин» [10]. 24 вересня 1927 року була прийнята Декларація Ліги Націй про агресивні війни, яка кваліфікувала агресивну війну як міжнародний злочин та в якій було підтверджено існування звичаєвої норми міжнародного права, яка забороняє агресію. Зазначений документ мав два основних положення, які заключалися в тому, що будь-яка агресивна війна оголошувалась забороненою, а також те, що для вирішення спору між державами останні зобов'язані застосовувати мирні засоби [11].

Важливим кроком в визнанні агресивної війни протиправною стало підписання у 1928 році багатостороннього Договору про відмову від війни як засобу національної політики (Паризький пакт/пакт Бріанна – Келлога), в статті 1 якого Сторони урочисто заявили, що «засуджують використання війни для врегулювання міжнародних спорів та відмовляються від такого використання в своїх взаємовідносинах», а стаття 2 встановлювала обов'язок врегулювання міжнародних спорів і конфліктів тільки мирними засобами [12]. І Лукашук справедливо зазначає, що в цьому договорі відсутнє визначення агресивної війни як злочину. Тим не менш, урочисте засудження війни досить близьке до цього [13]. Засудження війни мало важливе значення, і саме таким чином Договір був витлумачений в Вироку Нюрнберзького трибуналу: «Всі ці вираження думок, ... зроблені настільки урочисто, посилюють те значення, яке Трибунал надає Паризькому пакту та котре закладається в тому, що звернення до агресивної війни являється

не тільки беззаконним, а і злочинним» [14].

В 30-і роки ХХ сторіччя дипломатія вважала за необхідність укладення спеціальної конвенції, яка б стверджувала універсальні критерії для висновку про те, чи представляє собою той або інший крок будь-якої держави акт агресії, або він не може таким вважатися. Укладення конвенції змогло б упорядкувати застосування статей Статуту Ліги Націй, які передбачали можливість застосування санкцій проти країни-агресора, проте не пояснювали, що саме розуміється під словом «агресія» [15]. 3, 4, 5 липня 1933 року в місті Лондоні були підписані Конвенції про визначення агресії. Лондонську конвенцію від 03 липня підписали представники Афганістану, Ірану, Естонії, Латвії, Польщі, Румунії та СРСР. В 1934 році до цієї конвенції приєдналася Фінляндія. Лондонська конвенція від 04 липня підписали представники Румунії, СРСР, Туреччини, Чехословаччини та Югославії. Конвенцію від 05 липня підписали представники Литви та СРСР. Всі три конвенції мали однаковий текст, в якому були сформульовані п'ять критеріїв агресії. В конвенціях, відповідно до статті 2, передбачалось, що нападаючою в міжнародному конфлікті буде визнано державу, котра першою здійснить одне із перерахованих дій: 1) оголосить війну іншій державі; 2) вторгнеться своїми збройними силами, хоча б без оголошення війни, на територію іншої держави; 3) нападе своїми сухопутними, морськими або повітряними силами, хоча б без оголошення війни, на територію, на судна або на повітряні судна іншої держави; 4) піддасть морській блокаді береги або порти іншої держави; 5) надасть підтримку збройним бандам, котрі, сформувавшись на її території, вторгнуться на територію іншої держави, або відмовиться, не дивлячись на вимогу держави, яка зазнала вторгнення, прийняти на своїй власній території всі залежні від неї заходи для позбав-

лення зазначених банд будь-якої допомоги або протегування [16]. Стаття 3 Лондонських конвенцій зазначала, що ніякі міркування політичного, військового, економічного або іншого порядку не можуть служити вибаченням або виправданням агресії. В додатку до Лондонських конвенцій дається приблизний перелік тих обставин, на які можливе було б посилення з метою виправдання агресії, при цьому вказується, що всі ці обставини не можуть служити приводом для застосування агресивних дій [17]. Визначення агресії та приводів для неї, що були дані в Лондонських конвенціях 1933 року, ввійшли в подальшому і в інші договори та стали нормою міжнародного права. Крім того, факт підписання СРСР вищезазначених конвенцій, а також їх текст був використаний в доповіді Генеральної Асамблеї Ліги Націй для ідентифікації акту агресії СРСР проти Фінляндії на основі якого 14 грудня 1939 року СРСР був виключений з Ліги Націй [18].

Таким чином, на початку Другої світової війни в теорії міжнародного права та в міжнародних актах сформувалося розуміння злочинності агресивної війни. Звичайно, заборона агресії не означало її остаточного виключення із практики міжнародних відносин. Однак, переоцінити значення зазначених документів неможливо – саме вони, спираючись на теоретичні доктрини «батьків-засновників» міжнародного права, створили правовий фундамент для юридичного визначення агресії як злочину проти всезагального миру, а також для введення кримінальної відповідальності осіб, які так або інакше причетні до планування, розв'язання і веденню агресивних війн [19, с. 21-22].

Після завершення Другої світової війни, яка стала наймасштабнішим збройним конфліктом в історії людства, міжнародне співробітництво було націлене на забезпечення невідворотності покарання осіб, які вчинили найтяжчі міжнародні злочини, до

яких були віднесені і злочини агресії. Розв'язування гітлерівською Німеччиною агресивної війни, застосування у якості державної ідеології геноциду, розроблена та поставлена на потік технологія масового знищення людей, нелюдське відношення до військовополонених та їх вбивство, стали широко відомі світовій спільноті та вимагали відповідної юридичної кваліфікації та засудження. Все це зумовило проведення Нюрнберзького міжнародного судового процесу над колишніми керівниками гітлерівської Німеччини (1945-1946 рр.) та Міжнародного військового трибуналу для Далекого Сходу (1946-1948 рр.). 8 серпня 1945 року на Лондонській конференції СРСР, США, Великобританія та Франція уклали Угоду про судове переслідування та покарання головних військових злочинців європейських країн осі, відповідно до якої був створений Міжнародний військовий трибунал. До цієї Угоди також приєдналися ще 19 держав. Міжнародний військовий трибунал для Далекого Сходу був створений Угодою 1946 року за участю СРСР, США, Великобританії, Китаю, Франції, Австралії, Канади, Нової Зеландії, Нідерландів, Індії та Філіппін. З представників цих держав був сформований трибунал.

Створення та процесуальна діяльність Нюрнберзького Міжнародного трибуналу над колишніми керівниками гітлерівської Німеччини (1945-1946 рр.) та Міжнародного військового трибуналу для Далекого Сходу (1946-1948 рр.) найбільш серйозно вплинуло на розвиток концепції злочинності агресії. В Статуті Нюрнберзького Міжнародного військового трибуналу для суду та покарання головних військових злочинців були передбачені та сформульовані норми про діяння в яких є склад найтяжчих міжнародних злочинів та які тягнуть за собою індивідуальну відповідальність. Такими злочинами стали злочини проти миру, військові злочини та злочини проти людяності. Відповідно до статті 6 Статуту

Нюрнберзького трибуналу злочинами проти миру були визнані планування, підготовка, розв'язання або ведення агресивної війни або війни в порушення міжнародних договорів, угод або завірень, або участь в загальному плані або змові, які направлені на здійснення будь-якого з вищезазначених дій [20]. В Статуті вперше був встановлений принцип індивідуальної відповідальності за вчинення міжнародних злочинів, в тому числі за вчинення будь-якого діяння, що охоплюється поняттям злочину агресивної війни. Так, Статут передбачає, що керівники, організатори, підбурювачі та пособники, які приймали участь в складенні або в здійсненні загального плану або змови, направлено на здійснення будь-яких зазначених злочинів, несуть відповідальність за всі дії, вчинені будь-якими особами з метою здійснення такого плану. Стаття 7 Статуту зазначала, що посадове положення підсудних, їх положення в якості голів держави або відповідальних чиновників різних урядових відомств не повинно розглядатися як підстава для звільнення від відповідальності або пом'якшення покарання. А відповідно до статті 8 Статуту той факт, що підсудний діяв за розпорядженням уряду або за наказом керівника, не звільняє підсудного від відповідальності. В вирокі Міжнародного військового трибуналу зазначалось, що злочини проти міжнародного права скоюють люди, а не абстрактні утворення, і тільки шляхом покарання індивідів, які вчиняють такі злочини, приписи міжнародного права можуть бути примусово виконані [21]. Таким чином, Статут та вирок Суду вказують на безпосередню кримінальну відповідальність індивіда згідно до міжнародного права за особливо тяжкі міжнародні злочини. На цьому принципі засновані і статuti подальших міжнародних трибуналів, включаючи Статут Міжнародного кримінального суду. В Статуті Нюрнберзького трибуналу також вперше була передбачена від-

повідальність для груп та організацій за вчинення міжнародних злочинів. Згідно зі статтею 10 Статуту якщо Трибунал визнає ту або іншу групу або організацію злочинною, компетентні національні влади ... мають право притягати до суду національних, військових або окупаційних трибуналів за приналежність до цієї групи або організації. В цих випадках злочинний характер групи або організації вважається доведеним [22]. Після проведення Нюрнберзького міжнародного судового процесу над колишніми керівниками гітлерівської Німеччини (1945-1946 рр.) та Міжнародного військового трибуналу для Далекого Сходу (1946-1948 рр.) концепція «злочинів проти миру» затвердилась в міжнародному праві [23]. В 1945 році була заснована Організація Об'єднаних Націй – міжнародна організація, створена для підтримання та зміцнення міжнародного миру та безпеки. ООН стала невід'ємною частиною сучасного світопорядку, в формуванні та підтриманні якого їй належить важлива роль. Вона представляє собою ядро глобальної системи міжнародних організацій. Її Статут був першим актом, що закріпив основні цілі та принципи міжнародного світопорядку та надавши їм імперативну силу [24, 41]. Відповідно до статті 1 Статуту ООН метою цієї організації є не просто підтримання міжнародного миру та безпеки, а і «придушення актів агресії або інших порушень миру» [1]. Для досягнення зазначеної мети, відповідно до статті 2 Статуту, всі Члени Організації Об'єднаних Націй вирішують свої міжнародні спори мирним шляхом таким чином, щоб не піддавати загрози міжнародний мир і безпеку і справедливість; всі Члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканості або політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим чином, несумісним з Цілями Об'єднаних Націй [1]. При цьому,

необхідно зазначити, що в Статуті ООН відсутнє визначення агресії як злочину за міжнародним правом, який тягне індивідуальну кримінальну відповідальність. В статті 39 Статуту ООН мова йде про те, що саме Рада Безпеки визначає існування будь-якої загрози миру, будь-якого порушення миру або акту агресії [1]. Само по собі таке визначення може мати юридичні наслідки, даючи державі, якій погрожують або державі, на яку здійснено агресію, право на сприяння ООН в забезпеченні інтересів даної держави [24, 45].

Включно до 1998 року в міжнародному договірному праві питання щодо індивідуальної кримінальної відповідальності осіб, які відповідальні за агресивні війни або інші злочини проти миру, не дивлячись на значну кількість міжнародних військових конфліктів, які мали місце після Другої світової війни, остаточно не були врегульовані [25]. На початку вважалося за необхідне відкласти вирішення зазначеного питання до формування міжнародно-правового визначення агресії відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй. В 1974 році це стало можливим – була прийнята резолюція 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, в якій було прийнято Визначення агресії. В даній резолюції вперше був встановлений перелік діянь, які вважалися проявом агресивної війни. Хоча в цьому документі агресія розглядається як міжнародний злочин держави проти іншої держави, саме визначення діянь, які складають агресію, може бути покладено в основу кримінальної відповідальності фізичних осіб за вчинення актів агресії [26]. Проте юридична сила резолюції 3314 була обмежена [27]. В тексті зазначеної резолюції було відображено загальне та прийнятне для всіх держав формулювання визначення агресії, однак прийнята Асамблеєю резолюція не мала обов'язкової сили, так як вона має силу рекомендації, проте резо-

люція 3314 мала більш морально-політичне значення [28].

В 1998 році на Дипломатичній конференції під егідою ООН злочин агресії був включений в юридично обов'язковий та потенційно універсальний міжнародний договір – Римський статут Міжнародного кримінального суду. Однак, Статут не містить визначення злочину агресії, адже державам-учасникам не вдалося узгодити таке визначення, не був сформульований ні склад злочину, ні процесуальні вимоги здійснення Судом юрисдикції в його відношенні, а тому, ці питання були доручені Підготовчій комісії Міжнародного кримінального суду (1998-2002 рр.), і згодом – Спеціальній робочій групі по визначенню агресії (2002-2009 рр.) [29]. 11 червня 2010 року в Уганді в місті Кампалі відбулося пленарне засідання першої Оглядової конференції держав-учасниць Римського статуту Міжнародного кримінального суду. На зазначеному засіданні, в результаті тривалих дискусій, держави-учасниці домовилися про визначення поняття злочину агресії. При внесенні доповнень до Римського статуту було прийнято наступне визначення злочину агресії, яке було закріплене в статті 8 bis («Злочин агресії») [30]:

1. Для цілей цього Статуту «злочин агресії» означає планування, підготовку, ініціювання або здійснення особою, яка здатна фактично здійснювати керівництво або контроль за політичними або військовими діями держави, акта агресії, який в силу свого характеру, серйозності і масштабності являється грубим порушенням Статуту Організації Об'єднаних Націй.

2. Для цілей пункту 1 «акт агресії» означає використання військової сили державою проти суверенітету, територіальної недоторканості або політичної незалежності іншої держави або будь-яким іншим чином, несумісне з Статутом Організації Об'єднаних Націй. Будь-яке із наступних дій, незалежно від оголо-

шення війни, буде кваліфікуватися у відповідності з резолюцією 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 14 грудня 1974 року в якості акта агресії:

а) вторгнення або напад військових сил держави на територію іншої держави або будь-яка військова окупація, який би тимчасовий характер вона б не носила, яка являється результатом такого вторгнення або нападу, або будь-яка анексія з застосуванням сили на території іншої держави або її частини;

б) бомбардування військовими силами держави території іншої держави або застосування будь-якої зброї державою проти території іншої держави;

в) блокада портів або берегів держави військовими силами іншої держави;

г) напад військовими силами держави на сухопутні, морські або повітряні сили або морські та повітряні флоти іншої держави;

д) застосування військових сил однієї держави, яка знаходиться на території другої держави по домовленості з приймаючою державою, в порушення умов, передбачених в домовленості, або будь-яке продовження їх перебування на такій території по завершенню дії домовленості;

е) дії держави, які дозволяють, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження другої держави, використовувалася цією другою державою для здійснення акту агресії проти третьої держави;

ж) засилання державою або від імені держави озброєних банд, груп, іррегулярних сил або найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти другої держави, які носять настільки серйозний характер, що це рівнозначно перерахованим вище актам або значній участі в них.

В статті 8 bis Римського статуту Міжнародного кримінального суду відображені та згруповані воедино елементи трьох основних підходів до

визначення злочину агресії для цілей міжнародного кримінального права. З однієї сторони, в пункті 1, в якому перераховані чотири форми співучасті в злочині агресії (планування, підготовка, ініціювання або здійснення) відображена так звана «Нюрнберзька та Токійська модель». Однак, друга частина того ж пункту містить суттєвий відступ від Статуту і вироку Нюрнберзького трибуналу, оскільки вона не обмежує явище агресії «агресивними війнами», але криміналізує індивідуальну участь відповідних осіб в здійсненні «грубих порушень Статуту Організації Об'єднаних Націй». Таким чином, пункт 1 по суті координується зі статтею 2 (4) Статуту Організації Об'єднаних Націй: «Всі Члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в їх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим чином, несумісним з Цілями Об'єднаних Націй» [1], і «центр» визначення зміщується з відносно вузько сформульованої «Нюрнберзької та Токійської моделі» до юридично більш ґрунтовного режиму правового регулювання у відповідності зі Статутом ООН. Далі, в пункті 2 є пряме посилання на резолюцією 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 14 грудня 1974 року, і там же відтворюється зміст статті 3 Додатку до неї, проте уже в якості змісту самої статті 8 bis. Відповідно, цей третій елемент розширює сферу застосування нової норми міжнародного права, у зрівнянні з «Нюрнберзькою та Токійською моделлю», котра передбачала здійснення кримінального переслідування вищих посадових осіб нацистської Німеччини та імперської Японії за їх роль в масштабній агресивній війні (а не в акті агресії). З іншої сторони, в силу їх включення в текст статті 8 bis норми Додатку до резолюції 3314 (XXIX), що являють собою «м'яке право» – Міжнародний кримінальний суд

прямо визнав нормою міжнародного звичаєвого права тільки підпункт (g) – отримали юридично обов'язковий характер міжнародного договірною права. Отже, ціль нового визначення полягає в тому, щоб охопити якомога більше можливих агресивних проявів поведінки держав та надати Міжнародному кримінальному суду юрисдикцію по відношенню до максимально широких меж індивідуальної поведінки (планування, підготовка, ініціювання або здійснення), що приводить до здійснення акта агресії будь-якою державою - учасницею Римського статуту або державою, яка не приймає участі в Статуті проти будь-якої держави – учасниці Римського статуту.

Зазначені Кампалійські поправки до Римського статуту набудуть чинності після ратифікації їх не менше

ніж 30-ма державами та затвердження їх більшістю (2/3 голосів) на Асамблеї держав-членів. Оскільки 23 вересня 2016 року Нідерланди і Чилі ратифікували Кампалійські поправки й стали 31-ю та 32-ю державою, які підтримали зазначені зміни. Зміни до Римського статуту повинні бути підтримані Асамблеєю держав-членів.

Таким чином, з визначенням поняття злочину агресії відповідно до норм Римського статуту Міжнародному кримінальному суду усуває прогалину в міжнародному кримінальному праві та створює необхідні міжнародно-правові підвалини для притягнення до міжнародної кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні цього міжнародного злочину.

Список використаних джерел

1. *Статут ООН*. – [Електронний ресурс]. – Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
2. *Гроцій Г.* О праве войны и мира / Гуго Гроций. – М., 1956. – С. 186-188.
3. *Цит. по:* Нюрнбергский процесс: право против войны и фашизма / Под ред. И. А. Ледях, И. И. Лукашука. – С. 116.
4. *Ferenz B.* Enforcing International Law – A Way to World Peace / Ferenz B. – Vol. 1. – London; New York, 1983. – P. 8.
5. *Курс международного права*. – Т. 1. – М., 1967. – С. 48.
6. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_938.
7. *Черчилль В.* Мировой кризис / В. Черчилль – М. – Л.: Государственное военное издательство, 1932. – 328 с.
8. *Версальский мирный договор* / Полный перевод с французского под ред. Ю. В. Ключникова и А. Сабанина. – М.: Изд. Литиздата НКВД, 1925. – С. 7.
9. *Протокол о мирном разрешении международных споров Лиги Наций: Принят решением Ассамблеи Лиги Наций на пятой сессии 01 октября 1924 года* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.worlddigitalibrary.org/ru/item/11582>.
10. *Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками*. – Т. 7. – М., 1961. – С. 367.
11. *Гарантии безопасности по Статуту Лиги Наций: Сб. документов по международной политике и международному праву*. – Вып. IX. – М., 1937. – С. 213.
12. *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами*. – Вып. 5. – М., 1930. – С. 5-8.
13. *Лукашук И. И.* Право международной ответственности / И. И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 248.
14. *Нюрнбергский процесс: Сб. материалов*. – Т. 2. – М., 1951. – С. 452.
15. *Кризис и война. Международные отношения в центре и на периферии мировой системы в 30-40-х годах* / Богатуров А. Д. и др. – М.: МОНФ, 1998. – С. 49.

16. *Документи* внешней политики СССР. – Т. 16. – М., 1970. – С. 388.; Народный Комиссариат по Иностранным Делах СССР. Конвенции об определении агрессии подписанные в Лондоне 3-5 июля 1933 г. – М.: Издание НКВД. – 1933.
17. *Дипломатический словарь*. – М.: Гос. изд-во пол. лит., 1948. – 304 с.
18. *Резолюция* Генеральной Ассамблеи Лиги Наций от 14 декабря 1939 года [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://heninen.net/sopimus/1939q.htm>.
19. *Малахова О. В.* Агрессия как преступление по национальному и международному уголовному праву. Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право / О. В. Малахова. – Ставрополь: СГУ, 2003. – 167 с.
20. *Устав* Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Принят 08.08.1945). [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_201.
21. *Нюрнбергский процесс*. Сб. материалов. Т. 2. М., 1951.
22. *Устав* Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Принят 08.08.1945). [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_201.
23. *Werle G.* Principles of International Criminal Law, 2nd edition / Werle G. – TMC Asser Press, 2009. – С. 481-484.
24. *Лукашук И. И.* Международное право. Особенная часть / И. И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 41.
25. *Огляд 160 міжнародних та неміжнародних військових конфліктів, що відбувались в період з 1945 по 1985 рр.* // U. Borchardt et al., Die Kriege der Nachkriegszeit, 1986. – С. 68.
26. *Кибальник А. Г.* Преступления против мира и безопасности человечества / А. Г. Кибальник, И. Г. Соломоненко. – М.: Юридический центр, 2003. – С. 211.
27. *M. C. Bassiouni and V.B. Ferenez,* The Crime against Peace and Aggression: from Its Origins to the ICC, in M. C. Bassiouni (ed.), International Criminal Law, 3rd edition (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008), том I, С. 227.
28. *Альманах* международного права. – Одесса, 2010. – Выпуск 2. – С. 294.
29. *Див.: S. Sayarin,* «The Definition of the Crime Of Aggression for the Purpose of the International Criminal Court: Problems and Perspectives», in 13 Journal of Conflict and Security Law (2008), issue 2, С. 334-335.
30. *Див.: оф. док.: RC/Res. 6* (advance version, 30 June 2010), С.2-3)..

Базов О. В. Деякі питання щодо визначення злочину агресії в міжнародному кримінальному праві

Стаття присвячена визначенню злочину агресії в міжнародному кримінальному праві. Автором був даний аналіз основних етапів становлення в доктрині міжнародного права правових норм про відповідальність за агресію, за ведення агресивної війни. Відмічається, що злочинність війни, незаконні методи ведення військової боротьби – це та база, на якій виникли міжнародно-правові норми відповідальності держав, кримінальної відповідальності фізичних осіб за вчинення злочинів проти міжнародного права. Підкреслюється, що враховуючи особливу небезпечність для світової спільноти злочину агресії в загальній системі норм, що регулюють відносини між державами, Статут ООН та Декларація про принципи міжнародного права закріпили такі принципи як відмова від погрози силою та використання сили в міжнародних відносинах, вирішення спорів мирними засобами, суверенна рівність держав, невтручання у внутрішні справи інших держав.

Проаналізовані особливості визначення злочину агресії в Римському статуті та юрисдикція Міжнародного кримінального суду стосовно даного злочину.

Ключові слова: міжнародне кримінальне право, міжнародне кримінальне правосуддя, міжнародний злочин, агресія, відповідальність, міжнародний суд.

Базов А. В. Некоторые вопросы определения преступления агрессии в международном уголовном праве

Статья посвящена определению преступления агрессии в международном уголовном праве. Дан анализ основных этапов становления в доктрине международного права правовых норм об ответственности за агрессию, за ведение агрессивной войны. Отмечается, что преступность войны, незаконные методы ведения вооруженной борьбы – вот та база, на которой возникли международно-правовые нормы ответственности государств, уголовной ответственности физических лиц за совершение преступлений против международного права. Подчеркивается, что учитывая особую опасность для мирового сообщества преступления агрессии в общей системе норм, регулирующих отношения между государствами, Устав ООН и Декларация о принципах международного права закрепили такие принципы как отказ от угрозы силой и использование силы в международных отношениях, разрешение споров мирными средствами, суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела других государств.

Проанализированы особенности определения преступления агрессии в Римском уставе и юрисдикция Международного уголовного суда в отношении данного преступления.

Ключевые слова: международное уголовное право, международное уголовное правосудие, международное преступление, агрессия, ответственность, международный суд.

Bazov O. Several issues related to definition of a crime of aggression in International criminal law

The article is a research of definition of a crime of aggression in international criminal law. The author assessed key establishment stages of legal provisions on liability for aggression, for waging of a war of aggression in doctrine of international law. It has been noted that a criminal nature of war, illegal methods of conducting of military fight are like that basis pursuant to which international legal norms of states' liability, individuals' criminal responsibility for commission of crime against international law have occurred. The emphasis is made on the point that having regard to a particular insecurity for the world community of a crime of aggression in the general system of norms which regulate the intercourse of states, the UN Charter and the Declaration on Principles of International Law set such principles as nonuse of threat or use of force in international relations, peaceful settlement of disputes, sovereign equality of states, non-interference in internal affairs of other states.

Aspects of definition of a crime of aggression in the Rome Statute and jurisdiction of the International Criminal Court as regards this kind of crime have been also examined.

Key words: international criminal law, international criminal justice, international crime, aggression, liability/responsibility, international court.

ТРУДОВЕ ПРАВО І ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ



Віктор Костюк,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри муніципального права
та адміністративно-правових дисциплін
Національного університету
«Острозька академія»*



Ірина Воробйова,

*провідний фахівець
відділу правового забезпечення
Національної академії державного управління
при Президентові України*

УДК 349.2 (477)

Засади правового статусу державного службовця: науково- теоретичний аспект

Організація та проведення в Україні комплексної реформи державної служби, особливо в умовах демократичної та правової держави, яка базується на втіленні принципу верховенства права, розбудові громадянського суспільства, тісно пов'язана із удосконаленням конституційного права на державну службу, новітнім реформуванням правового статусу державного службовця [1], [2, с. 2-3,

15-20], [3, с. 26-32]. Як показує міжнародний та національний досвід державний службовець відіграє ключову роль у парадигмі державної влади, ураховуючи те, що спрямовує свою службово-трудова діяльність у напрямку виконання завдань, функцій та повноважень держави. У той же час, правовий статус державного службовця є достатньо вразливим по відношенню до стану перетворень,

які декларуються у нашій державі. До певної міри, це є відображенням недосконалості тих реформ державної служби [4], [5], [6], які мали місце в Україні упродовж усього періоду незалежності України. Їх основна спрямованість полягала у тому, щоб відобразити інтереси держави поза оптимальним поєднанням їх із інтересами особи та суспільства. Серед основних вразливих особливостей, які характеризують правовий статус державного службовця, варто назвати такі як: невідповідність тенденціям розвитку суспільства та держави; невідповідність тенденціям забезпеченості та гарантованості прав та свобод людини; відсутність ефективного законодавчого забезпечення; відсутність збалансованої системи прав, обов'язків, гарантій, а також обмежень та заборон державного службовця; відсутність належної мотивації праці та соціального захисту, у тому числі пенсійного забезпечення; відсутність належної системи професійної освіти, підвищення кваліфікації; відсутність чітких та прозорих механізмів захисту прав та інтересів державних службовців.

Доречно нагадати, що Конституція України (ст.ст. 1, 3) проголошує Україну демократичною, соціальною та правовою державою, встановлює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Це означає, що за таких обставин, правовий статус державних службовців має сприяти розвитку ефективної моделі правових відносин суспільства, держави та особи. За таких обставин, правовий статус державного службовця має відповідати стратегії державотворчих реформ, реформи державної служби на сучасному етапі розвитку Української держави. У новітніх умовах сьогодення, коли держава спрямовує свої зусилля на реформування усього механізму державної влади, відповідних змін має зазнати правовий статус державного службо-

вця, по-перше, він має враховувати тенденції розвитку суспільства та держави; по-друге, він має враховувати ті новації, які відображають конструктивну мету та завдання відповідної реформи; по-третє, має підпорядковуватись принципам верховенства права, у тому числі прав та свобод людини, бути максимально наближених до прав, потреб та інтересів конкретної людини; по-четверте, має посилювати сучасну модель правосуб'єктності державного службовця; по-п'яте, має містити збалансовану систему прав, обов'язків, механізмів юридичної відповідальності; по-шосте, має посилювати процеси щодо професіоналізації державної служби, стимулювання праці державних службовців.

Метою наукової статті є науково-теоретичне дослідження засад правового статусу державного службовця в умовах сьогодення.

У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких провідних вчених-юристів як: Ю. П. Битяк, В. С. Венедіктов, І. В. Зуб, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, В. Л. Костюк, Д. Є. Кутманов, І. П. Лаврінчук, С. С. Лукаш, А. Р. Мацюк, К. Ю. Мельник, Н. О. Мельничук, О. В. Петришин, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, О. І. Процевський, Г. І. Чанишева, В. І. Щербина, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко та ін. Підтримуючи позитивні та конструктивні наукові здобутки зазначених, інших вчених-правників щодо розвитку доктрини державної служби, новітнього законодавчого забезпечення, водночас, доречним буде наголосити, що важливою та основоположною складовою інституційного її реформування є формування новітньої концепції правового статусу державного службовця, ураховуючи сучасні напрями розвитку суспільства та держави, необхідність підвищення ефективності системи прав та свобод людини.

Насамперед, слід відзначити, що за змістом Конституції України

(ст. 38) громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначене положення закріплює право громадян України брати участь в управлінні державними справами, гарантує їм рівний доступ до державної служби [7, с. 204]. Тому, з правової точки зору правовий статус державного службовця регламентується через акти законодавства про державну службу та акти трудового законодавства [8], [9], [10, с. 7-10]. При цьому, розуміння сутності правового статусу державного службовця тісно пов'язано із його загальнотеоретичним визнанням. У юридичній енциклопедії наголошується на тому, що правовий статус (лат. status – становище) – сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [11, с. 44]. Відомі теоретики права, професори О. В. Зайчук, А. П. Заєць, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та інші вчені справедливо відзначають, що найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків. Також вчені-правники підкреслюють, що правовий статус є засобом нормативного закріплення основних принципів взаємодії особи і держави [12, с. 78-79]. У юридичній літературі відзначається, що правовий статус характеризує становище особи у взаємовідносинах із суспільством та державою. При цьому, правовий статус характеризується такими ознаками як: має універсальний характер, оскільки поширюється на усіх суб'єктів; відображає індивідуальні особливості людини та її реальне ставлення у системі суспільних відносин; права та свободи, що складають основу статусу, не можуть реалізуватися без інших компонентів – обов'язків та відповідальності; ця категорія забезпечує системність прав, свобод та обов'язків [12, с. 79].

Разом із тим, правовий статус державного службовця зумовлений легальним розумінням терміну «державна служба». За змістом Закону України «Про державну службу» (у редакції Закону від 10 грудня 2015 року № 889-VIII)[6] (далі – Закон) державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Зазначений підхід, видається дещо вразливим по відношенню до правового статусу державного службовця, ураховуючи те, що пропонуване визначення не є достатньо чітким та завершеним та може трактуватись при практичному застосуванні неоднозначно. Дещо конкретизується таке визначення у правовій доктрині. Зокрема, В. Я. Мацюк відзначає, що державна служба – це професійна, оплачувала службово-трудова діяльність громадян, якій властиві дві групи правовідносин – службово-трудова, що полягають у забезпеченні реалізації державним службовцем права на працю, виплати останньому винагороди за виконанням службово-трудова обов'язків, а

також наданні гарантій і державно-владні правовідносин, які покликані забезпечувати реалізацію потреб та інтересів держави через виконання завдань та функцій останньої [13, с. 387].

Достатньо слушною є позиція М. І. Іншина, який наголошує, що правовий статус державного службовця як суб'єкта службово-трудоного правовідношення характеризується наступними ознаками: а) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер; в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; г) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; д) законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані; е) вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру; є) передбачені обмеження їх загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності; ж) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень [3, с. 20-21].

М. М. Клемпарський акцентує увагу на тому, що правовий статус державних службовців як суб'єктів трудового права відображає їх становище (положення) не як представників держави та носіїв у зв'язку із цим владних повноважень, а як найманих працівників, що виконують специфічні трудові функції. При цьому, вчений додає, що правовий статус державних службовців як суб'єктів трудового права характеризує наявність таких суттєвих особливостей: 1) нормативні – цей статус через специфі-

ку означеної трудової діяльності тісно переплітається з їхнім адміністративно-правовим статусом та визначається окрім Кодексу законів про працю, рядом спеціальних законодавчих актів; 2) змістовно-функціональні – цей статус в основному визначається спеціальним законодавством, тісно переплітається з їх державно-владною діяльністю та значним чином обумовлюється нею [14, с. 388].

Таким чином, правовий статус державного службовця, по-перше, зумовлений реалізацією громадянами права на державну службу та права на працю; по-друге, регламентується через призму законодавства про державну службу та трудового законодавства; по-третє, виступає правовим базисом правосуб'єктності державного службовця; по-четверте, його ядром виступає система прав, гарантій, обов'язків та відповідальності; по-п'яте, включає систему обмежень (заборон), відповідно до законодавства.

За змістом Закону (ст. 7) «Основні права державного службовця» державний службовець має право на: 1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов'язків; 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом; 10) оскарження в установ-

леному законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону; 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом; 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; 14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. Крім того, державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. Слід зауважити, що система прав державного службовця потребує системного переосмислення та посилення, зокрема: право на здорові, належні та безпечні умови праці; право на мотивацію та заохочення праці; право на преміювання; право осіб з інвалідністю на безбар'єрність державної служби тощо.

Доречно підкреслити, що у разі порушення зазначених прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації а, у скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів (ст. 11 Закону).

Нормами Закону (ст. 8) визначено систему основних обов'язків державного службовця до якої віднесено: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом. Також державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. При цьому, у разі виявлення державним службовцем під час його

службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Разом із тим, перелік обов'язків державного службовця конкретизуються в інших положеннях Закону (ст.ст. 9-11 та ін.), а також інших актах законодавства [15, с. 94]. Так, державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, зокрема зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень. Якщо державний службовець отримав наказ (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника. Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

Також, державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від

їх партійної належності та своїх політичних переконань, к тому числі не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Ще одним важливим аспектом правового статусу державного службовця є наявність обмежень (заборон) відповідно до законодавства. Слід також зауважити, що державний службовець не має права: 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А» а, на час державної служби на посаді категорії "А" особа зупиняє своє членство в політичній партії; 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях (ст. 10 Закону). Крім того низка обмежень та заборон впливають із змісту законодавства про запобігання корупції [16]. Крім того, державні службовці є суб'єктами юридичної відповідальності за вчинення ними правопорушень, серед яких важливе місце належить дисциплінарній та матеріальній відповідальності (ст.ст. 64-82 Закону).

Таким чином, правовий статус державного службовця – це система зумовлених правом на державну

службу, прав, обов'язків (посадових та інших обов'язків), у тому числі обмежень (заборон), а також відповідальності, якою наділяється державний службовець відповідно та у порядку передбаченому законодавством. Основними ознаками правового статусу державного службовця є наступні: зумовлений правом на працю та правом на державну службу; відповідає принципам державної служби; має службово-трудоий характер; регламентується актами законодавства про державну службу та трудового законодавства; виступає основоположним елементом правосуб'єктності державного службовця; включає систему прав, обов'язків, у тому числі посадових обов'язків відповідно до зайнятої посади державної служби, а також обмежень (заборон), відповідальності; підлягає нагляду та контролю.

Підвищення ефективності правового статусу державного службовця варто провадити через розвиток новітнього законодавства про державну службу, її принципів, у тому вироблення дієвих механізмів доступу до державної служби, забезпечення постійної професіоналізації, посилення соціальної захищеності тощо [17, с. 17-22], [18].

Основними тенденціями удосконалення законодавчого забезпечення правового статусу державного служ-

бовця є наступні: 1) розробка та затвердження новітньої стратегії реформування державної служби, у тому числі статусу державного службовця через призму консолідації суспільства та держави, наукових правничих шкіл та державного управління; 2) удосконалення механізмів реалізації права на державну службу через призму її професіоналізації, посилення прозорості, публічності, доступності осіб з інвалідністю та інших вразливих категорій осіб; 3) узгодження законодавства про державну службу та трудового законодавства; 4) посилення мотивації праці; 5) удосконалення системи прав, обов'язків та відповідальності; 6) посилення соціальної захищеності державних службовців; 7) удосконалення механізмів підвищення кваліфікації державних службовців на базі Національної академії державного управління при Президенті України, провідних національних вищих навчальних закладів; 8) підвищення ефективності нагляду та контролю з питань державної служби; 9) удосконалення механізмів правової охорони та захисту прав державних службовців; 10) розробка та прийняття нового Закону України «Про державну службу», з урахуванням позиції суспільства, держави, провідних правничих шкіл та шкіл державного управління.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.
2. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / М. І. – К., 2005. – 39 с.
3. Костюк В. Л. Інституційні новації державної служби через призму новітнього законодавства: науково-теоретичний аспект / В. Л. Костюк // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2016. – Т. 181. – С. 26–32.
4. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

6. *Про державну службу*: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

7. *Конституція* України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.

8. *Кодекс законів про працю* України від 10 грудня 1971 року № 322-VII (у редакції від 01.08.2017 р.) // Відомості Верховної Ради УРСР – 1971. – № 50. – Ст. 375.

9. *Костюк В. Л.* Конституційне право на працю у новітніх умовах сьогодення: науково-правовий аспект / В. Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14kvlnpa.pdf>.

10. *Лаврінчук І. П.* Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: Автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І. П. Лаврінчук; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – 20 с.

11. *Юридична енциклопедія*: В 6 т./Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – С. 44.

12. *Теорія держави і права*: Академічний курс: Підручник/ За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

13. *Мацюк В. Я.* Державна служба у системі трудових відносин: теорія та практика: монографія / В. Я. Мацюк. – Харків: Константа, 2017. – 448 с.

14. *Клемпарський М. М.* Проблеми правового регулювання статусу державних службовців як суб'єктів України: монографія / М. М. Клемпарський. – Харків: Ніка Нова, 2014. – 448 с.

15. *Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу»*/наук.ред. акад. А. О. Селіванов, акад. М. І. Іншин. – К.: Парламентське вид-во, 2017. – 512 с.

16. *Про запобігання корупції*: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII//Відомості Верховної ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

17. *Костюк В. Л., Воробйова І. Б.* Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід / В. Л. Костюк, І. Б. Воробйова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17kvlntp.pdf>.

18. *Костюк В. Л.* Тенденції розвитку публічної служби крізь призму прав осіб з інвалідністю/В. Л. Костюк// *Формування публічної служби, чутливої до людей з особливими потребами: цифрові технології: матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю* (Київ, 10 листоп.2017р.)/за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської. – Київ: НАДУ, 2017. – 296 с.

Костюк В. Л., Воробйова І. Б. Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичний аспект

У науковій статті досліджуються проблеми правового статусу державного службовця через призму сьогодення. Проаналізовано ключові проблеми правового статусу державного службовця у контексті новітнього законодавства. Акцентовано увагу на основних елементах правового статусу державного службовця. Проаналізова-

но основні права та обов'язки державного службовця. Визначено напрями удосконалення законодавчого забезпечення правового статусу державного службовця.

Ключові слова: державна служба; право на державну службу; державний службовець; правовий статус державного службовця; принцип верховенства права; права державного службовця; обов'язки державного службовця; відповідальність державного службовця.

Костиук В. Л., Воробьева И. Б. Основы правового статуса государственного служащего: научно-теоретический аспект

В научной статье исследуются проблемы правового статуса государственного служащего через призму настоящего. Проанализированы ключевые проблемы правового статуса государственного служащего в контексте нового законодательства. Акцентировано внимание на основных элементах правового статуса государственного служащего. Проанализированы основные права и обязанности государственного служащего. Определены направления совершенствования законодательного обеспечения правового статуса государственного служащего.

Ключевые слова: государственная служба; право на государственную службу; государственный служащий; правовой статус государственного служащего; принцип верховенства права; права государственного служащего; обязанности государственного служащего; ответственность государственного служащего.

Kostiuk V., Vorobyova I. Principles of legal status of a civil servant: scientific and theoretical aspect

The article deals with the problems of the legal status of a civil servant through the prism of the present. The key problems of the legal status of a civil servant in the context of the most recent legislation are analyzed. The emphasis is on the main elements of the legal status of a civil servant. The basic rights and duties of a civil servant are analyzed. The main tendencies of improving the legislative provision of the legal status of a civil servant are defined.

Key words: public service; the right to a civil service; civil servant; legal status of a civil servant; the rule of law; the rights of a civil servant; duties of a civil servant; the responsibility of a civil servant.



Ігор Дашутін,

голова Сумського районного суду

Сумської області

УДК 349.2

Поняття та ознаки забезпечення законності у трудових відносинах

Забезпечення законності у всіх сферах суспільного устрою є однією з найважливіших функцій нашої держави. Значимість нормативно-правового регулювання трудових правовідносин, їх пріоритетність у суспільному житті держави привертає особливу увагу до забезпечення в них законності.

Так, забезпечення законності є визначальним правовим принципом, зокрема і трудового права, яким власне регулюються трудові відносини. Часткова невідповідність нормативно-правового регулювання трудових відносин соціальній дійсності, малоефективність існуючих нормативних регуляторів даної правової сфери, понижують рівень забезпечення законності у трудових правовідносинах.

Дослідження поняття законності у трудових відносинах та його ознак є необхідним для виявлення та усунення багатьох законодавчих та правозастосовних недоліків та прогалин.

Теоретичних досліджень предмету забезпечення законності у трудових відносинах на сьогодні зроблено дуже мало. А в існуючих дослідженнях важко віднайти наукову дефініцію даного поняття, яка б в повній мірі розкривала його зміст та

визначальні ознаки. Недостатньо висвітлено у теорії права і суть поняття забезпечення законності у трудових відносинах, що створює складнощі практичного використання даного поняття. У зв'язку з вищенаведеним актуалізується необхідність проведення даного дослідження, метою якого є визначення поняття забезпечення законності у трудових відносинах та їх ознак через системно-структурний аналіз. Проведене дослідження забезпечить єдність праворозуміння означеного поняття та створить правові підвалини для подальшого усунення недоліків у сфері правового регулювання трудових відносин, забезпечення їх ефективної реалізації.

Багато з вчених досліджували категорію забезпечення законності у трудових відносинах. Серед відомих фахівців у галузі теорії права, які розглядали це питання можна назвати таких: Н. Б. Болотіна, Є. О. Голікова, В. Я. Буряк, Г. С. Гончарова, В. С. Венедіктов, В. В. Жернаков, С. І. Запара, В. В. Лазор, Т. Г. Маркіна, М. І. Іншин, П. Д. Пилипенко, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, М. П. Стадник, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева та інші.

Визначення поняття забезпечення законності у трудових відносинах потребує з'ясування основних правових категорій, що його наповнюють. Зокрема дане поняття можна розглядати в контексті таких правових явищ як забезпечення нормативно-правового регулювання, трудових прав працівників та дії правових актів в трудовій сфері, які наповнюють поняття забезпечення законності у трудових відносинах. Так, аналіз даних складових елементів дозволить сформулювати визначення досліджуваного поняття та встановити його ознаки.

Забезпечення законності у трудових відносинах можна визначити як комплекс правових дій спрямованих на гарантування, ефективну реалізацію, охорону та захист особливою порядку правового регулювання трудових відносин, що виражається у відповідності даних відносин системі нормативно-правового регулювання та забезпечується неухильним дотриманням правових норм їх суб'єктами.

До ознак забезпечення законності у трудових відносинах можна віднести:

1. Здійснення забезпечення законності у трудових відносинах як самими суб'єктами трудових правовідносин, так і уповноваженими державними органами;

2. Забезпечення законності у трудових відносинах спрямоване на приведення трудових правовідносин у фактичну відповідність з трудовим законодавством;

3. Забезпечення законності у трудових відносинах передбачає наявність відповідних правових, організаційних та інших фактичних засобів;

4. Поняття забезпечення законності у трудових відносинах включає такі складові елементи як гарантування, реалізація, охорона, захист та відновлення, що утворює її правовий механізм;

5. Наслідком порушення законності у трудових відносинах є застосування заходів державного примусу;

6. Встановлення комплексної системи правових санкцій за порушення законності.

Забезпечення законності у трудових відносинах покладається як на суб'єктів трудових правовідносин – безпосередніх учасників таких відносин, так і на спеціально уповноважені державні органи. Так, першочергово законність, як основоположний правовий принцип, повинна забезпечуватись на загальнодержавному рівні законотворцем, шляхом створення ефективної нормативно-правової бази та визначення нормативно-правового механізму реалізації встановлених норм, їх охорони та захисту. Так, розроблення проекту Трудового кодексу зумовлена, зокрема, необхідністю забезпечити законність в сфері трудових відносин. Визначення на законодавчому рівні ефективних правових норм регулювання трудових відносин є основою їх реалізації, охорони та захисту, а відтак забезпечення в них законності. Поряд із законотворчим органом держави, забезпечення законності у трудових правовідносинах покладається і на спеціальні органи виконавчої влади. Так, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу, серед яких центральне місце посідає Державна інспекція з питань праці (Держпраці). Ще одним важливим державним органом у сфері забезпечення законності в трудових відносинах є Комітет по нагляду за охороною праці, підпорядкований Міністерству праці і соціальної політики України. Діяльність місцевих державних адміністрацій та рад народних депутатів також спрямована на забезпечення законності в трудових відносинах у межах реалізації державної політики в галузі охорони праці, формування програми заходів з питань безпеки, гігієни праці і виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення за участю профспі-

лок, здійснення контролю за дотриманням нормативних актів про охорону праці, встановлення квоти для прийому на роботу молоді, інвалідів на підконтрольній їм території. Виконуючи покладені на них функції дані органи забезпечують законність у трудових відносинах.

Слід відзначити, що визначення суб'єктів трудових правовідносин суттєво розширилось у проекті Трудового кодексу. Так, стаття 18 проекту Трудового кодексу визначає, що сторонами у трудових правовідносинах є роботодавець та працівник, а суб'єктами, які можуть брати участь у трудових відносинах, є: професійні спілки, їх організації та об'єднання профспілок, а на локальному рівні (підприємство, установа, організація, фізична особа роботодавець) у разі відсутності первинної профспілкової організації вільно обрані працівниками представники (представник); роботодавець (уповноважені представники (представник) роботодавця), організації роботодавців та їх об'єднання; інші суб'єкти, визначені цим Кодексом [1]. Таким чином, законодавець визначивши працівника стороною трудового договору, не включив його до суб'єктів, які можуть брати участь у трудових відносинах. Поняття інші суб'єкти, які можуть брати участь у трудових відносинах законодавцем не визначено у проекті Трудового кодексу, проте вважаємо, що в дану категорію можна буде віднести державні органи нагляду і контролю в сфері трудових правовідносин.

Спрямованість забезпечення законності у трудових відносинах на приведення трудових правовідносин у фактичну відповідність з трудовим законодавством передбачає активну участь суб'єктів трудових відносин у забезпеченні реалізації встановлених правових норм. Так, метою забезпечення законності у трудових відносинах є створення взаємоузгодженості нормативно-правової бази та правозастосовчої практики. Тобто режим законності у трудовому праві перед-

бачає здійснення діяльності суб'єктів трудових правовідносин відповідно до вимог та вказівок закону. Забезпечити такий стан правопорядку можна за умови ефективного нормативно-правового регулювання.

Наявність відповідних правових, організаційних та інших фактичних засобів є ще одною важливою ознакою забезпечення законності у трудових відносинах. Визначення системи засобів, за допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і у випадку порушення відновлюється законність, позитивні об'єктивні умови, що сприяють підвищенню рівня розвитку суспільства, добробуту народу, а також спеціальні юридичні засоби і способи, через які забезпечується режим законності у країні в правовій науці визначають як гарантії забезпечення законності [2, с. 210]. Так, за допомогою створення системи ефективних правових засобів та заходів у правовій, демократичній державі можна гарантувати забезпечення режиму законності.

Вважаємо, що до правових засобів забезпечення законності у трудових правовідносинах потрібно відносити чітке врегулювання правовими нормами даних правовідносин, а також законодавче визначення системи ефективних санкцій за порушення правових норм в даній сфері, яка охороняє та захищає дані відносини від правопорушень. З поміж інших організаційних засобів забезпечення законності у трудових відносинах можна виокремити забезпечення державного нагляду та контролю за дотриманням законності у трудових відносинах через діяльність спеціально уповноважених на це органів, забезпечення правової проінформованості суб'єктів трудових відносин, підвищення рівня їх правосвідомості, забезпечення можливості комунікації між профспілками різних рівнів тощо.

Важливою ознакою поняття забезпечення законності у трудових відносинах є визначення його струк-

тури, яка включає гарантування, реалізацію, охорону, захист та відновлення. Так, визначені категорії взаємопов'язані між собою та у своїй сукупності утворюють правовий механізм забезпечення законності у трудових відносинах. Проте поняття механізму забезпечення законності у трудових відносинах потребує особливої уваги, що зумовлює доцільність його окремого дослідження.

Наслідком порушення законності у трудових відносинах є застосування заходів державного примусу. Специфіка примусу як метода соціального управління проявляється у тому, що з його допомогою обмежується або ліквідується свобода функціонування і розвитку об'єкта управління згідно з цілями управлінської системи [3, с. 150]. Так, державний примус може здійснюватися виключно апаратом публічної влади держави. погоджуємося з думкою М. І. Селіна, щодо вираження через примус волі більшості членів суспільства правової, демократичної держави, оскільки він заснований на праві, що виключає свавілля з боку держави [4, с. 14]. В. М. Лебедев розкриває зміст зовнішнього впливу держави на примушуваного через обмеження матеріального, морального та організаційного характеру [5, с. 46–47]. Так, через державний примус відбувається вплив на поведінку людей, зокрема учасників трудових відносин, обмежуючи їх правове становище у трудовому праві.

В правовій теорії структуру державного примусу визначають через такі елементи: суб'єкт примусу (державний орган, його посадові особи); здійснення самого примусу, тобто процес впливу владної волі; об'єкт примусового впливу, тобто особа, яка зазнає впливу [6, с. 16]. Таку ж структуру державного примусу можна перенести в сферу трудових відносин. Відповідно суб'єктом трудового правового примусу виступають державні органи в сфері нагляду та контролю трудових відносин, об'єктом – учасники трудових відносин, які за-

знають такого владного впливу та сам процес впливу на порушника. Слід звернути увагу, що трудовий примус не визначається в чинному законодавстві. Проте, на доктринальному рівні І. М. Ваганова на підставі аналізу характеру трудових правовідносин та особливостей правового примусу в його загальному прояві виділяє такі визначальні риси правового примусу у трудовому праві України: вольовий та інтелектуальний характер, який проявляється в усвідомленні працівником зовнішнього примусу та його узгодження зі своїм власним та усвідомленні особю наслідків застосування заходів примусового характеру, розумінні їх суспільної корисності та мети; здійснення його у сфері суспільних відносин, які врегульовані правом трудового права; застосування правового примусу здійснюється на підставах, у межах та порядку, встановлених нормами права у сфері трудових правовідносин; правове становище завжди індивідуалізоване, тобто будь-який вплив тягне як для працівника, так і для роботодавця обмеження правового становища; потенційно примус виникає з моменту початку конфлікту між інтересами особи і держави, що проявляється у невиконанні або неналежному виконанні покладених на неї (особу) обов'язків; метою застосування примусових заходів є попередження і запобігання протиправних дій у трудових правовідносинах, подолання їх шкідливих наслідків, охорона суспільних відносин, що виникають у сфері трудового права, формується зміцнення дисципліни праці; примус у трудовому праві у вузькому розумінні проявляється через заходи юридичної відповідальності, заходи захисту та запобіжні заходи. На підставі наведених ознак автор визначає правовий примус у трудовому праві (у широкому розумінні) як заснований на нормі трудового права правовий вплив на суб'єктів трудових правовідносин, що обмежує їх правове становище шляхом позбавлення окремих прав чи

покладанням на них додаткових обов'язків з метою охорони правопорядку у сфері трудових правовідносин [7]. Правовий примус як наслідок порушення законності у трудових відносинах визначається нормами закону та реалізовується через прямий вплив на порушника шляхом обмеження його правового становища. Метою застосування такого правового впливу є забезпечення охорони та захисту законності у трудових відносинах.

Поряд із застосуванням трудового примусу за порушення законності у трудових відносинах, серед ознак забезпечення законності можна виділити встановлення комплексної системи правових санкцій, спрямованих на забезпечення законності. Так, санкції за своєю правовою природою є негативними наслідками за вчинені правопорушення, а відтак без них законність не може забезпечуватися у повній мірі.

Виділяючи санкції серед інших заходів примусу, Т. М. Лежнева визначає такі їх специфічні риси: мають на меті покарання правопорушника, його виховання, загальну і приватну превенцію, а в окремих випадках – відновлення порушених прав; підставою їх застосування є правопорушення; їм притаманний характер обтяження, що виявляється в покладенні на порушника додаткових обов'язків, позбавленні прав, іншому враженні правового становища; є виразом публічного осуду діянь, що стали підставою їх застосування; їх правова дія спрямована передусім на правопорушника; їх застосування може тягнути за собою виникнення стану покараності; в трудовому праві санкції здебільшого мають універсальний характер (відсутня чітка кореляція «підстава застосування – санкція») [8]. З наведеного випливає, що санкціями у трудовому праві є примусові заходи правового характеру визначені чинним законодавством, які застосовуються до порушника норм трудового права як наслідок його протиправної поведінки шляхом

позбавлення його певних майнових чи особистих благ.

Санкції дисциплінарної відповідальності визначаються виключно Кодексом законів про працю та застосовуються до працівників, тоді як санкції матеріальної відповідальності встановлені нормами адміністративного та кримінального права і стосуються обох сторін трудових правовідносин.

Стаття 265 Кодексу законів про працю, визначаючи відповідальність за порушення законодавства про працю, встановлює розміри штрафних санкцій для роботодавців за передбачені в ній правопорушення [9]. Проектом Трудового Кодексу України передбачено відповідальність сторін трудових відносин в окремій книзі 8 даного кодексу. Так, дана книга складається з двох глав, якими розмежовується відповідальність працівників та роботодавців. В главі 1 книги 8 даного кодексу визначається відповідальність працівників, зокрема вона поділяється на дисциплінарну та матеріальну. Також, законодавець визначає поняття трудової дисципліни та дисциплінарного проступку для ефективності правового регулювання даних правовідносин, формулює підстави та умови притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, визначає перелік дисциплінарних стягнень, які застосовуються до працівників за вчинення ними дисциплінарних проступків, зокрема такими є зауваження, догана і звільнення. Визначив законодавець у проекті Трудового кодексу і порядок застосування таких стягнень та органи, які їх застосовують. Порядок із дисциплінарними санкціями для працівників, проект Трудового кодексу передбачає матеріальні, визначаючи підстави та порядок їх застосування, розміри. Проект Трудового кодексу передбачає також, з-поміж іншого, укладення письмового договору про повну матеріальну відповідальність. Також, особливим видом санкцій у проекті Трудового кодексу визначено колективну матеріальну

відповідальність. В главі 2 книги 8 проекту Трудового кодексу України визначено підстави та умови відповідальності роботодавців. Зокрема, кодекс визначає, що роботодавець, посадові особи роботодавця – юридичної особи, винні у порушенні норм трудового законодавства, невиконанні умов колективних договорів і колективних угод, притягується до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності згідно із законом. Даним проектом визначено підстави для застосування до роботодавця штрафних санкцій та їх розміри, а також матеріальну відповідальність роботодавця за шкоду, заподіяну майну працівника, невиконання обов'язків щодо надання працівникові матеріальних благ і послуг та в інших випадках, встановлених цим Кодексом, законом або трудовим договором. Окрема стаття проекту визначає відповідальність роботодавця за заподіяння моральної шкоди, відповідно до цивільного законодавства. Вважаємо, що така визначеність правових санкцій у трудовому праві беззаперечно сприятиме забезпеченню законності у трудових відносинах.

Також, санкції за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці визначені у статті 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема дана стаття передбачає адміністративні санкції за наступні правопорушення: порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплата їх не в повному обсязі, терміну надання посадовими особами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та фізичними особами - підприємцями працівникам, у тому числі колишнім, на їхню вимогу документів стосовно їх трудової діяльності на даному підприємстві, в установі, організації чи у фізичної особи - підприємця, необхідних для призначення пенсії (про стаж, заробітну плату тощо), визначеного Законом України «Про звернення громадян», або надання зазна-

чених документів, що містять недостовірні дані, порушення терміну проведення атестації робочих місць за умовами праці та порядку її проведення, а також інші порушення вимог законодавства про працю, фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), допуск до роботи іноземця або особи без громадянства та осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, на умовах трудового договору (контракту) без дозволу на застосування праці іноземця або особи без громадянства, порушення встановленого порядку повідомлення (надання інформації) центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, про нещасний випадок на виробництві, порушення встановлених законом гарантій та пільг працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про альтернативну (невійськову) службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Стаття 41.1 даного кодексу визначає штрафні санкції за ухилення осіб, які представляють власників або уповноважені ними органи чи профспілки або інші уповноважені трудовим колективом органи, представників трудових колективів від участі в переговорах щодо укладення, зміни чи доповнення колективного договору, угоди, умисне порушення встановленого законодавством строку початку переговорів або незабезпечення роботи комісій з представників сторін чи примирних комісій у визначений сторонами переговорів строк. А Статті 41-2 та 41-3 визначають штрафні санкції за порушення чи невиконання колективного договору, угоди та ненадання інформації для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням колективних договорів, угод [10]. Визначені санкції за порушення трудового права і Кримінальним кодек-

сом України, зокрема, стаття 172 Кримінального кодексу визначає санкції за грубе порушення законодавства про працю, а в статті 173 Кримінального кодексу визначено заходи правового примусу за грубе порушення угоди про працю. Також, до кримінально караних діянь, за які кримінальним кодексом визначено санкції віднесено примушування до участі у страйку або перешкоджання участі у страйку та невивплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат (статті 174-175 Кримінального кодексу України) [11]. Слід відзначити, що вищенаведені правові норми покликані забезпечувати законність у трудових відносинах, шляхом визначення матеріальної відповідальності за її порушення.

Таким чином, встановлені ознаки даного правового поняття визначають забезпечення законності у трудових відносинах як діяльність суб'єктів трудового права, до яких проектом Трудового кодексу віднесено і державні органи, спрямовану на приведення трудових правовідносин у фактичну відповідність з трудовим законодавством через правові, організаційні та інші фактичні засоби, які охороняються нормами державного примусу. Недостатнє правове регулювання даних правовідносин створює перешкоди для ефективного забезпечення у них законності, що відповідно послаблює загальний режим законності в правовій державі.

Список використаних джерел

1. *Проект Трудового кодексу України* / Текст законопроекту до другого читання від 24.07.20127 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221
2. *Колодій А. М.* Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчиков. – К. : Юрінком Інтер 2000. – 414 с.
3. *Сальников В. П.* Административное право (общая часть) : учебник / В. П. Сальников. – СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 2000. – 256 с.
4. *Селин М. И.* Теоретические проблемы правового регулирования мер пресечения в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. И. Селин. – СПб., 2002. – 136 с.
5. *Лебедев В. М.* Воспитательная функция советского трудового права / В. М. Лебедев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 168 с.
6. *Лейст О. Э.* Проблемы принуждения по советскому праву / О. Э. Лейст // Вестник Моск. ун-та. – Серия 12 «Право» – 1976. – № 4. – 240 с.
7. *Ваганова І. М.* Поняття примусу у трудовому праві України / І. М. Ваганова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3. – С. 232-238.
8. *Лежнева Т. М.* Санкції в трудовому праві України: Автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.05. / Т. М. Лежнева – Київ, 2012. – 20 с.
9. *Кодекс законів про працю України* від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>.
10. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* від 07 груд. 1984 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.
11. *Кримінальний кодекс України* від 5 квітня 2001 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.

Дашутін І. В. Поняття та ознаки забезпечення законності у трудових відносинах

У статті визначено поняття забезпечення законності у трудових відносинах. Розкрито ознаки забезпечення законності у трудових відносинах.

Ключові слова: забезпечення, законність, трудові відносини, праця, працівник.

Дашутин И. В. Понятие и признаки обеспечения законности в трудовых отношениях

В статье определено понятие обеспечения законности в трудовых отношениях. Раскрыто признаки обеспечения законности в трудовых отношениях.

Ключевые слова: обеспечение, законность, трудовые отношения, труд, работник.

Dashutin I. Concepts and signs of ensuring legality in labor relations

In the article defined the concept of ensuring legality in labor relations. The signs of ensuring legality in labor relations are revealed.

Key words: security, legality, labor relations, labor, employee.



Наталія Бернацька,
кандидат юридичних наук,
Перший заступник Міністра
юстиції України

УДК 342.98:349.3

Система гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні

Гарантії правового регулювання соціального забезпечення публічної служби є засобом підвищення престижу професії публічного службовця та компенсацією низького рівня оплати трудової діяльності, що забезпечує конкурентоспроможність відповідних вакансій на ринку праці. Теоретичне встановлення видів гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є актуальним з огляду на необхідність створення належного практичного підґрунтя для реалізації публічними службовцями своїх прав, свобод та обов'язків як учасника трудових відносин, а також як людини і громадянина. Лише за умови встановлення таких основ, держава може вважатись правою та соціальною, оскільки юридичне закріплення гарантій правового регулювання соціального забезпечення свідчить про її готовність юридично забезпечити права та інтереси публічних службовців. В свою чергу, увага науковців до даного питання унеможливить ситуації, за яких державні пільги чи

привілеї будуть нерівномірно розподілятися між різними суб'єктами публічної служби, а також дозволить позбутись негативних наслідків радянської номенклатурної практики, за якої пільгами користуються лише верхні щаблі посадовців. Оскільки види гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні на сьогодні є дослідженими недостатньо, звернення до аналізу даного питання також є доцільним.

Гарантіями правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є передбачені нормами законодавства зобов'язання держави надати публічному службовцю можливість використати свої компенсаційні переваги, у порівнянні з іншими категоріями працівників, за виконання яких вона несе відповідальність.

Аналіз статей Основного Закону нашої держави продемонстрував, що як і у будь-якій сфері суспільних відносин, фундаментальні гарантії закріплено саме у змісті норм Кон-

ституції України. Хоча законодавець оперує термінологією відмінною від поняття «соціальне забезпечення», аналіз виділених нами статей даного документу засвідчив характерність конституційних гарантій досліджуваному інституту.

Для дослідження спеціальних гарантій необхідним є застосування комплексного підходу, який полягає у аналізі норм актів законодавства, які врегульовують функціонування окремих елементів публічної служби, що дозволить здійснити формулювання на їх основі єдиної системи.

Звертаючись до наукової літератури, Г. М. Білецька та М. В. Трубіна при аналізі питання гарантій соціального забезпечення державних службовців [1, с. 22] здійснили посилання перелік видів соціального забезпечення, зазначений у Розділі VI Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [2]. В свою чергу О. С. Верба [3, с. 168-170], досліджуючи гарантії соціального забезпечення військовослужбовців аналогічним чином здійснив аналіз норм Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII [4]. Такі підходи вчених дозволяють нам зробити висновок, що систему спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні становлять передбачені нормами Законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [2], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [5], «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [6], «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [7], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII [4] зобов'язання держави надати публічному службовцю можливість реалізувати своє право на компенсаційні переваги, у порівнянні з іншими категоріями працівників.

Таким чином, керуючись висновками, які ми зробили у процесі дослідження сутності соціального забезпечення публічної служби в Україні, в основі спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні перебувають наступні групи заходів: 1) матеріальні; 2) побутові; 3) професійні; 4) пенсійні; 5) реабілітаційні; 6) рекреаційні; 7) ритуальні; 8) компенсаційні; 9) охоронні.

Підсумовуючи дослідження питання гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, нами встановлено актуальність їх розподілу на наступні види:

1. Конституційні гарантії - зазначений вид становлять правові засоби, встановлені державою у змісті конституційних норм, що забезпечують право публічних службовців реалізувати своє право на компенсаційні переваги, у порівнянні з іншими категоріями працівників. Відзначимо, що окремі гарантії є водночас і конституційними, і спеціальними, оскільки відповідні правила були прийняті в актах спеціального законодавства на основі конституційних норм. Тому, у межах даного різновиду виділимо лише ті, що мають фундаментальну роль і вплив на значно ширше коло суспільних відносин:

1) гарантія права на соціальне забезпечення за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел;

2) гарантія достатнього життєвого рівня публічного службовця та членів його сім'ї.

2. Спеціальні гарантії – ними є правові засоби, встановлені державою у диспозиціях норм Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист зі змісту Конституції України: 1) матеріальні гарантії; 2) побутові гарантії; 3) професійні гарантії;

4) пенсійні гарантії; 5) реабілітаційні гарантії; 6) рекреаційні гарантії; 7) ритуальні гарантії; 8) компенсаційні гарантії; 9) охоронні гарантії.

Конституційні гарантії вже були детально проаналізовані нами у даній роботі, тому вважаємо доцільним підсумувати дослідження даного питання шляхом виділення ознак даного виду: 1) їх встановлення у змісті конституційних норм; 2) дублювання окремих гарантій у змісті норм спеціального законодавства; 3) вичерпний та обмежений характер даних гарантій; 4) можливість поширення даних гарантій на інші категорії працівників.

Аналіз спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні розпочнемо із матеріальних. Матеріальні гарантії полягають у виплаті надбавок, доплат, премій, винагород, допомоги тощо. Наявність такої групи може створити хибне враження тотожності соціального забезпечення публічних службовців та їх матеріального забезпечення, але вони все ж характеризуються суттєвими відмінностями, оскільки оплата праці здійснюється з метою виплати заробітку за виконану роботу. Аналіз норм чинного законодавства засвідчує, що в цілому комплекс матеріальних гарантій для кожного різновиду публічних службовців є індивідуальним. Щодо окремих різновидів (наприклад, державних службовців), матеріальні гарантії складають із заходів стимулювання, близьких за сутністю до матеріального забезпечення, та допомоги для вирішення соціально-побутових питань [2]. В свою чергу, матеріальні гарантії працівників дипломатичних установ включають окрім вже відзначених, грошову допомогу членам сімей за звільнення з роботи у зв'язку з довготерміновим відрядженням [7]. Тому зробимо висновок, що матеріальні гарантії соціального забезпечення мають заохочувальний зміст, а їх надання пов'язується у тому числі й з необхідністю компенсувати низь-

кий рівень оплати праці та обмеження публічних службовців у правах в порівнянні із іншими категоріями працівників.

Побутові гарантії включають у тому числі й конституційну гарантію щодо забезпечення житлом та покращення житлових умов. Такий засіб по суті є характерним для усіх різновидів публічних службовців, проте у різних формах – надання безвідсоткового кредиту, надання службового житла, сприяння покращенню житлових умов тощо. Але даний вид включає значно ширший комплекс гарантій, оскільки побутові гарантії щодо кожного окремого виду публічних службовців мають свої особливі форми. Аналіз чинного законодавства засвідчив, що найдетальніше побутові гарантії регламентовані для військовослужбовців, оскільки до них віднесено у тому числі й продовольче, речове та інші не характерні для інших публічних службовців види забезпечення на кшталт першочергового порядку надання місця у загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладах і дитячих оздоровчих таборів для їх дітей, безоплатне перевезення майна у разі переїзду, першочергове встановлення квартирного телефону тощо [4]. Тобто, до побутових гарантій варто віднести увесь комплекс заходів, спрямований на задоволення житлових та освітніх проблем публічних службовців й членів їх сімей, у тому числі питання житла, облаштування, освіти дітей тощо.

Якщо побутові гарантії стосуються питань, пов'язаних із індивідуальними особистими потребами, то вирішенню проблем забезпечення робочих місць публічних службовців сприяє закріплення комплексу професійних гарантій. До таких нами шляхом аналізу норм чинного законодавства зокрема віднесено надання робочого місця, що відповідає вимогам охорони праці, забезпечення усіма необхідними засобами для здійснення службових функцій, забезпечення засобами, необхідними для

здійснення службових обов'язків, забезпечення формою, яка відповідає встановленим стандартам тощо. Для прикладу наведемо гарантії суддівського професійного забезпечення – згідно норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8] судді наділяються гарантією забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України мантиєю, нагрудним знаком, а також окремим кабінетом, робочим місцем та необхідними для роботи засобами. В даному випадку, професійне забезпечення суддів є показовим, адже включає практично всі доступні публічним службовцям види професійних гарантій соціального забезпечення. Для порівняння, Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [5] взагалі не містить жодних гарантій професійного забезпечення. Проте, не зважаючи на неоднозначність застосування, існування даної групи засвідчує всебічний характер гарантій соціального забезпечення публічних аспектів. У даному контексті публічна служба якісно відрізняється від приватної сфери, оскільки працівникам гарантується забезпечення одразу на побутовому та професійному рівнях.

Пенсійні гарантії також одночасно є і конституційними, і спеціальними. Даний різновид нами віднесено саме до спеціальної групи з огляду на особливий порядок розрахунку та нарахування пенсій публічних службовців. Для прикладу наведемо гарантії пенсійного забезпечення працівників прокуратури: прокурори мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги років; пенсія призначається в розмірі 60 відсотків від суми їхньої місячної чинної заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; за пенсіонерами і членами їхніх сімей зберігаються пільги і гарантії соціального захисту; у визначених законом

випадках непрацездатним членам сім'ї прокурора або слідчого, які були на його утриманні на момент смерті, призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника [5]. Аналізуючи зазначені гарантії можна зробити висновок, що пенсійне забезпечення публічних службовців відрізняється порядком нарахування й розмірами, вихід на пенсію не пов'язується із настанням встановленого законом віку, а на пенсійне забезпечення можуть претендувати у тому числі й члени сімей публічних службовців. Це є свідченням особливого характеру пенсійних гарантій даної категорії працівників, які також є додатковими перевагами взамін наявних обмежень прав та інтересів даної категорії осіб у порівнянні із представниками інших професій.

Реабілітаційні гарантії, як і попередні розглянуті, також знайшли своє відображення і у нормах спеціального законодавства, і на конституційному рівні. Їх становить безкоштовне медичне обслуговування публічних службовців та членів їх сімей. Близькими за сутністю до даного виду гарантій є рекреаційні, які полягають у забезпеченні санітарно-курортного оздоровлення публічних службовців та членів їхніх сімей. Наприклад, у контексті працівників дипломатичної служби обидва види гарантій закріплено у змісті однієї статті – статті 37 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [7]. Тож, реабілітаційні та рекреаційні гарантії не пов'язані безпосередньо із трудовою діяльністю публічних службовців, проте сприяють належному виконанню ними своїх трудових функцій.

Наступна група гарантій пов'язана із вичерпним переліком видів публічної служби, діяльність яких включає загрози життю та здоров'ю. Ритуальними гарантіями забезпечуються не безпосередньо публічні службовці, а члени їх сімей на випадок загибелі таких осіб під час виконання службових обов'язків. Наприклад, згідно частини 2 статті

84 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [5], поховання прокурора, який загинув у зв'язку з виконанням службових обов'язків, або звільненого з посади, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, здійснюється за рахунок коштів, що виділяються органам прокуратури. Дана гарантія полягає у наданні допомоги членам сім'ї публічного службовця у сфері ритуальних послуг. Значною мірою виділяється серед подібних норм гарантія, закріплена частиною 2 статті 103 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [6], згідно якої особа, у якої один із батьків чи усиновлювачів був поліцейським та загинув чи визнаний судом безвісно відсутньою особою під час виконання ним службових обов'язків, має право вступу поза конкурсом за особистим вибором спеціальності до державних і комунальних вищих та професійно-технічних навчальних закладів України для навчання за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Тобто, дана група гарантій спрямована на надання додаткової допомоги членам сімей публічних службовців після їх загибелі, пов'язаної із виконанням службових обов'язків.

Для розуміння сутності групи компенсаційних гарантій звернемося до норми статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8], згідно якої обов'язкове державне страхування життя і здоров'я суддів здійснюється за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. Тобто, компенсаційними гарантіями є втілення права на відшкодування публічним службовцям шкоди здоров'ю та збитків, отриманих під час виконання службових обов'язків.

Останньою групою гарантій є охоронні, які надаються лише виключному переліку публічних служ-

бовців за наявності загрози їх життю та здоров'ю. Право на державну охорону мають зокрема судді. Звернемо увагу, що окрім встановлення режиму охорони суддів та членів їх сімей, згідно частини 3 статті 140 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8] суддя також має право на забезпечення засобами захисту, які йому надаються Службою судової охорони. Тобто, публічним службовцям надаються гарантії як надання захисту компетентними правоохоронними структурами, так і самостійно шляхом отримання дозволу на придбання, видачу, облік, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боеприпасів до неї чи спеціальних засобів індивідуального захисту.

Підсумовуючи дослідження спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, виділимо їх наступні ознаки: 1) закріплення у змісті норм Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»; 2) забезпечення усього комплексу гарантій, які сприятимуть розвитку службовця як професіонала та особистості, та захищеності інтересів членів їх сімей; 3) спрямування на компенсування обмежень публічних службовців у правах в порівнянні із іншими категоріями працівників.

Таким чином, гарантії правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є у цілому новим інститутом вітчизняного права, який характеризується низьким рівнем наукової уваги. Водночас, дослідження сутності даного поняття дозволяє зробити висновок про його закріплення у нормах вітчизняного законодавства, у тому числі Основоного Закону. Аналіз вітчизняного законодавства засвідчив, що гарантії правового регулювання соціального забезпечення публічної служби за-

кріплено на двох рівнях – конституційному та спеціальному. Конституційними є гарантії, що поширюються на усіх без виключення працівників, у тому числі й публічних службовців із урахуванням специфіки їх діяльності. Реалізація спеціальних гарантій пов'язується із нормами Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та спрямовується на компенсування законодавчо встановлених обмежень щодо даної категорії працівників.

Отже, гарантії постійно перебувають у колі зору науковців, проте виключно у контексті окремих видів публічної служби. Дослідження про-

демонструвало можливість об'єднання кожного із таких елементів у єдину систему, оскільки відповідні складові характеризується наявністю низки спільних критеріїв.

Дослідження питання гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні на науковому рівні здійснюється шляхом аналізу норм чинного спеціального законодавства. Проте, на сьогодні лише гарантії окремих різновидів публічної служби отримали наукову увагу, а переважна більшість елементів даної системи все ще залишаються невстановленими. До системи гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби належать як гарантії, закріплені у нормах спеціального законодавства, так і конституційні.

Список використаних джерел

1. Білецька Г. М. Система соціального забезпечення державних службовців в Україні / Г.М. Білецька, М.В. Трубіна // Збірник матеріалів науково-комунікативних заходів Науково-дослідного інституту фіскальної політики. – Ірпінь, 2016. – С. 21-25.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. - № 4. - ст.43.
3. Верба О. С. Соціальний захист військовослужбовців в Україні / О. С. Верба // Юридична наука. – 2012. - № 2. - С. 164-172.
4. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України від 14.04.1992 – 1992 р. - № 15. - стаття 190.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України від 16.01.2015 – 2015 р. - № 2-3. - стор. 54. - стаття 12
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015 – 2015 р. - № 40-41. - стор. 1970. - стаття 379.
7. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 № 2728-III // Відомості Верховної Ради України від 01.02.2002 – 2002 р. - № 5. - стаття 29
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. - № 31. - ст. 545.

Бернацька Н. І. Система гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні

У статті розкрито сутність гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні. Проаналізовано види гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Ключові слова: гарантії, правове регулювання, соціальне забезпечення, публічна служба, соціальні допомога.

Бернацкая Н. И. Система гарантий правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине

В статье раскрыта сущность гарантий правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине. Проанализировано виды гарантий правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине.

Ключевые слова: гарантии, правовое регулирование, социальное обеспечение, публичная служба, социальная помощь.

Bernatska N. System of guarantees of legal regulation of social security of public service in Ukraine

In the article revealed the essence of the guarantees of legal regulation of social security of public service in Ukraine. The types of guarantees of legal regulation of social security of public service in Ukraine are analyzed.

Key words: guarantees, legal regulation, social security, public service, social help.

МЕДИЧНЕ ПРАВО



*Ярослав Шатковський,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
директор ТОВ «РЕНАРТ»*

УДК 342.951 : 614.2

Медична реформа та забезпечення доступності первинної медичної допомоги: адміністративно-правові засади

Медична реформа на слуху. Про неї дискутують, її критикують, нею захоплюються. Абсолютно очевидно, що вона не залишає байдужим практично нікого в Україні. Незважаючи на те, що спроб її проведення за часи незалежності було декілька, нинішня, на переконання автора, зайшла далі всіх. Це вже не проекти, це не «на завтра». Це вже зараз. Прийнято Закони України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та від 14 листопада 2017 року № 2206-VIII «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості». Активно працюються відомчі документи Міністерства охорони здоров'я України. Наше завдання полягає у тому, щоб проаналізувати, як в адміністративно-правовому вимірі ці зміни співвідносяться із принципом доступності первинної медичної допомоги.

Передовсім, що нового привніс Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» у справу адміністративно-правового та фінансового забезпечення охорони здоров'я загалом та первинної медичної допомоги зокрема? Таких новацій є чимало, вкажемо ключові з них:

1) програма державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій) - програма, що визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів Державного бюджету України згідно з тарифом, для профілактики, діагностики, лікування та реабілітації у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами;

2) надавачі медичних послуг - заклади охорони здоров'я усіх форм власності та фізичні особи - підприємці, які одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та уклали договір про медичне обслуговування населення з головними розпорядниками бюджетних коштів;

3) відповідно до цього Закону держава гарантує повну оплату згідно з тарифом за рахунок коштів Державного бюджету України надання громадянам необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, що передбачені програмою медичних гарантій [1].

Тобто ми бачимо, що оплату надання пацієнтам медичної допомоги в державних комунальних лікувально-профілактичних установах держава гарантує не у повному обсязі. Лише у межах програми державних гарантій медичного обслуговування населення. Також звертає на себе увагу необхідність для надавача медичних послуг укладення договору про медичне обслуговування населення з головними розпорядниками бюджетних коштів. Цим розпорядником наразі визначено Національну службу здоров'я.

Програма медичних гарантій, відповідно до вказаного вище закону базується на таких принципах [1]:

1) законодавче визначення умов і порядку фінансування надання медичних послуг та лікарських засобів за рахунок коштів Державного бюджету України за програмою медичних гарантій;

2) надання рівних державних гарантій для реалізації пацієнтами права на охорону здоров'я незалежно від віку, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, зареєстрованого місця проживання, за ознакою мови або іншими ознаками;

3) забезпечення збереження і відновлення здоров'я населення шляхом надання медичних послуг та лікарських засобів належної якості;

4) цільове та раціональне використання коштів, передбачених на фінансування надання медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

5) універсальність та справедливість доступу до необхідних медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

6) передбачуваність та спланованість обсягу медичних послуг та лікарських засобів;

7) гласність, прозорість та підзвітність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення;

8) конкуренція і відсутність дискримінації надавачів медичних послуг.

Другий «пласт» питання, що нами розглядається, - первинний рівень медичної допомоги, який наочно демонструється у рамках сільської медицини. Саме цим питанням присвячено Закон України від 14 листопада 2017 року № 2206-VIII «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості». Стаття 3 даного нормативно-правового акту стверджує, що Підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сферах охорони здоров'я та регіонального розвитку, що здійснюються на таких принципах:

1) ефективності підтримки розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості;

2) забезпечення участі органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, наукових установ у формуванні та реалізації державної політики в зазначених сферах;

3) створення рівних можливостей для доступу територіальних громад до підтримки, передбаченої загальнодержавними, регіональними та місцевими програмами розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості;

4) ефективності використання бюджетних коштів, передбачених для виконання зазначених програм;

5) відкритості та прозорості надання державної підтримки.

Також далі у законі стверджується, що держава забезпечує виконання заходів з підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості зокрема через наближення якісного медичного обслуговування до населення шляхом сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності у сільській місцевості, удосконалення мережі закладів охорони здоров'я, зокрема центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги, та матеріально-технічної бази таких закладів, створення умов для діяльності лікарів загальної практики - сімейних лікарів та лікарів інших спеціальностей, які надають первинну медичну допомогу та зареєстровані як фізичні особи - підприємці і одержали в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, а також уклали договір про медичне обслуговування населення з відповідним розпорядником бюджетних коштів, проведення у сільській місцевості періодичних виїзних прийомів лікарів-спеціалістів [2].

Тут ми не можемо обійти питання співвідношення статті 49 Конституції України та реалії медичної реформи, що наразі здійснюється в Україні, зокрема стосовно первинного рівня медичної допомоги. Прийняття у 1996 році Конституції України стало визначною подією у житті українського народу та держави. З'явився документ, на підставі якого стало можливим вибудувати всю систему українського законодавства. Цей документ визначив стратегію державотворення і правотворення держави. Це було визначною подією. Сподівання громадськості на наслідки прийняття Основного закону України багато в чому виправдалися, хоча залишаються не вирішеними багато проблемних питань.

У статті 49 Конституції України визначено, що кожен громадянин має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Водночас у диспозиції статті зазначено, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; мережа таких закладів не може бути скорочена [3]. На нашу думку, громадяни України в переважній більшості не мали належної можливості реалізовувати права, зазначені у цій статті. З іншого боку, і держава через зменшення необхідного фінансування медичної галузі не забезпечує реальної безоплатності надання медичної допомоги. Серед причин та проблем, що зумовили зміну фінансування та запровадження стратегій підвищення ефективності використання ресурсів системи охорони здоров'я, В. М. Рудий, Ю. М. Вітренко та Л. М. Підгорна виокремлюють не реалістичність державних гарантій щодо медичного обслуговування (стаття 49 Конституції України щодо безплатності медичної допомоги в державних і комунальних медичних закладах) [4, с. 45].

Керуючись тією обставиною, що за узагальненими показниками приблизно 70 % пацієнтів повинні отримувати медичну допомогу саме на первинній ланці, вкажемо, що питання платності / безоплатності її надання є вкрай важливим та соціально чутливим. У зв'язку з цим, сьогодні українські правники та фахівці охорони здоров'я дискутують щодо доцільності (недоцільності) впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні. Задаючи загальний тон подальших аргументів, зазначаємо, що альтернативи обов'язковому медичному страхуванню в Україні немає. Щоб поліпшити ситуацію, яка склалась у вітчизняній охороні здоров'я, потрібно шукати шляхи вирішення нагальних проблем.

Про що йдеться? Зазначена проблема передусім правова і лише потім – фінансова, організаційна, психологічна. Ідеться про те, що

обов'язкове медичне страхування здатне суттєво змінити організацію охорони здоров'я в Україні та можливість для реалізації прав пацієнтів. Для наукових досліджень обов'язкове та добровільне медичне страхування є перспективними напрямком, оскільки обов'язкове ще не запроваджено в Україні (а отже, від науковців багато в чому залежить модель, яку у підсумку буде прийнято), а добровільне, хоча і функціонує, проте має чимало невирішених проблем. Варто погодитись із думкою В. Ю. Стеценко, яка зазначає, що обов'язковий – це імперативний. Тобто, говорячи про обов'язкове медичне страхування, розуміючи, що перше слово у даному терміні є визначальним, скеровуючим, доходимо висновку: держава повинна створити умови для отримання страхового полісу кожним громадянином. Обов'язкове – це значною мірою обов'язок держави, фактично у неї немає іншого вибору, саме тому ми говоримо про переважно публічно-правовий характер регулювання даного виду страхування [5, с. 163].

Деякі науковці, в тому числі і конституційного права, стверджують, що в Україні немає проблеми з реалізацією статті 49 Конституції України стосовно медичного страхування, адже воно фактично є. У вигляді добровільного медичного страхування. Одне з принципових питань, на якому вважаємо за доцільне зупинитись, – це відмінності між цими двома видами медичного страхування. Адже не можна погодитись, що практика функціонування добровільного медичного страхування означає вирішення питання щодо забезпечення реалізації вказаної частини статті 49 Основного закону України. Аналіз доступної літератури, практика української законотворчості, огляд зарубіжних прикладів свідчать, що відмінності зводяться до таких принципів моментів:

1. Вплив держави. Якщо обов'язкове медичне страхування є видом державного соціального

страхування, то добровільне (навіть виходячи із назви) значно меншою мірою залежить від держави.

2. Джерела фінансування. Для обов'язкового це обов'язкові відрахування роботодавців або органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, а для добровільного – особисті гроші громадян, прибуток роботодавців, відсотки від внесків тощо.

3. Формування тарифів на медичні послуги. У разі обов'язкового страхування – погодження між страховою медичною організацією, лікувальною установою, органами виконавчої влади, медичними асоціаціями тощо, то за добровільного – угода між страховою медичною організацією та лікувальною установою, де буде надаватись та чи інша медична послуга [6, с. 295–296]. Відзначимо, що добровільне медичне страхування – це додаток до системи охорони здоров'я, але це не вирішує проблеми реалізації права людини на обов'язкове (державне, соціальне) медичне страхування, де діють принципи солідарної відповідальності:

- багатий платить за бідного;
- здоровий платить за хворого;
- молода особа платить за особу похилого віку.

Добровільне ж медичне страхування передбачає інше: кожен платить за себе.

Розбудова в Україні демократичної, правової, соціально орієнтованої держави обумовлюють необхідність більш пильної уваги до проблем забезпечення та реалізації прав, свобод та законних інтересів держави. Необхідно погодитись: сформульовані свого часу новаторські позиції В. Б. Авер'янова стосовно зміни парадигми діяльності держави – в основі має стати людина, її інтереси, і, як наслідок такого бачення – формування людиноцентристської ідеології діяльності держави, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи «служити» інтересам громадян, заслуговує на підтримку [7]. У такому випадку ми зможемо дійсно

пишатись тим, як в Україні забезпечується реалізація ключових прав людини. На сьогодні ж ми маємо цілу низку проблем, невирішеність яких обумовлює необхідність пошуку адекватних механізмів, в тому числі і шляхом здійснення наукових досліджень.

Медицина є однією із галузей суспільного життя, у якій самим безпосереднім чином віддзеркалюються всі досягнення та недоліки державної соціальної політики. У разі виникнення хвороби людина стає більш уразливою з медичної, соціальної, психологічної точок зору. Проте на практиці, як справедливо стверджується у публікації А. А. Бабаніна та співавторів, громадяни України стикаються з великою кількістю проблем у процесі їх обслуговування системою охорони здоров'я. Не секрет, що система охорони здоров'я і зокрема медична допомога в Україні за останні роки характеризується впливом кризових явищ, що відбуваються в соціальній сфері в цілому. Відбулося падіння авторитету державної системи охорони здоров'я, яка склалася за багато десятиліть [8, с. 58].

Однією із нагальних проблем України сьогоднішнього дня є організація належної системи охорони здоров'я громадян на первинному рівні. Тому, який максимально наближений до людини. Йдеться про те, що від якісно функціонуючої первинної медицини багато в чому залежить реалізація права громадянина на отримання медичної допомоги. Ми робимо акцент саме на забезпеченні з боку держави можливостей для реалізації вказаного права.

Цікавий документ міститься на офіційному сайті Міністерства юстиції України. Заступник директора Департаменту – начальник відділу з питань гуманітарного законодавства Департаменту соціального, трудового та гуманітарного законодавства Міністерства юстиції України

Сидоренко Т. М. надавала свого часу роз'яснення з приводу правових засад реформування галузі охорони

здоров'я. Серед іншого, там зазначене наступне:

1. На первинному рівні медичну допомогу отримують лише люди похилого віку та діти. Працездатне населення користуються спеціалізованою та високоспеціалізованою медичною допомогою.

2. Ця тенденція є несприятливою, оскільки, у високорозвинених країнах потреба в первинній медичній допомозі, яка надається сімейними лікарями - найбільша, у спеціалізованих - менша, а у високоспеціалізованих ще менша.

3. Разом з тим, ще на первинному рівні більшість хвороб можна вилікувати без потреби втручання спеціалістів вузького профілю.

4. Отже, з огляду на зазначене, існуюча система охорони здоров'я не задовольняє більшості проблем населення України.

5. Реформування галузі охорони здоров'я, насамперед слід здійснювати вдосконаливши існуючу нормативно-правову базу.

6. Основи законодавства України про охорону здоров'я потребують перегляду, зважаючи на нові тенденції розвитку суспільства.

7. Необхідно визначити на законодавчому перелік платних послуг (так званих "медичних послуг другого рядного значення", "парамедичних послуг); умови запровадження медичного страхування, тощо.

8. Крім того, потребує врегулювання питання запровадження інституту сімейної медицини [9].

Як видається, суттєве заперечення викликає та обставина, що ніби-то на первинному рівні медичну допомогу отримують лише люди похилого віку та діти. Працездатне населення користується спеціалізованою та високоспеціалізованою медичною допомогою. З такою постановкою питання не можна погодитись. Доцільно хоча б проаналізувати статистичні дані, щоб зрозуміти, що це не відповідає дійсності.

Важливо звернути увагу на ту обставину, що первинний рівень ме-

дичної допомоги є максимально чутливим до питань фінансування. За справедливою думкою Н. В. Шевчук, сформульованою на сторінках «Публічного права», актуальність фінансування медицини на рівні регіонів пояснюється багатьма причинами, основними із яких можуть вважатись:

а) переважна більшість організаційно-правових кроків, спрямованих на адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я на регіональному рівні, мають значну залежність від фінансування;

б) Державний бюджет України, який приймається Верховною Радою України щороку, містить певну кількість коштів, що виділяються на охорону здоров'я. Частина із них потрапляє на рівень області та району централізовано через кошти, що виділяються на охорону здоров'я; частина – через кошти із бюджетів областей чи районів;

в) приклад Вінницької, Дніпропетровської, Донецької областей та

міста Києва, які відповідно до закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 7 липня 2011 № 3612-VI отримали додаткове фінансування, засвідчив про те, що результати такого експерименту багато в чому стали успішними. На глибоке переконання автора, значною мірою це стало завдяки додатковим коштам, що виділялись саме у ці області для реформування охорони здоров'я [10, с. 54-55].

На завершення зазначу, що проблематика забезпечення доступності медичної допомоги на первинному рівні є питанням загальнодержавного значення. Від його належного вирішення багато в чому залежатиме ставлення пересічного громадянина до сфери охорони здоров'я та держави загалом.

Список використаних джерел

1. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII // Офіційний вісник України. – 2018. – 12 січня. – Ст. 148
2. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14 листопада 2017 року № 2206-VIII // Офіційний вісник України. – 2018. – 12. Січня. – Ст. 149
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
4. Рудий В. М. Можливості змін в системі охорони здоров'я і закладів охорони здоров'я / Рудий В. М., Вітренко Ю. М., Підгорна Л. М. // Главный врач. – 2005. – № 12. – С. 40-46.
5. Стеценко В. Ю. Обов'язкове медичне страхування: поєднання публічного і приватного права / В. Ю. Стеценко // Публічне право. – 2014. - № 3. – С. 162-168
6. Стеценко С. Г. Медицинское право: учеб. / С. Г. Стеценко. – СПб.: Изд во “Юридический центр Пресс”, 2004. – 572 с.
7. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2006. - № 5. – С. 11-17
8. Бабанин А. А. Актуальные вопросы нормативно-правового обеспечения здравоохранения современной Украины / Бабанин А. А., Куцевол Б. Л., Масаев М. В. // Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности: материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции, М., 26 марта 2004 г./ [под общ. ред. С. Г. Стеценко]. – М.: Издательская группа «Юрист», 2004. – С. 58-59

9. Сидоренко Т. М. Правові засади реформування галузі охорони здоров'я: стан, проблеми, перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Т. М. Сидоренко. – Режим доступу: // https://minjust.gov.ua/m/str_6764

10. Шевчук Н. В. Фінансування медицини як складова механізму адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я на регіональному рівні / Н. В. Шевчук // Публічне право. – 2014. – № 2. – С. 52–58.

Шатковський Я. М. Медична реформа та забезпечення доступності первинної медичної допомоги: адміністративно-правові засади.

У статті розглянуті актуальні питання співвідношення медичної реформи та доступності медичної допомоги на первинній ланці її організації. Акцентована увага на проблемах фінансування медичної допомоги та запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування.

Ключові слова: медична реформа, охорона здоров'я, медичне право, первинний рівень, адміністративне право, пацієнти.

Шатковский Я. Н. Медицинская реформа и обеспечение доступности первичной медицинской помощи: административно-правовые основы.

В статье рассмотрены актуальные вопросы соотношения медицинской реформы и доступности медицинской помощи на первичном звене ее организации. Акцентируется внимание на проблемах финансирования медицинской помощи и внедрении в Украине обязательного медицинского страхования.

Ключевые слова: медицинская реформа, здравоохранение, медицинское право, первичный уровень, административное право, пациенты.

Shatkovskij J. Healthcare reform and the availability of primary health care: legal and administrative framework.

The article considers topical issues of correlation of health reform and the availability of medical care at the primary level of organization. The attention is focused on the problems of health care financing and implementation in Ukraine of compulsory medical insurance.

Key words: healthcare reform, health care, medical law, primary level, administrative law, patients.



Андрій Миронов,

аспірант кафедри галузевих юридичних
дисциплін Національного педагогічного
університету імені М. П. Драгоманова

УДК 351.77

Державний та громадський контроль у сфері охорони здоров'я: спільні риси, відмінності та пріоритети в сучасній Україні

Сфера медицини та система охорони здоров'я України наразі потребують суттєвого удосконалення. Це пов'язано з багатьма причинами, викремимо деякі із них:

- по-перше, медична реформа, що наразі проходить у нашій державі, засвідчила неоднозначність суспільного до неї ставлення та складність прогнозування кінцевого результату;

- по-друге, поступово у свідомість пересічних громадян проникає та ідея, що медична допомога – це не лише соціальне спрямування діяльності держави, а, поряд із цим (а можливо і найголовніше), - це складова економіки держави. Відтак, за певну частину медичної допомоги доведеться офіційно сплачувати;

- по-третє, тривалість життя середньостатистичного українця на десять-дванадцять років менше, ніж жителя західної Європи. Думається, що стан охорони здоров'я громадян теж впливає на таку невтішні показники;

- по-четверте, система контролю за якістю та доступністю надання

медичної допомоги повинна знаходитись на належному рівні, що, серед іншого, гарантуватиме реалізацію прав громадян у сфері охорони здоров'я.

Значною мірою відстану контролю за сферою охорони здоров'я, від самого стану медичної галузі багато в чому залежить якість життя людини. А це питання не є суто філософським, воно має певне наповнення і у медичному та організаційно-правовому вимірі. Ми поділяємо думку В. З. Кучеренка та М. Н. Пешкова, які стверджують, що «якість життя розглядається сьогодні як комплекс ціннісних характеристик життєдіяльності індивідів (соціальних груп, суспільства в цілому), а також умов і процесів її здійснення, що визначають їх відповідність природно і соціально заданим потребам і культурно обумовленим цінностям у їх об'єктивному і суб'єктивному прояві. Вона пов'язана не тільки із задоволенням базових потреб людини у харчуванні, безпеці, продовженні роду тощо, але й з можливостями реалізувати себе в

праці, духовному житті та інших властивих людині видах життєдіяльності. У той же час якість життя характеризується свободою розвитку окремої людини та суспільства, задоволеністю життям людей, соціальними відносинами та навколишнім середовищем [1, с. 30].

Становлення України як демократичної держави, відповідні перетворення в суспільстві потребують формування нової концепції державного управління галуззю охорони здоров'я, обґрунтування системи управління її складовими. Серед них особливе місце посідає система державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я, яка є надзвичайно складною, значною за обсягом та впливом на ефективність діяльності галузі. Правова природа контролю виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них. Контроль здійснюється в чітких правових рамках, його суб'єкти керуються у своїй діяльності чинними нормами права, і він викликає певні юридичні наслідки [2, с. 1-2].

Важливим чинником, на який варто звернути увагу у контексті комплексного аналізу контрольної функції держави у сфері охорони здоров'я, є спільні риси, відмінності та пріоритети в сучасній Україні державного та громадського контролю. Здавалося б, із державним контролем ситуація є більш зрозумілою, адже є конкретні публічно-правові інституції, до повноважень яких відноситься здійснення державного контролю у сфері охорони здоров'я. Проте це не завжди так. Водночас, ми маємо проаналізувати сутність та особливості громадського контролю у цій царині. Попри те, що він, з одного боку, є менш формалізованим, проте з іншого боку, - він теж повинен бути у правовому полі держави. До прикладу, якщо ми візьмемо перспективу запровадження в Україні обов'язкового медичного страхуван-

ня, то, за думкою В.Ю. Стеценко, то воно спрямоване не тільки на зміну фінансування охорони здоров'я, але і на зміну організаційних структур медицини, котрі обумовлюють посилення безпеки медичної допомоги [3, с. 51-52]. Думається, і структур контролюючих у тому числі.

Як стверджує Т. Семигіна, аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського контролю: 1) звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів; 2) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення; 3) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки на об'єктах громадського контролю [4]. У продовження цього, С. О. Сошинський та О. М. Герус зазначають, що результати проведених досліджень показали, що у зв'язку з відсутністю системи нагляду громадськості за закладами охорони здоров'я і частковим незадоволенням як рівнем фінансування системи охорони здоров'я, так і рівнем медичних послуг у лікарнях виникають неформальні об'єднання пацієнтів, які власними зусиллями намагаються контролювати процеси (у тому числі – медичні), що відбуваються в закладах охорони здоров'я, але без будь-яких протоколів, документів щодо роботи в цьому закладі, без розуміння процесів. Зазвичай такі групи створені кількома активістами, до яких долучаються пацієнти і їх родичі, а також благодійні та інші організації, використовуючи й мережу Інтернет. Стихійні

громадські утворення чи зареєстровані у встановленому порядку громадські організації починають проявляти власну ініціативу, яка доволі часто може нашкодити як пацієнту, так і лікарю [5, с. 78].

Тобто ми бачимо, що стосовно громадського контролю теж є певні зауваження. І нерідко причина їх криється саме у відсутності (неадекватності) адміністративно-правових заходів регулювання.

Цікавим є зарубіжний досвід громадського контролю у сфері медичної діяльності. Приміром, Велика Британія може вважатись гарним прикладом для наслідування з багатьох причин. Що стосується сфери охорони здоров'я, то ми бачимо у цій державі розвинену систему громадського контролю за медичною сферою. Як стверджує Джим МакМанус, директор громадського департаменту охорони здоров'я графства Хартфордшир, член ради директорів Public Health England [6], ми несемо відповідальність за здоров'я суспільства, заохочуючи до дискусії населення, організовуючи консультації, заходи щодо місцевого самоврядування, надаючи підтримку уряду. Слідкуємо за здоров'ям британців у рамках національної служби охорони здоров'я та займаємося питаннями підготовки до надзвичайних ситуацій. У функції Public Health England входять також проведення досліджень, збір та аналіз даних про те, наскільки правильно люди розуміють поняття «здоров'я» й наскільки адекватно реагують на будь-які суспільні проблеми. Щомісяця ми маємо робити звіти та будувати плани на наступний період. Окрім цього, наша організація мусить допомагати владі, місцевим чиновникам і фахівцям, які працюють у системі охорони громадського здоров'я, розвивати цю галузь. Робота нашої організації будується за затвердженим річним планом, де розписано виконання основних функцій, викладено заходи, у котрих ми братимемо участь протягом наступного року, та сформульовано наші

прогнози — наскільки всі ці зусилля зможуть поліпшити суспільне здоров'я. Цю стратегію визначає науково-дослідна група, спираючись на статистичні дані за минулий період. До речі, уся медична статистика у Великій Британії оприлюднена: щотижня на нашому публічному сайті можна знайти графіки захворюваності на всі недуги та смертності від них у будь-якому регіоні країни, для будь-якого віку. Щорічні Health Check-програми для населення складаються лише після аналізу доказів, необхідних для успішної перевірки стану здоров'я людей різного віку.

Тобто, можна зробити висновок, що такого роду організації Великої Британії здійснюють контрольні функції, котрі, своєю чергою, спрямовані не виключно на пошук невідповідностей в організації чи безпосередньому наданні медичної допомоги (медичних послуг), а і фактично допомагають офіційним публічно-правовим інституціям сфери охорони здоров'я оприлюднювати інформацію з приводу офіційних статистичних показників медичної сфери.

Реалії України свідчать про правильну спрямованість громадського контролю за сферою охорони здоров'я, проте є певні відмінності, які можуть бути пояснені різними причинами. Майже всі громадські ініціативи, створені при закладах охорони здоров'я станом на сьогодні, працюють без системного підходу, методичних рекомендацій, чіткого плану дій, з певними порушеннями законодавства і часто - із конфронтацією з головними лікарями цих закладів. Звичайно, підґрунтям цього є пасивна позиція МОЗ України, інших міністерств і відомств щодо законодавчого закріплення обов'язкового створення наглядових та інших рад при закладах охорони здоров'я, у формальному підході місцевих органів влади й адміністрації закладу охорони здоров'я до формування таких громадських ініціатив, у відсутності координації співпраці наглядових та опікунських рад з різних регіонів

України, у недостатньому інформаційному супроводі діяльності громадських ініціатив і, як наслідок, - у їх непрозорій та, відповідно, часто непрофесійній діяльності [7].

Натомість мають місце і позитивні риси з прикладами, гідними наслідування. Зокрема, мова йде про проведений експеримент на підконтрольній території Луганської області. Так, 6-20 січня 2016 р. відбулось громадське обговорення проекту Положення про громадський контроль в сфері охорони здоров'я за участі пацієнтських спільнот, лікарів, соціальних служб та представників органів місцевого самоврядування у містах Кремінна, Рубіжне, Лисичанськ, Старобільськ та Северодонецьк. Під час заходів учасники розглянули наявні механізми участі громади в сфері планування та використання коштів місцевих бюджетів Департаментів охорони здоров'я, обговорили проект Положення про громадський контроль в сфері охорони здоров'я, досвід українських та європейських міст в питаннях впровадження ініціатив бюджету участі. Окрема частина заходів була присвячена розробці конкретних планів адвокаційної діяльності громадських активістів та пацієнтських спільнот з метою прийняття та імплементації Положення про громадський контроль в сфері охорони здоров'я у містах Кремінна, Рубіжне, Лисичанськ, Старобільськ та Северодонецьк [8].

Що ж сприятиме більш якісному здійсненню громадського контролю у сфері охорони здоров'я? Передовсім, формування однакових зрозумілих і прозорих «правил гри» стосовно участі громадськості у справах діяльності публічно-правових інституцій сфери охорони здоров'я. Також важливими є повноваження громадських контролерів. І, що не менш важливо, межі їхньої контрольної діяльності.

Кращим рішенням (спрямованим на вигоду для всіх зацікавлених у стабільній роботі закладу охорони здоров'я) для успішного і компетент-

ного керівника є підтримання/ініціація створення при закладі охорони здоров'я наглядової ради, основними завданнями якої є:

- ✓ допомога у визначенні стратегії розвитку лікувально-профілактичного закладу, бюджетне та перспективне планування;

- ✓ активне забезпечення його потреб у ресурсах (за рахунок бюджетних коштів, а також фандрайзингу - технічної, благодійної допомоги та інших джерел фінансування);

- ✓ професійне розроблення програм і проектів приватно-державного партнерства та координація їх впровадження;

- ✓ збалансований контроль цільового використання ресурсів і публічна звітність;

- ✓ інформаційне та маркетингове підтримання діяльності закладу охорони здоров'я, допомога у вжитті профілактичних заходів і популяризація найкращих лікарських практик;

- ✓ системний моніторинг якості надання медичних послуг;

- ✓ фахове залучення експертів з метою поліпшити доступність медичних послуг тощо [5, с. 80].

На наше переконання, ключовими відмінностями державного та громадського контролю у сфері охорони здоров'я є наступні:

- по-перше, цільова спрямованість державного контролю перш за все торкається забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя, контролю за обігом наркотиків та лікарських засобів. Своєю чергою, громадський контроль більш широкий, він фактично може стосуватись будь-якої сторони організації медичної допомоги чи лікувально-профілактичного процесу;

- по-друге, органи державного контролю є складовими публічно-правових інституцій з визначеною організаційно-штатною структурою та державним фінансуванням, в той час як органи громадського контролю є незалежними від держави і фінансуються за рахунок будь-яких не захищених законом джерел;

- по-третє, органам державного контролю дозволено лише те, що прямо передбачено чинними нормативно-правовими актами, а органи громадського контролю мають право робити все, що не заборонено чинним законодавством.

З розуміння суті контролю в публічному адмініструванні як здійснення перевірки відповідності діяльності керованого об'єкта приписам керуючого суб'єкта та усунення виявлених недоліків впливає, що контроль є самостійною функцією публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Функція контролю перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, вона полягає в оцінці відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять у цілому перед системою управління. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність у сфері охорони здоров'я, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

В сучасних умовах виникла потреба у нових підходах до системи державного контролю, системи орга-

нів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері публічного адміністрування, а управлінські рішення не стали ефективнішими [9, с. 67]

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій [10, с. 246].

На завершення вкажу, що державний та громадський контроль є двома сторонами однієї медалі, - а саме покращення стану справ у сфері охорони здоров'я через виявлення недоліків та пропозиції щодо їх усунення. Від належного стану справ у цій царині у вигаши будуть всі - пацієнти, лікарі, суспільство, держава.

Список використаних джерел

1. *Кучеренко В. З.*, Пешков М. Н. Правовые аспекты качества жизни // Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности: Материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции, М., 26 марта 2004 г./ [под общ. ред. С. Г. Стеценко]. - М.: Издательская группа «Юрист», 2004. - С. 30
2. *Рожков Г. С.* Державний контроль і нагляд в сфері охорони здоров'я // Теорія та практика державного управління. - 2009. - № 3. - С. 1-5
3. *Стеценко В. Ю.* Обов'язкове медичне страхування як крок до вирішення багатьох проблем української медицини: правові засади / В. Ю. Стеценко // Публічне право. - 2016. - № 3. - С. 48-53
4. *Семигіна Т.* Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я / Т. Семигіна // Віче. - 2009. - № 19. - С. 31-33.
5. *Сошинський С. О.*, Герус О. М. Система громадського контролю в галузі охорони здоров'я: ризики та вигоди для професійної спільноти і пацієнтів // Наука і практика. Міжвідомчий медичний журнал. - 2014. - № 1. - С. 76-81
6. *Приходько Т.* Громадський контроль у системі охорони здоров'я // Ваше здоров'я. - 2015. - 11 грудня // <http://www.vz.kiev.ua/gromadskij-kontrol-u-sistemi-oxoroni-zdorovya/>

7. Головончук І. Опікунська рада при закладі охорони здоров'я: як створити й організувати ефективну роботу: інформаційно-метод. посіб. / І. Головончук, Д. Непочатова, Л. Сідельнік. – К., 2013. – С. 60.

8. Громадський контроль в сфері охорони здоров'я (Луганщина) // http://www.irf.ua/allevnts/news/grom_kontrol_luganshchyna/

9. Стрельченко О. Г. Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я // Адміністративне право і процес. – 2012. - № 2. – С. 66-72

10. Медичне право України: Підручник / За заг. ред. С. Г. Стеценка. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 507 с.

Мионов А. Г. Державний та громадський контроль у сфері охорони здоров'я: спільні риси, відмінності та пріоритети в сучасній Україні

Статтю присвячено адміністративно-правовій сутності контролю у сфері охорони здоров'я. Основна увага приділена питанням спільних рис, відмінностей та пріоритетів у сучасній Україні. Акцент зроблений на важливості здійснення контролю у сфері медичної діяльності.

Ключові слова: державний контроль, громадський контроль, охорона здоров'я, медицина, медичне право.

Мионов А. Г. Государственный и общественный контроль в сфере здравоохранения: общие черты, различия и приоритеты в современной Украине

Статью посвящено административно-правовой сущности контроля в сфере здравоохранения. Основное внимание уделено вопросам общих черт, различий и приоритетов в современной Украине. Акцент сделан на важности осуществления контроля в сфере медицинской деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, общественный контроль, здравоохранение, медицина, медицинское право.

Mironov A. State and public control in the sphere of health: commonalities, differences and priorities in modern Ukraine

The article is devoted to administrative-legal entity control in the sphere of health protection. The focus is on issues of similarities, differences and priorities in modern Ukraine. Emphasis is placed on the importance of implementing control in the sphere of medical activities.

Key words: state control, social control, health, medicine, medical law.

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Ярослав Сідей,
суддя Хустського районного суду
Закарпатської області

УДК 347.962.6

Дисциплінарна відповідальність суддів: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судді визнані носіями судової влади, вони є незалежними (ст. 129 Конституції України) від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання (ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Однією з гарантій незалежності суддів є особлива процедура притягнення їх до юридичної відповідальності, яка регламентується Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Питання юридичної відповідальності суддів, зокрема дисциплінарної, неодноразово були предметом дискусій як серед самих працівників суддівського корпусу, так і серед науковців, котрі тим чи іншим чином розглядали правовий статус суддів. Незважаючи на велику кількість наукових робіт, присвячених цій тематиці, питання дисциплінарної відповідально-

сті суддів й досі залишаються актуальними.

З огляду на це, завданнями даної статті є: по-перше, визначити зміст дисциплінарної відповідальності суддів, по-друге, розглянути особливості здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів.

Одним із видів юридичної відповідальності носіїв судової влади є дисциплінарна відповідальність, адже зміцнення законності в діяльності органів правосуддя безпосередньо пов'язане зі станом дисципліни, рівнем культури та етики, а також фахової підготовки їх працівників. Саме тому дотримання трудової дисципліни є одним з основних обов'язків судді. Підставою дисциплінарної відповідальності для судді є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто винного, протиправного порушення службових обов'язків. Слід відзначити, що дисциплінарна відповідальність суддів є одним із засобів забез-

печення виконання їх професійних (службових) обов'язків, а відтак суддівської дисципліни. Загальним об'єктом дисциплінарних проступків є дисципліна – становище, за якого усі суб'єкти правовідносин влади і підпорядкування неухильно повинні додержуватися певних правил та встановленого порядку, які визначені законами, статутами та положеннями.

Суддівська дисципліна є одним із видів спеціальної (статутної) дисципліни, оскільки пов'язана з професійною діяльністю носіїв судової влади. Суддівська дисципліна у вузькому змісті – це соціальні правила поведінки суддів (вимоги, що до них висуваються) і фактична їх реалізація. Об'єктивна сторона дисциплінарних проступків характеризується діянням (дією або бездіяльністю), і лише в окремих випадках (так званий матеріальний склад правопорушення) суспільно шкідливими наслідками та причинним зв'язком між діянням і наслідками, а також такими ознаками, як місце, час, обстановка, засіб вчинення діяння. Суб'єктом дисциплінарного правопорушення може бути тільки фізична осудна особа. При цьому вік такої особи може бути різним: він визначається окремими актами законодавства більш або менш конкретно і залежить, наприклад, від віку, по досягненні якого особа може стати суддею. Із суб'єктивної сторони дисциплінарні проступки характеризуються виною у формі умислу або необережності.

Дисциплінарна відповідальність завжди пов'язана із невиконанням або неналежним виконанням працівником своїх трудових обов'язків, тобто порушенням трудової дисципліни. Дисциплінарна відповідальність суддів як вид юридичної відповідальності полягає в накладенні на порушника суддівської дисципліни несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення відповідності діяльності і поведінки суддів професійним стан-

дартам (суддівської дисципліни). Особливий статус судді вимагає від нього не тільки особливого контролю за власною поведінкою, але й відповідних дій з боку держави, оскільки авторитет судової влади та його підтримка все ж таки є державною справою – судові рішення проголошуються іменем держави. Дисциплінарна відповідальність полягає в офіційному реагуванні на вчинення суддею дій, які компрометують його як суддю, незалежно від того, вчинені вони в суді під час здійснення своїх повноважень чи поза судом. Тож із метою запобігання дискредитації судової влади в особі судді, який допустив негідну поведінку, закон має містити підстави для належної кваліфікації дій представників суддівського корпусу. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів України відрізняється від загального порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності своїм суб'єктивним складом, видами стягнень, колом осіб, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності та накладати дисциплінарні стягнення, а також підставою і порядком накладення й оскарження дисциплінарних стягнень.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України відповідальність за діяння, які є дисциплінарними проступками, встановлюється виключно законами України. Відповідно до Закону суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав:

1) умисне або внаслідок недбалості:

а) незаконна відмова в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до по-

рушення правил щодо юрисдикції або складу суду;

б) незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору;

в) порушення засад гласності і відкритості судового процесу;

г) порушення засад рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

г) незабезпечення обвинуваченому права на захист, перешкоджання реалізації прав інших учасників судового процесу;

д) порушення правил щодо відводу (самовідводу);

2) безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень;

3) допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу;

4) умисне або внаслідок грубої недбалості допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону, що призвело до істотних негативних наслідків;

5) розголошення суддею таємниці, що охороняється законом, у тому числі таємниці нарадчої кімнати, або інформації, що стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні;

6) неповідомлення суддею Вищої ради правосуддя та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, у тому числі про звернення до нього учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні судді, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством спосіб, упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про такий випадок;

7) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом);

8) втручання у процес здійснення правосуддя іншими суддями;

9) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції;

10) зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством;

11) використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, якщо таке правопорушення не містить складу злочину або кримінального проступку;

12) допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею

законності джерела походження майна;

13) ненадання інформації або надання завідомо недостовірної інформації на законну вимогу члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та/або члена Вищої ради правосуддя;

14) непроходження курсу підвищення кваліфікації в Національній школі суддів України відповідно до направлення, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, або непроходження подальшого кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді, або непідтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами цього кваліфікаційного оцінювання;

15) визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом;

16) неподання або несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею в порядку, визначеному цим Законом;

17) подання у декларації родинних зв'язків судді завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей;

18) неподання або несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею в порядку, визначеному цим Законом;

19) декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді.

Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду органом, визначеним законом, звернення, в якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді. Право на звернення зі скаргою (заявою) щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність судді, має кожен, кому відомі такі факти.

Не допускається зловживання правом звернення до органу, уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження, у тому числі ініціювання питання відповідальності судді без достатніх підстав, використання такого права як засобу тиску на суддю у зв'язку із здійсненням ним правосуддя. Зокрема, дисциплінарну справу щодо судді не може бути порушено за заявою чи повідомленням, що не містять відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді, а також за анонімними заявами та повідомленнями.

Дисциплінарне провадження розпочинається за скаргою щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарна скарга), поданою відповідно до Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, або за ініціативою Дисциплінарної палати чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у випадках, визначених законом (ч. 1 ст. 42 Закону України “Про Вищу раду правосуддя”).

Дисциплінарне провадження включає:

попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги;

відкриття дисциплінарної справи;

розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності.

Копія рішення про відкриття або відмову у відкритті дисциплінарної справи не пізніше як через три дні з дня його ухвалення надсилається судді, щодо якого подано дисциплінарну скаргу, та особі, яка подала дисциплінарну скаргу.

Суддя та скаржник мають бути повідомлені про засідання Дисциплінарної палати не пізніше ніж за сім днів до дня його проведення в порядку, визначеному регламентом Вищої ради правосуддя, та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя. Суддя вважається належним чином повідомленим, якщо

повідомлення направлено на адресу його місця проживання чи перебування або на адресу суду, в якому такий суддя обіймає посаду, а за неможливості такого направлення – розміщене на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя. У разі неможливості з поважних причин взяти участь у засіданні Дисциплінарної палати суддя може заявити клопотання про відкладення розгляду дисциплінарної справи. Розгляд дисциплінарної справи може бути відкладено у зв'язку з неявкою судді, стосовно якого розглядається питання, у засідання з поважних причин. Поважність причини неявки судді визначає Дисциплінарна палата. Дисциплінарна палата може визнати явку судді для участі у засіданні обов'язковою.

Розгляд дисциплінарної справи відбувається у відкритому засіданні Дисциплінарної палати, в якому беруть участь суддя, скаржник, їх представники.

Суддя, скаржник можуть брати участь у розгляді справи самостійно та/або через свого представника.

Учасники дисциплінарної справи мають право подавати докази, надавати пояснення, заявляти клопотання про виклик свідків, ставити запитання учасникам дисциплінарної справи, висловлювати заперечення, заявляти інші клопотання або відводи, ознайомлюватись з матеріалами справи.

За вмотивованим клопотанням судді Дисциплінарна палата також може ухвалити рішення про розгляд дисциплінарної справи у закритому засіданні, якщо це є необхідним для забезпечення незалежності судді.

До суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді: 1) попередження; 2) догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця; 3) суворої догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців; 4) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від

здійснення правосуддя - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді; 5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня; 6) подання про звільнення судді з посади.

Право оскаржити рішення Дисциплінарної палати до Ради не пізніше тридцяти днів із дня його ухвалення має суддя, а також за наявності дозволу Дисциплінарної палати – скаржник.

Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом (Право на справедливий розгляд справи).

Суддя, справа якого розглядається, повинен мати право на представництво (п. 5.1. Європейської хартії про закон «Про статус суддів»).

Суддя має право на відповідь. На початковому етапі розгляд скарги має проводитися конфіденційно, якщо суддя не звернеться з проханням про інше. За винятком слухань у законодавчому органі, слухання з дисциплінарних питань та питань усунення суддів з посади здійснюються в закритому режимі, втім, суддя може вимагати публічного слухання таких справ. Рішення у таких справах мають бути опубліковані незалежно від того, чи слухання проходили за зачиненими дверима, чи були публічними (п. 29 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя).

Важливою гарантією об'єктивного та справедливого розгляду і вирішення дисциплінарної справи щодо судді є можливість оскарження

прийнятого у справі рішення. Так, у п. 20 Основних принципів незалежності судових органів (схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 40/32 та 40/146 від 29 листопада та 13 грудня 1985 року) наголошується, що рішення про дисциплінарне покарання, усунення від посади чи звільнення повинні бути предметом незалежної перевірки. У свою чергу рішення спеціального повноважного органу, що накладає санкції та вживає дисциплінарні заходи, повинні контролюватися судовим органом найвищої судової інстанції.

У п. 69 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки безпосередньо йдеться про те, що дисциплінарне провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд «...із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання».

Міжнародні документи не вказують на необхідність установлення строків давності для дисциплінарного провадження, однак існування таких строків є загальною практикою європейських держав та Європейського суду з прав людини. Вона ґрунтується на загальних принципах права, які визначають мету будь-якого виду юридичної відповідальності (включаючи дисциплінарну) і неможливість досягти такої мети, коли від моменту вчинення відповідного порушення спливає чимало часу.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на особливій ролі, яку в суспільстві відіграє судова влада, яка – як гарант правосуддя і фундаментальна цінність в правовій державі – повинна користуватися довірою громадян, щоб успішно виконувати свої обов'язки. В контексті захисту «авторитету правосуддя» важлива довіра, яку суди в демократичному суспільстві повинні вселяти в усіх громадян (п. 86 рішення «Кудешкіна проти Росії») [8].

Порядок накладення на суддю дисциплінарного стягнення повинен передбачати процесуальні гарантії для самого судді. Так, у п. 44 рішення *OLUJIC v. CROATIA* [7] Європейський суд з прав людини констатував, що ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка гарантує право на справедливий суд, у частині захисту прав і обов'язків цивільного характеру застосовується до оскарження дисциплінарної процедури проти заявника, який обіймав посаду Голови Верховного суду Республіки Хорватія. У контексті поданої скарги Суд оцінював безсторонність деяких членів Національної Суддівської Ради, які здійснювали дисциплінарне провадження, дотримання права заявника на публічність слухання та гарантій рівності сторін, допустимість тривалості дисциплінарного провадження. Суд звернув увагу, що відносно дисциплінарної процедури проти судді рівність сторін означає, що судді, який перебуває під загрозою втрати посади, має бути надано належну можливість представництва у справі, включаючи надання власних доказів, за умов, що не є суттєво несприятливими у порівнянні з органами, які здійснюють провадження щодо судді (п. 78 рішення). У пункті 82 згаданого рішення Суд зазначив, що національні органи, зокрема в частині визначення прийнятності доказів, зобов'язані обґрунтовувати свої дії, наводячи мотиви прийнятих рішень. Щодо розумності строків дисциплінарного провадження, то Суд здійснює їх оцінку у світлі обставин конкретної справи, зокрема враховуючи її складність, поведінку заявника і уповноважених органів, важливість того, що заявник може втратити в результаті розгляду справи (п. 88 рішення).

Особливою процесуальною гарантією в дисциплінарному провадженні, на якій наголошує Європейський суд з прав людини, є розгляд справи незалежним і безстороннім судом (див, наприклад, справу *HARABIN v. SLOVAKIA* [8]).

У рішенні «Олександр Волков проти України» Європейський суд з прав людини наголосив, що підстави дисциплінарної відповідальності суддів можуть бути сформульовані в загальних рисах. Слід розумно підходити до оцінки точності закону, оскільки в силу об'єктивної необхідності *actus reus* при таких правопорушеннях повинні бути сформульовані загально. Інакше закон не забезпечуватиме всебічне вирішення питань та вимагатиме постійного перегляду і оновлення в зв'язку із численними новими обставинами, які виникають на практиці. Навіть вказівка у законі на конкретні форми протиправної поведінки, за умови їх різноманітного застосування, не дає гарантій належного дотримання вимоги передбачуваності закону. Тому Суд нагадав, що наявність сталої і послідовної прак-

тики інтерпретації відповідних правових норм є умовою їх передбачуваності, нівелює будь-які сумніви щодо тлумачення закону (п. 177-179 рішення).

Підсумовуючи вищенаведене, слід відзначити, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності до суддів має своєю метою відновлення порушених державно-службових відносин та запобігання негативним наслідкам учиненого проступку. Крім того, дисциплінарна відповідальність суддів має загальні цілі юридичної відповідальності, а саме: захист правопорядку та законності, зміцнення у суддів поваги до законності, прав і свобод громадян, вимог присяги судді, державної дисципліни та запобігання новим проступкам.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545.
3. Статус суддів : навч.-практ. посіб. / [І. Є. Марочкін, Ю. І. Крючко, Л. М. Москвич та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2006. – 120 с.
4. Подкопаев С. Про дисциплінарну відповідальність суддів [Електронний ресурс] / С. Подкопаев. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1778>.
5. Мещерякова Н. Дисциплінарна відповідальність суддів [Електронний ресурс] / Н. Мещерякова. – Режим доступу: <http://www.licasoft.com.ua/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=245763& menu=360369>.
6. *Case of KUDESHKINA v. RUSSIA* [Електронний ресурс] / European Court of Human Rights, 26 February 2009 : Application no. 29492/05. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91501>
7. *Case of OLUJIĆ v. CROATIA* [Електронний ресурс] / European Court of Human Rights, 5 February 2009 : Application no. 22330/05 – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91144>
8. *Case of HARABIN v. SLOVAKIA* [Електронний ресурс] / European Court of Human Rights, 20 November 2012 : Application no. 58688/11. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114666>.

Сідей Я. Я. Дисциплінарна відповідальність суддів: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження

Розкрито зміст дисциплінарної відповідальності суддів України. Розглянуто підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Проаналізовано порядок здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів та виділено особливості дисциплінарної відповідальності суддів.

Ключові слова: правовий статус суддів, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження.

Сидей Я. Я. Дисциплинарная ответственность судей: основания, порядок и особенности дисциплинарного производства

Раскрыто содержание дисциплинарной ответственности судей Украины. Рассмотрены основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Проанализирован порядок осуществления дисциплинарного производства в отношении судей и выделены особенности дисциплинарной ответственности судей.

Ключевые слова: правовой статус судей, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство.

Sidey Ya. Disciplinary responsibility of judges: grounds, order and features of disciplinary proceeding

Maintenance of disciplinary responsibility of judges of Ukraine is exposed. The grounds of bringing in of judges are considered to disciplinary responsibility. The order of realization of disciplinary proceeding in relation to judges is analyzed and the features of disciplinary responsibility of judges are determined.

Key words: legal status of judges, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings.



Олександр Соколов,
аспірант кафедри кримінального процесу та
оперативно-розшукової діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УДК 343.13

Засоби, що використовуються оперативним підрозділом при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій

Зміна характеру сучасної злочинності та її структури в бік професіоналізму, організованості, використання значних фінансових ресурсів, корупційних зв'язків з представниками органів влади як інструменту досягнення протиправних цілей, скритність і замаскованість технологій учинення злочинів обумовлює використання правоохоронними органами дієвих сил і засобів у справі їх виявлення і розкриття [1, с. 104].

В кримінальній процесуальній науці неодноразово досліджувались засоби, які використовуються в боротьбі зі злочинністю. Вказану проблему у своїх наукових працях аналізували такі вітчизняні процесуалісти, як М. В. Багрій, О. А. Банчук, Є. М. Блажівський, М. Л. Грибов, С. О. Гриненко, Ю. М. Грошевий, В. А. Колесник, Ю. Ю. Орлов, М. А. Погорецький, Д. Б. Сергєєва, Є. Д. Скулиш, С. Р. Тагієв, В. М. Тертишник, С. Б. Фомін, О. Г. Шило та інші. Водночас, серед науковців не існує єдиного підходу до їх класифі-

кації. Авторів теоретичних розробок вказаного питання можна умовно поділити на тих, які вивчають теоретичні і практичні аспекти застосування положень статті 273 КПК, а також тих, які під час аналізу зазначеної тематики спираються на теоретичні положення щодо засобів оперативно-розшукової діяльності, оскільки НС(Р)Д за своїм змістом майже збігаються з відповідними оперативними-розшуковими заходами. Вказане обумовлює необхідність більш детального наукового дослідження питання щодо засобів, які використовуються оперативними підрозділами під час проведення НС(Р)Д, із врахуванням наявної практики правоохоронних органів.

Досить слушною є наукова позиція Ю. Ю. Орлова, який дослідивши засоби оперативно-розшукової діяльності, визначив їх як сукупність знарядь (матеріального інструментарію) та науково обґрунтованих прийомів його правомірного застосування суб'єктом ОРД для виконання за-

вданий цієї діяльності [2, с. 32]. В свою чергу, С. Р. Тагієв розвиває вказану думку в площині НС(Р)Д, зазначаючи, що під засобом проведення НС(Р)Д слід розуміти сукупність знарядь (певного матеріального об'єкта) та прийомів його застосування з метою вирішення завдань при виявленні та розкритті злочинів. А тому будь-який матеріальний об'єкт будь-якого призначення сам по собі, без прийомів його застосування, не може виконувати функцію засобу; за його допомогою не можна отримувати або реалізовувати НС(Р)Д без відповідної методики [3, с. 431].

При цьому, Ю. Ю. Орлов наводить власний перелік засобів ОРД до яких відносить: оперативні та інші обліки; розвідувальні комп'ютерні програми; оперативну техніку; житлові, службові та інші приміщення; засоби маскування та імітації; об'єкти, які виконують функцію предмета злочину (гроші, цінності, зброя, наркотичні речовини тощо); спеціально навчені тварини. З цього приводу заслуговує на увагу позиція М. Л. Грібова, який зазначає, що застосування багатьох із цих засобів (без необхідної законодавчої регламентації) має місце і під час проведення відповідних НС(Р)Д. Причини цього полягають у неможливості виконання поставлених завдань без використання відповідних засобів або у значному підвищенні ефективності і результативності НС(Р)Д у разі їх застосування [4, с. 153].

Разом з тим, аналізуючи норми діючого КПК, не можна не звернути уваги на те, що законодавець, визначаючи засоби, які використовуються під час проведення НС(Р)Д, не спирався на теоретичні напрацювання дослідників оперативно-розшукової діяльності, а ввів у вітчизняний кримінальний процес нові поняття – задалегідь ідентифіковані (помічені) і несправжні (імітаційні) засоби (далі – ЗІПЗ і НІЗ). За своїм змістом вони частково охоплюють засоби, які використовуються в ОРД, однак ми

констатуємо, що нормотворець процесуально закріпив лише незначну їх частину. Тому пропонуємо більш детально дослідити вказані засоби, правову регламентацію їх використання, а також спробувати обґрунтувати позицію законодавця з вказаного питання.

Відповідно до вимог ст. 273 КПК використання ЗІПЗ або НІЗ під час проведення НС(Р)Д можливе за рішенням керівника органу досудового розслідування або прокурора.

Слід погодитись із думкою Б. І. Бараненка, який зазначає, що метою виготовлення й використання ЗІПЗ і НІЗ є забезпечення неочевидності, скритності проведення окремих НСРД від осіб, щодо яких вони проводяться, а також тих, які не беруть у них безпосередньої участі, та успішне вирішення завдань по збиранню доказів під час проведення цих дій [5, с. 81].

В контексті розгляду даної тематики звертає увагу неоднозначність термінів із вказаного питання, які використовуються в КПК. Так, в Кодексі, окрім понять, закріплених в ст. 273 КПК, наявні ще два різні формулювання засобів, які використовуються під час проведення НС(Р)Д. А саме, в п. 2 ч. 7 статті 271 КПК зазначається, що прокурор у своєму рішенні про проведення контролю за вчиненням злочину, крім відомостей, передбачених статтею 251 цього Кодексу, зобов'язаний зазначити про застосування спеціальних імітаційних засобів. Згідно ч. 2, п. 2 ч. 3 ст. 272 КПК у постанові про виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, яку виносить слідчий за погодженням з керівником органу досудового розслідування або прокурор, крім відомостей, передбачених статтею 251 цього Кодексу, зазначається використання спеціальних несправжніх (імітаційних) засобів. Крім того, у вказаних випадках рішення про застосування зазначених засобів від органу досудового розслідування приймаються різними

суб'єктами. У випадку ст. 272 КПК рішення про застосування НІЗ приймає слідчий за погодження з керівником органу досудового розслідування, а відповідно до ст. 273 таке право має керівник органу досудового розслідування.

З урахуванням викладеного, вважаємо, що до вказаних статей необхідно внести зміни, а саме: 1) в п. 2 ч. 7 статті 271 КПК передбачити, що прокурор у своєму рішенні про проведення контролю за вчиненням злочину зобов'язаний зазначити про застосування заздалегідь ідентифікованих (помічених) і несправжніх (імітаційних) засобів; 2) в п. 2 ч. 3 ст. 272 КПК передбачити, що у постанові про виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, зазначається використання несправжніх (імітаційних) засобів. Крім того, на наш погляд, з метою забезпечення принципу розумності строків досудового розслідування доцільно, щоб рішення про використання ЗІПЗ і НІЗ відповідно до ст. 273 КПК, окрім прокурора, приймав не керівник органу досудового розслідування, а слідчий за погодженням з ним.

Заслугує на підтримку твердження Є. Д. Скулиша та В. О. Глушкова, які зазначають, що заздалегідь ідентифіковані (помічені) засоби це об'єкти матеріального світу (речі, предмети, документи), на які при проведенні НСРД попередньо було нанесено спеціальну позначку, завдяки якій їх можна відрізнити від подібних [6, с. 690].

На думку С. Р. Тагієва, як правило, в ході проведення НС(Р)Д найчастіше використовуються ідентифіковані купюри. Ідентифіковані (термін «ідентифікація» походить від латинського *identificare* – ототожнювати) купюри – це грошові банкноти, серія та номер яких зафіксовані на інших матеріальних носіях, зокрема у протоколах вручення грошових коштів і на завірених належним чином ксерокопіях. Таке фіксування здійс-

нюється з метою спрощення процедури відслідковування руху ідентифікованих коштів та доведення їхнього походження, ідентифікованими (поміченими) засобами у кримінальному провадженні виступають грошові купюри різного номіналу, які можуть бути ідентифікованими або поміченими. Помічені купюри – це грошові банкноти, на які спеціальним порошком або безколірною фарбою нанесено певні позначки (найчастіше – «Хабар», «УБЕЗ», «УБОЗ» та інші), які невидимі неозброєним оком, але зчитуються під ультрафіолетовими променями [3, с. 432]. Вказана позиція науковця відповідає дійсності. Разом з тим, хочемо звернути увагу на деякі аспекти використання ЗІПЗ на практиці та їх процесуального закріплення.

По-перше, ст. 273 КПК не передбачено оформлення відповідного протоколу за результатами огляду (ідентифікації) та помітки відповідних засобів для проведення конкретних НС(Р)Д, що призводить до різних способів фіксації зазначеної процесуальної дії. На наш погляд, факт огляду, помітки і вручення заявнику (конфіденту) несправжніх імітаційних засобів має згідно вимог ст. 104 КПК оформлюватись протоколом процесуальної дії з відповідними додатками (фото ЗІПЗ, ксерокопії купюр, зразки люмінофору тощо). При цьому, оскільки його складання прямо не передбачено 21 главою КПК, у разі якщо використання ЗІПЗ здійснюється в рамках контролю за вчиненням злочину, практика йде тим шляхом, що він складається як додаток до протоколу контролю за вчиненням злочину і є його невід'ємною частиною. З урахуванням викладеного, ми не можемо погодитися з думкою Б. І. Бараненка, який вважає, що факт передавання особі імітаційних речей, документів тощо, або помічених матеріальних об'єктів, для використання їх під час проведення конкретної негласної слідчої дії оформлюється в протоколі цієї НС(Р)Д [5, с. 82]. Вказане свідчить про необхід-

ність внесення відповідного доповнення до ст. 273 КПК.

По-друге, деякі науковці доходять висновку, що процесуальне оформлення ЗПЗ реалізується у формі протоколів вручення ЗПЗ. Вважаємо даний підхід не повним, оскільки вказана процесуальна дія охоплює не лише вручення ЗПЗ, а й його попередній огляд (ідентифікацію), в ході якого в протоколі фіксуються індивідуальні ознаки матеріального об'єкта (наприклад серії і номери грошових купюр), а також здійснюється нанесення (помітка) спеціальної хімічної речовини на поверхню відповідного предмета. Тому вважаємо, що протокол вказаної процесуальної дії, в залежності від факту застосування люмінофорів або інших барвників, повинен мати назву «протокол огляду і вручення заздалегідь ідентифікованих засобів» або «протокол огляду, помітки та вручення заздалегідь ідентифікованих (помічених) засобів».

По-третє, правозастосовна практика сідчить, що на теперішній час правоохоронні органи часто здійснюють помітку несправжніх (імітаційних) засобів. Так, органи державної безпеки останні роки використовують люмінофори для помітки таємних документів, якими намагаються заволодіти іноземні шпигуни або ж вибухових пристроїв, які прагнуть використати злочинці для вчинення диверсій або терористичних актів. З наукової точки зору подібні засоби є комбінацією ЗПЗ та НІЗ, застосування яких не врегульовано КПК. Разом з тим, вони є ефективними в отриманні доказів щодо конкретних виконавців особливо тяжких злочинів. Тому, видається за необхідне доповнити ст. 273 КПК ще одним видом засобів, які використовуються під час проведення НС(Р)Д, – несправжні помічені (імітаційні) засоби.

В науковій літературі існують різні визначення НІЗ. Найбільш точним видається формулювання, яке наводить М. В. Багрій: НІЗ (термін «імітація» походить від латинського

imitatio – наслідування, переймання) це спеціально виготовлені речі і документи, що повністю або частково мають ознаки та властивості матеріальних об'єктів, які вони заміщують; спеціально утворені підприємства, установи, організації, що використовуються з метою проведення негласних слідчих (розшукових) дій. До НІЗ автор відносить: спеціально виготовлені речі; спеціально виготовлені документи; спеціально утворені підприємства, установи, організації.

До спеціально виготовлених речей М. В. Багрій відносить засоби, які необхідні як допоміжний засіб для виконання завдання при проведенні НС(Р)Д, а саме: засоби маскуванню, тобто предмети гардеробу, які наприклад, вказують на певну професійну індивідуальність особи, автомобілі, обладнані під транспортні засоби комунальних, ремонтних та інших служб, комплекти ключів, маніпуляційні прилади (відмички) [7, с. 106-107]. Таким чином, М. В. Багрій серед іншого відносить до НІЗ засоби маскуванню. Разом з тим, М. Л. Грібов слушно зауважує, що не всі вказані засоби виготовляються спеціально для використання у процесі НС(Р)Д, а купуються у закладах торгівлі. Такі речі є справжніми. Імітаційною є лише поведінка оперативних працівників, які їх використовують, виконуючі чужі соціальні ролі. На його думку, НІЗ, що спеціально виготовлені, можна вважати лише бутафорію, яка є складовою маскуванню [4, с. 155]. Крім того, вважаємо за необхідне зазначити, що спеціально виготовлені речі на практиці не лише мають забезпечити (створити умови) проведення НС(Р)Д, а й в першу чергу повинні імітувати первинний засіб, знаряддя або предмет вчинення злочину. Наприклад: виготовлення несправжнього вибухового пристрою під час підготовки терористичного акту, зразок зброї під час вчинення незаконного її придбання, тощо. При цьому, слід відмітити, що НІЗ, які використовуються під час НС(Р)Д, мають максимально відпо-

відати зовнішнім і внутрішнім характеристикам матеріальних об'єктів, оскільки від цього безпосередньо залежить безпека осіб, які приймають участь у проведенні таємної слідчої дії, а також її результативність. Тому, оперативні працівники під час проведення НС(Р)Д можуть під виглядом НІЗ використовувати справжні речі, з яких вилучені певні частини. Так, зі зброї може бути видалена запасна частина, яка унеможливить її застосування або із вибухового пристрою чи боєприпасів спеціалістами вилучається вибухівка або запалювальна суміш відповідно.

Під спеціально виготовленими документами М. В. Багрій розуміє документи прикриття (печатки, штампки, установчі документи спеціально утворених підприємств та організацій, державні номерні знаки транспортних засобів тощо). Крім того, до спеціально виготовлених документів можна віднести й імітацію грошових купюр («лялька»), які можуть бути використані при проведенні окремих НС(Р)Д (контрольоване постачання, оперативна закупка) [7, с. 107]. В свою чергу М. Л. Грібов зазначає, що документи прикриття можуть спеціально виготовляти, а їх зміст вигадувати відповідно до мети застосування. Лише у такому випадку вони є імітаційними. На відміну від засобів маскуванню, які дезінформують об'єктів впливу через зовнішній вигляд суб'єктів ОРЗ та НС(Р)Д, їх автотранспорту та обладнання, документи прикриття є засобом вербальної комунікації (застосовують письмове мовлення). Головне в забезпеченні конспірації шляхом використання документів прикриття – їх зміст, а не певні зовнішні характеристики. Саме наявність змісту є головним критерієм виокремлення документів оперативного прикриття як самостійного засобу забезпечення конспірації. Засоби ж маскуванню не мають змісту, вони є лише зовнішніми, імітаційними ознаками його наявності [8, с. 103]. Вказана наукова позиція є слушною в контексті класифікації засобів конспірації. Однак, нам

видається, що автор зменшує важливість зовнішнього вигляду документів прикриття. На наш погляд, відповідність їх зовнішніх характеристик реальним предметам, які вони імітують, має не менше значення ніж їх зміст, оскільки перед тим, як об'єкт оперативної зацікавленості вивчатиме зміст документів прикриття, він сприйматиме його зовнішні ознаки і у разі їх невідповідності реальним, зміст документу вже буде не важливим. Наприклад, у випадку виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, оперативний співробітник має бути забезпечений документами (паспорт, водійське посвідчення і т.і.) на вигадані установчі дані, зовнішній вигляд яких має відповідати справжнім. Окрім того, факт отримання вказаних документів має підтверджуватись органом, який їх видав. А це передбачає імітацію не лише документа, а й відповідних облікових форм і внесення змін до реєстраційних журналів.

З приводу використання НІЗ у вигляді грошових купюр, в практиці документування посадових злочинів або незаконного обігу наркотичних речовин зустрічаються випадки, коли під час передачі грошових коштів у великих розмірах, правоохоронці комбінують використання справжніх та імітаційних засобів. Це обумовлено декількома причинами. По-перше, виготовити «якісні» НІЗ у вигляді грошових купюр досить складно, оскільки для цього необхідне спеціальне обладнання, папір, фарби і т.д. По-друге, злочинець, оглядаючи гроші або торкаючись них, не повинен зрозуміти, що вони є несправжніми. Тому, зверху і знизу пачки грошових коштів розміщуються справжні грошові купюри, а всередині використовуються НІЗ. По-третє, через обмеженість фінансування правоохоронних органів, а також можливу вірогідність втрати коштів під час проведення НС(Р)Д, оперативні працівники застосовують саме подібні комбінації. Через те, що в ст. 273 КПК

авторами Кодексу між ЗІПЗ і НІЗ використано саме сполучник «або», суб'єкт сторони обвинувачення у подібних випадках має передбачати окремо використання під час проведення НС(Р)Д, як ЗІПЗ, так і НІЗ. Разом з тим, це не вирішує проблему вказаної юридичної конструкції, а тому на наш погляд, до ст. 273 КПК мають бути внесені зміни і розділовий сполучник «або» має бути змінений на єднальний «та».

Що стосується створення та використання спеціально утворених підприємств, то їх доцільно створювати шляхом проведення низки передбачених чинним законодавством гласних дій, а також негласних заходів, які водночас не повинні розкривати мету створення даного підприємства [9, с. 245].

Аналізуючи крізь призму практичної роботи процедуру створення підприємств, установ, організацій, доходимо висновку, що подібний НІЗ хоча теоретично і передбачено та може бути ефективним у боротьбі зі злочинністю, майже не використовується правоохоронними органами України під час проведення НС(Р)Д. Це обумовлено наступними причинами: складною і довготривалою процедурою їх створення, яка потребує задіяння значних фінансових і людських ресурсів (як оперативних працівників так і конфідентів), якими в дійсний час не володіють сучасні правоохоронці; високою вірогідністю розшифрування зазначених заходів перед злочинцями через існування багатьох «ланок», які володіють інформацією про створення підприємства; межування діяльності вказаного підприємства із провокацією злочину, оскільки важко буде довести в судових органах факт того, що злочин було б вчинено, якби не діяльність вказаної організації і її посадових осіб. Тому, нам видається, що в більшості випадків проведення НС(Р)Д, використання подібного НІЗ не виправдовує витрачені на нього ресурси та отримані результати.

Крім того, деякі науковці у своїх дослідженнях зазначають, що особа, яка діє без розкриття достовірних відомостей про неї, прирівнюється до НІЗ, що використовується під час проведення НС(Р)Д [10, с. 454]. Підставою для таких висновків слугує те, що в ч. 3 ст. 273 КПК зазначено, що у разі необхідності розкриття до завершення досудового розслідування справжніх відомостей щодо спеціально утворених суб'єктів господарювання або щодо особи, яка діє без розкриття достовірних відомостей про неї, про це повідомляється орган, співробітником якого є особа, яка таким способом здійснює негласні слідчі (розшукові) дії, та керівник органу досудового розслідування, прокурор, який прийняв рішення про використання таких засобів під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Нам видається, подібний підхід хибним, оскільки особа в даному випадку не є засобом проведення НС(Р)Д, а виступає його учасником, установчі дані якої змінені в інтересах її безпеки, а легенда забезпечується відповідними НІЗ. На наш погляд, розробники КПК в даному випадку мали на увазі під НІЗ не особу, що діє без розкриття достовірних відомостей про неї, а документи прикриття, які вона використовує.

Наприкінці, вважаємо за необхідне дослідити ще одне проблемне питання з досліджуваної тематики. Так, ч. 4 ст. 273 КПК передбачає, що НІЗ, застосовані під час проведення негласної слідчої (розшукової) дії, використовуються у процесі доказування у вигляді первинних засобів чи знарядь вчинення злочину, крім випадків, якщо суд встановить порушення вимог цього Кодексу під час проведення відповідної негласної слідчої (розшукової) дії. Разом з тим, Кодексом не врегульовано питання використання НІЗ в якості предмета вчинення злочину. Наприклад: таємні документи, які в рамках контролю за вчиненням злочину під час документування кримінального правопорушення, передбаченого ст. 114 КК

України, передаються за грошову винагороду представнику спеціальної служби іноземної держави. В даному випадку секретні матеріали хоча і є НІЗ, але не виступають засобом або знаряддям вчинення злочину. Та ж сама ситуація спостерігається і у разі використання НІЗ у якості грошових купюр під час одержання неправомірної вигоди службовою особою. В даному випадку кошти є предметом злочину. У зв'язку з чим, вважаємо, що ч. 4 ст. 273 КПК має доповнена відповідною нормою, що НІЗ мають використовуватись у доказуванні як первинний предмет злочину.

Крім того, на наш погляд, засоби, які використовуються під час проведення НС(Р)Д, умовно можна поділити на ті, які застосовуються відповідним суб'єктом сторони обвинувачення з метою створення умов для реалізації таємної слідчої дії і подальшого отримання доказів, інші ж самі по собі виступають в якості доказів.

У зв'язку з чим, ми підтримуємо наукову позицію окремих авторів, які констатують необхідність внесення змін до 21 глави КПК в частині законодавчого закріплення більш широкого переліку засобів, які використовуються під час проведення НС(Р)Д, передбачивши, що дозволом на їх використання є ухвала на проведення конкретної НС(Р)Д. При цьому, вищевказані засоби можливо передбачити як в прив'язці до конк-

ретної таємної слідчої дії, так і виклавши їх перелік у ст. 273 КПК.

З урахуванням викладеного, можемо дійти висновку, що в чинному КПК не регламентується застосування багатьох засобів, які використовуються оперативним підрозділом під час проведення НС(Р)Д. Крім того, за результатами проведеного дослідження виявлено колізії КПК, існування яких може ставити під сумнів законність доказів, отриманих у ході таємних слідчих дій. Аналіз правозастосовної практики свідчить про застосування представниками правоохоронних органів різних комбінацій засобів проведення НС(Р)Д, в тому числі не передбачених КПК. Проблемним аспектом цього питання також є відсутність законодавчого закріплення положення про те, що несправжні (імітаційні) засоби, які виконують функцію предмету злочину, мають використовуватись у процесі доказування як первинні, оскільки це породжує неоднакову правозастосовну практику. Вказане обумовлює актуальність ґрунтовного наукового аналізу заявленого питання, який, на думку автора цієї роботи, надасть можливість створити теоретичне підґрунтя для подальшого дослідження технології проведення НС(Р)Д і вдосконалення вітчизняного кримінального процесуального законодавства і підзаконних нормативно-правових актів у вказаному сегменті.

Список використаних джерел

1. *Тарасенко В. Є.* До питання фіксації фактів протиправної діяльності осіб за допомогою засобів негласного візуального контролю / В. Є. Тарасенко, О. А. Кузьменко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 2. – С. 103–105.
2. *Орлов Ю. Ю.* Застосування оперативної техніки в оперативно-розшуковій діяльності міліції (теорія і практика) : [моногр.] / Ю. Ю. Орлов. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 559 с.
3. *Тагієв С. Р.* Деякі питання процедури застосування заздалегідь ідентифікованих (помічених) засобів або несправжніх (імітаційних) засобів під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій // С. Р. Тагієв // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. - № 1. - С. 430-435.
4. *Грібов М. Л.* Засоби, що використовуються під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій / М. Л. Грібов // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2014. - № 9. - С. 152-158.

5. *Бараненко Б. І.* Негласні слідчі (розшукові) дії та особливості їх проведення оперативними підрозділами органів внутрішніх справ: [навч.-практ. посіб.] / Б. І. Бараненко, О. В. Бочковий, К. А. Гусєва та ін.; МВС України, Луган, держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. - Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2014. – 433 с.

6. *Кримінальний* процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. Т.1 / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін. за заг. ред. В. Я. Тація. – Харків: Право, 2012. – 768 с.

7. *Багрій М. В.* Процесуальні аспекти негласного отримання інформації: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / М. В. Багрій, В. В. Луцик. – Харків : Право, 2017. – 376 с.

8. *Грібов М. Л.* Сутність конспірації в оперативно-розшуковій діяльності / М. Л. Грібов // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС України. – 2010. – № 1837 – С. 98 – 106.

9. *Ватраль А. В.* Створення та функціонування легендованих підприємств для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2012. – №3 (58). – С. 245.

10. *Кримінальний* процес: підручник/ Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого О. В. Капліної, О. Г. Шило. – Х., 2013.

Соколов О. В. Засоби, які використовуються оперативним підрозділом під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій

У статті здійснено аналіз засобів, які використовуються оперативним підрозділом під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій та процесуальні особливості їх застосування, а також обґрунтована доцільність теоретичної розробки зазначеного питання для подальшого використання у вітчизняній нормотворчій діяльності.

Ключові слова: кримінальний процес, негласні слідчі (розшукові) дії, засоби.

Соколов А. В. Средства, используемые оперативным подразделением при проведении негласных следственных (розыскных) действий

В статье осуществлен анализ средств, используемых оперативным подразделением при проведении негласных следственных (розыскных) действий и процессуальных особенностей их применения, а также обоснована целесообразность теоретической разработки указанного вопроса для дальнейшего использования в отечественной нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: криминальный процесс, негласные следственные (розыскные) действия, средства.

Sokolov O. Tools used by the operational unit during the conduct of secret investigation (search) actions

The article analyzes the means employed by the operational unit during the conduct of secret investigative (search) actions and the procedural peculiarities of their application, also practicability of the theoretical study of this issue was substantiated for the further use in the national regulatory development activity.

Key words: criminal process, secret investigative (search) actions, means.

ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



Надія Шербак,

*доктор історичних наук, професор,
професор кафедри загальнотеоретичної
юриспруденції, конституційного та
адміністративного права Київського інституту
інтелектуальної власності та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»*

УДК 340:352 (477.4)

Реформування органів місцевого управління на українських землях Російської імперії у XVIII – на початку XIX ст.

В умовах сьогодення, коли Україна формує власну модель системи управління, реалії вимагають підвищення ефективності функціонування державного апарату на всіх його рівнях, забезпечення професіоналізму державних службовців. Для забезпечення успішної реалізації перетворень необхідно досліджувати і враховувати історичний досвід функціонування бюрократичного апарату на українських землях у часи реформування адміністративних установ у Російській імперії впродовж XVIII – на початку XIX ст. При цьому варто враховувати як позитивні, так і негативні складові цього процесу.

Перші спроби аналізу деяких аспектів досліджуваної проблеми було зроблено у працях дореволюційних дослідників І. Ю. Андрієвського, В. М. Гессена, О. Д. Градовського, О. В. Романовича-Славатинського,

М. І. Лазаревського та інших, які вивчали проблеми реформування системи місцевого управління, правовий статус, компетенцію та діяльність губернаторів і генерал-губернаторів.

У радянські часи питання функціонування центральних державних установ, інституту генерал-губернаторства в Російській імперії розглядалися у працях П. А. Зайончковського [1], М. П. Єрошкіна [2], які стали важливим внеском у вивчення структури і діяльності урядового апарату Російської імперії.

Серед сучасних досліджень, які піднімають питання функціонування органів місцевої влади на українських землях у XIX – на початку XX ст. варто виокремити ґрунтовні праці В. С. Шандри [3] та О. Н. Ярмиша [4], Однак детальнішого розгляду потребують проблеми реформу-

вання органів влади на українських землях у XVIII – на початку XIX ст.

Метою даної роботи є історико-правове дослідження механізму становлення і функціонування інститутів місцевої влади у зазначений історичний період, з'ясування на основі аналізу законодавчих та інших нормативно-правових актів їх місця та ролі в системі державного управління Російської імперії.

У Російській імперії, до складу якої у досліджуваній період входила переважна більшість українських земель, наприкінці XVIII - на початку XIX ст. вищою адміністративно-територіальною одиницею державного управління була губернія, яка поділялась на повіти, міста і волості.

Варто зауважити, що ще у 1708 році указом Петра I були створені перші губернії: Московська, Інгерманландська (Петербурзька), Київська, Смоленська, Азовська, Казанська, Архангельська, Сибірська, якими управляли губернатори, а Петербурзькою й Азовською – генерал-губернатори. Головною метою, що переслідувалась центральною владою перед створенням губерній, був збір податків і утримання війська. Саме з цих міркувань до Київської губернії були приєднані території Орловської і Тульської російських областей. З такою ж метою до завойованої Росії Риги було приєднано Смоленськ, а губернію перейменовано зі Смоленської на Ризьку.

В той же час за шведським взірцем вся Російська імперія була поділена на 50 провінцій приблизно однакового розміру, в процесі цього поділу визначальним став географічний фактор. Зазначимо, що на той час не було встановлено чіткого співвідношення між губернією і провінцією, яка була і частиною губернії й водночас самостійною адміністративною одиницею. Очолював провінцію воевода, який, будучи першою особою в провінції, не підпорядковувався губернатору за своїми повсякденними обов'язками, крім тих, що стосувалися рекрутських наборів та

забезпечення розташованих на даній території військ. Губерніями ж керували губернатори, а подекуди генерал-губернатори. З 1722 року воеводи стали очолювати провінційні суди, підпорядковуючись у своїх рішеннях не губернатору, а надвірному суду, як колегіальному органу під головуванням губернатора.

Ще однією важливою ланкою в процесі тогочасного місцевого реформування в імперії стало введення інституту фіскалів, як органу таємного нагляду за місцевою владою, який згодом був замінений на інститут прокуратури, як інституції нагляду явного, введеного з метою попередження зловживань.

Так, створювалась губернсько-воеводська система місцевого управління з концентрацією повноти влади (у тому числі й судової) в руках місцевої адміністрації. Центральна влада була представлена колезько-галузевою системою управління з деяким відновленням допетровських негалузевих приказів і канцелярій.

На лівобережних українських землях та на Слобожанщині, які на юридично невизначених засадах у першій половині XVIII ст. входили до складу Російської імперії, зазначене реформування позначилося суттєвими змінами, пов'язаними з подальшим обмеженням автономії України. Із скасуванням системи приказів їх повноваження було передано до колегії іноземних справ. У 1722 – 1727 рр. була запроваджена перша Малоросійська колегія, що контролювала козацьке самоврядування в Україні, прагнучи розколоти українське суспільство. У 1727 – 1734 рр. та 1750 – 1764 рр. Україна двічі поверталася під владу колегії іноземних справ, у той же час продовжуючи перетворюватись у невід'ємну частину Російської імперії. Після ліквідації гетьманства у 1764 р. управління українськими землями було покладено на другу Малоросійську колегію (1764 – 1786 рр.), а її президентом – П. Рум'янцева, призначено генерал-губернатором Малоросії. В інструк-

ції Рум'янцеву Катерина II наказувала скасувати всі відмінності в державному устрої України, зрівнявши її з іншими імперськими провінціями.

Загалом всі реформаторські зусилля центральної влади не були послідовними і прорахованими. В умовах мілітаризації російської держави і появи імперського характеру її політики закономірним наслідком даного реформування стала жорстка централізація влади.

У подальшому назріле реформування місцевого управління в Російській імперії розширило компетенцію місцевої влади і викликало ліквідацію більшості попередніх колегій, контор та канцелярій. За правління Катерини II на українських землях проводилася реформа місцевого управління, основною метою якої стала інкорпорація відібраних у Польщі внаслідок її поділів українських земель до складу Російської імперії, вдосконалення адміністративного апарату. Для цього були впроваджені наступні генерал-губернаторства, які очолювали довірені особи та фаворити імператриці: Г. О. Потьомкін – з 1776 року генерал-губернатор Новоросійської, Азовської, Астраханської губерній; П. О. Зубов – з 1796 року катеринославський, вознесенський і таврійський генерал-губернатор; П. О. Румянцев – з 1764 року генерал-губернатор Малоросії; М. М. Кречетников – генерал-губернатор приєднаних до Росії за другим і третім поділами Речі Посполитої західних губерній.

За Катерини II у Російській імперії в 1775 р. розпочалася адміністративна реформа, згідно якої було встановлено нову систему організації місцевої влади. Прийняття у 1775 р. законодавчого нормативного акту «Установи для управління губерніями Всеросійської імперії» створювало правову базу для процесу перебування всієї управлінської структури в державі. Проктована реформа передбачала розширення прав органів управління середньої та нижчої ланок і ширше залучення дворянства

до вирішення державних справ, зокрема, шляхом введення елементів його самоуправління.

У передмові «Установ» обґрунтовувалася необхідність проведення реорганізації управління й зазначалось, що «...через великі розміри деяких губерній, вони виявились недостатньо забезпечені як урядовими установами, так і потрібними для управління людьми». Іншими причинами потреби реформування системи управління було те, що фінансові, поліцейські та судові справи зосереджувалися в одних і тих же установах.

Про це йшлося у Маніфесті від 7 листопада 1775 р., яким супроводжувалося обнародування «Установ для управління губерніями...», де перераховувались наявні недоліки існуючого обласного управління, які необхідно було усунути [5]. Зазначалось, зокрема, що:

1) губернії є завеликими адміністративними територіальними одиницями;

2) такі адміністративні одиниці відчували постійну нестачу (якісну та кількісну) як місцевих управлінських структур і установ, так і чиновницького апарату;

3) відсутність у губернському управлінні розподілу влади, де інколи

невиправдано поєднувалася діяльність різних відомств і навіть гілок влади.

Новостворювана структура органів влади на місцях передбачала самостійне управління певною визначеною адміністративно-територіальною

одиницею. Таким чином, відповідно до «Установ для управління губерніями...» змінювалася роль губернії і губернських установ. Вся територія Російської імперії ділилася на губернії, а ті в свою чергу – на 10-12 повітів.

З огляду на різні розміри територій та кількість населення, губернії фінансувалися по-різному. Губерніями першого розряду вважались

ті з них, де кількість населення перевищувала 1 млн. осіб, а територія розподілялася більш, ніж на 10 повітів.

До губерній другого розряду належали адміністративно-територіальні одиниці, у яких проживало від 500 тис. до 1 млн. осіб, а повітів нараховувалось не менше десяти.

У всіх губерніях та повітах створювалися однакові органи управління й державні установи, діяльність яких базувалася на розмежуванні адміністративних, судових та фінансових функцій. Розширювалися розпорядчі та виконавчі права місцевих присутствених місць. Згідно «Установ» вводився типовий штат чиновників для губернських установ.

Повітові установи органів влади за структурою і функціями не дуже відрізнялися від губернських. Зокрема, вони стежили за своєчасними сплатою податків і виконанням натуральних повинностей, за станом доріг, слідкували за дотриманням протипожежних заходів тощо. Земський капітан-справник був головним адміністративно-поліцейським посадовцем у повіті. Крім нього, до управління повітом входив нижній земський суд, якому належала виконавча влада, тобто ця установа, не зважаючи на свою назву, була установою адміністративно-поліцейською, а не судовою. До складу нижнього земського суду, крім капітана-справника, входили 2-3 засідателі, обрані вільним сільським населенням. У кожному повіті створювався повітовий суд.

При повітових судах і міських магістратах створювалися станові органи з опіки. Це, зокрема, дворянська опіка у складі повітового предводителя дворянства, повітового судді і засідателів [5], а також сирітський суд, до якого входили міський голова, члени магістрату і міський староста. Вони стежили за дотриманням прав власності, призначаючи опікунів для управління майном малолітніх, вдів та інших категорій населення. Опікуни отримували 5 % з

доходів такого майна. Управління в містах належало міським магістратам. У тих містах, де не було коменданта, призначався городничий.

У зв'язку з намаганням російської влади колонізувати південно-українські землі, розвитком кораблебудування і морської торгівлі, у приморських містах виникали проблеми, які місцеві чиновники не могли вирішувати швидко, бо не мали належних повноважень. Щоб прискорити цей процес було введено посаду градоначальника, наділеного правами губернатора. Були утворені наступні градоначальства: Одеське (1803-1917), Таганрозьке (1803-1887), Феодосійське (1804-1837), Керч-Єнікальське (1821-1917), Ізмаїльське (1830-1856), Севастопольське (1873-1917), Миколаївське (1900-1917), Ялтинське (1914-1917). Діяли градоначальства і в столицях – Москві (1905-1917), Петербурзі (1873-1917) та деяких інших містах, які стали центрами революційного руху – Баку, Ростові, Дербенті [6].

Згідно приписів другого розділу «Установ для управління губерніями...» усі посади місцевого апарату управління розподілялися відповідно до «Табеля про ранги». Так, намісники (генерал-губернатори) мали військовий чин не нижче генеральського, або ж цивільні чини – від дійсного статського радника до дійсного таємного радника. Решта посад відповідала чинам від 4 до 14 класів. Губернаторська посада вимагала набуття чину не нижче 4 класу, віце-губернатори, голови палат цивільного і кримінального суду, обер-поліцмейстери мали чини не нижче 5 класу. Чини 6 класу присвоювалися радникам губернського правління, радникам палат кримінального і цивільного судів, радникам казенної палати, губернському прокурору, першому і другому головам верхнього земського суду. Не мали чину дозволялося засідателям верхньої і нижньої розправ, нижнього земського суду та деяким іншим виборним посадовцям.

Третій розділ «Установ» визначав порядок призначення на посади [7]. Так, намісників, губернаторів, віце-губернаторів і обер-поліцмейстерів призначав особисто імператор. Голів палат верхнього земського суду для затвердження імператору представляв Сенат, який же і призначав радників та асесорів у губернські правління, у казенну та судові палати. Сенат призначав губернського казначея, голів губернського магістрату і верхньої розправи, городничих.

Виборними від дворянства були посади засідателів верхнього земського суду, повітового суду, земських справників тощо. Кандидатури посадовців затверджував намісник або губернатор.

Виборними були також посади міських управлінців: міського голови, бургомистра, ратманів, старост, суддів словесного суду, засідателів магістрату та совісного суду. В процесі реформування місцевого управління станові корпорації отримали право обирати певну частину посадовців губернської, міської та повітової адміністрації й суду.

Одним із головних результатів реформи місцевого управління в Російській імперії стало впровадження генерал-губернаторської моделі регіонального управління. «Установами для управління губерній...» була визначена чітка ієрархія вищих посадовців на місцях. Так, намісники (генерал-губернатори) наділялися надзвичайними повноваженнями і були підвітними лише імператору та Сенату. Вони могли скасовувати розпорядження губернаторів, затверджувати кримінальні вироки, запроваджувати на підвладній їм території надзвичайні заходи. Намісник був командувачем місцевими гарнізонами та військами, здійснював нагляд за процесом управління та суду, за становими організаціями [8, Ст. 52-73].

У той же час зазначимо, що взаємостосунки намісників та судів мали суперечливий характер. У законодавчому акті, з одного боку, зазначалося, що намісник не є суддею і «не

втручається в судочинство», з іншого, контроль за дотриманням законності у намісництві залишався його прямим обов'язком. Всі судові органи підпорядковувалися намісникові у порядку нагляду, а виконання кримінальних вироків, що були пов'язані із позбавленням «життя або ж честі», обов'язково вимагало його згоди [8, Ст. 59]. Намісник міг накласти вето на будь-яке рішення суду, якщо вважав його несправедливим. При цьому він повідомляв про своє рішення до Сенату, або доповідав імператору.

Якщо намісник (генерал-губернатор) представляв верховну владу в регіоні, уособлюючи політичний зв'язок між місцевим і центральним управлінням, здійснюючи постійний нагляд за місцевими адміністративними, судовими та становими установами, реалізуючи функції політичного керівництва, то саме губернатор залишався переважно адміністратором ввіреної губернії [8, Ст. 84].

Указом від 13 червня 1781 року «Про новий розпис губерній із призначенням генерал-губернаторів» [9]. було легітимовано об'єднання кількох губерній у намісництво. Відповідно до положень зазначеного указу територія Російської імперії була поділена на 19 намісництв, до кожного з яких входило по 2-3 губернії. У підсумку генерал-губернатори перетворилися на проміжну ланку між монархом та губернаторами. Управління губернією зосередилося в руках губернаторів, посада яких поступово стала центральною у місцевому апараті влади.

У той же час в процесі реалізації реформи місцевого управління існуючі старі норми, які визначали правовий статус губернатора, вступали у суперечність із виданими законодавчими актами про запровадження посади генерал-губернатора та відокремлення суду від адміністрації. Так, згідно приписів «Настанов губернаторам» від 21 квітня 1764 р. [10]. Влада губернатора була біль-

шою за ту, яка була надана намісникові відповідно до «Установ для управління губерніями...», оскільки губернатор мав право вирішувати всі (в тому числі й судові справи), тоді ж як генерал-губернатор не був «суддею, а лише господарем губернії». Така неузгодженість законодавства вносила невизначеність у взаємини губернатора з генерал-губернатором.

Губернатор, який в подальшому продовжував займати ключову позицію у місцевому адміністративному апараті, здійснював ряд повноважень у сфері кадрової політики. Зокрема, у його компетенції було затвердження виборних засідателів нижнього земського суду, який був адміністративно-поліцейським органом повітового управління [11].

Щодо розмежування повноважень генерал-губернатора і губернатора варто зауважити, що правовий статус генерал-губернатора не був унормований і його діяльність не мала під собою чіткої законодавчої бази. Остаточне питання про статус генерал-губернатора було вирішене у період правління Миколи I. Так, на засіданнях Комітету від 6 грудня 1826 р., де розглядалися всі підготовлені проекти, зокрема, й ті, що стосувалися місцевого управління, було зроблено висновок про недоцільність введення в державі системи генерал-губернаторств, оскільки, на думку членів Комітету, це могло б призвести до «федералізації» тогочасної Росії. В той же час Комітет визнав необхідність існування генерал-губернаторств в окремих регіонах держави, особливо на її окраїнах. Зазначимо, що пізніше в імперії склалася стабільна система місцевого управління, яка об'єднувала, як загальнодержавну губернську форму управління, так і генерал-губернаторську, що зберігалась на окраїнах імперії, а також у вигляді тимчасових генерал-губернаторств й у внутрішніх великоросійських губерніях в особливі періоди надзвичайного стану або ж війни. В усіх генерал-губернаторствах діяв інститут

губернаторства, але там він відігравав підпорядковану роль. В окремі періоди повноваження генерал-губернатора збільшувалися, що було викликано особливими обставинами.

Завдання проведення інтеграційних процесів зумовлювали специфіку діяльності інституту генерал-губернаторства. В той же час багато залежало й від самої особи генерал-губернатора, який, здійснюючи намісницькі повноваження, уособлював собою адміністративно-політичну владу у підпорядкованій території і рішення ухвалював одноосібно. Обсяг його владних повноважень залежав також від досягнень на шляху централізації й уніфікації регіону.

Важливою складовою частиною системи місцевих державних установ були губернські правління, в яких під головуванням намісника (генерал-губернатора) засідали правитель намісництва (губернатор), два радники і секретар. Губернські правління були створені у кожному губернському місті згідно з «Установами для управління губерній Всеросійської імперії» як дієвий механізм влади, що був наділений значними повноваженнями і управляв підвідомчою територією від імені імператора.

Правобережна Україна, де був значний вплив поляків, вимагала особливої уваги центральної та місцевої влади. Тут губернські правління, як виконавчі органи, були створені відразу ж після приєднання регіону до імперії. Так, Київське губернське правління було створене на підставі указу Сенату від 29 серпня 1797 р. і контролювало питання міського господарства, санітарно-медичні справи, розглядало станові та релігійні ситуації. На практиці воно було виконавчим органом губернатора. Волинське губернське правління розпочало роботу в серпні 1796 р.

Як органи місцевої влади, губернські правління на Правобережжі України виконували ряд обов'язків, забезпечуючи стабільність у регіоні, спостерігаючи за заняттями інозем-

ців, збираючи інформацію про населення новостворених губерній та його зайнятість, впроваджуючи російську фінансову систему тощо. У процесі перепису населення, який супроводжувався поділом його на категорії задля збільшення чисельності платників податків, губернські правління надсилали до Сенату відомості про ту польську шляхту, яка довела своє шляхетне походження письмовими доказами. Таким чином, губернські правління вважалися основною адміністративною установою губерній.

Процес прийняття губернськими правліннями важливих рішень мав відбуватися спільно з губернаторами, які очолювали правління, і сприяти збалансуванню влади на місцях. У випадку якщо їх погляди на вирішення питань не збігалися, то зазначені розбіжності записувались окремо й подавалися на розгляд у вищі інстанції як особлива думка. Центральна влада намагалася посилити залежність губернаторів від правління, зокрема, указами від 16 серпня 1802 р. та 21 серпня 1816 р., де зазначалось, що губернатори керують губерніями передусім через губернські правління.

Зауважимо, що кожне губернське правління складалося із двох взаємопов'язаних установ – загального присутствія та канцелярії. До повноважень загального присутствія належали контроль за виконанням указів, ознайомлення через губернського прокурора з новими законодавчими актами, обговорення та вирішення загальних справ. До загального присутствія за «Установами для управління губерній Всеросійської імперії» входили губернатор, два радники – начальники відділень губернського правління та вищі чиновники губернії. Згідно штатного розпису від 14 листопада 1824 р. до нього додатково були введені посади ще одного радника та асесора.

Однак переважна більшість справ вирішувались у канцелярії губернського правління, яка поділялась на

структурні підрозділи – відділення, експедиції, столи, кількість яких змінювалась відповідно до завдань. З огляду на це впродовж першої половини XIX ст. структура канцелярії губернатора постійно зазнавала певних змін. Зокрема, указом від 14 листопада 1824 р. вона ділилася на чотири відділення: у першому вирішувались адміністративні справи, через друге відділення губернатор керував поліцією, у третьому ж вирішувались справи, пов'язані із судовою владою, а у четвертому – господарсько-фінансові питання. Деяко пізніше згідно «Височайше затверженого положення Комітету Міністрів» від 29 травня 1836 р. канцелярії всіх цивільних губернаторів Російської імперії стали поділятися на три категорії, які мали різний склад та фінансування [12]. До першої категорії було віднесено прикордонні губернії і столична Московська; до третьої – малозаселені губернії. Основна ж маса губерній відносились до другої категорії.

Зазначалося, що відповідно штатного розпису, крім загальноприйнятих десяти тисяч, канцеляріям виділялося додатково по три тисячі кожній для першої категорії; по дві тисячі – для другої і по тисячі для третьої. Отже, верховна влада враховувала відмінності у виконавчих обов'язках губернських правлінь. Згодом, для посилення контролю за веденням справ у губернських правліннях 3 червня 1837 р. імператор Микола I затвердив «Положення про порядок ведення справ у губернських правліннях». До складу губернського правління вводилась посада віце-губернатора, - старшого радника, який очолював перше відділення канцелярії губернського правління, та чітко розподілялись обов'язки між відділеннями [13]. Згідно із зазначеним «Положенням» віце-губернатор і радники призначались на посади за поданням міністра внутрішніх справ: перший – іменним височайшим указом, а всі інші – Сенатськими указами.

Губернська реформа 1775 р. створила в цілому струнку систему адміністративно-територіального поділу Російської імперії і відповідну систему місцевих установ, які в основному незмінними збереглися до 1860-х років. Розпочався розподіл гілок державної влади на місцевому рівні: виконавча влада зосереджувалася в губернському правлінні і нижньому земському суді, фінансова – в губернському і повітовому казначействах, судова (залежно від приналежності до того або іншого стану) – у верхньому і повітовому земському судах (для дворянства), в губернських і міських магістратах (для купецтва), у верхніх і нижніх розправах (для державних селян). Розвивалася і тенденція до збільшення штатної чисельності та грошового утримання місцевого чиновницького апарату. Проте, складна бюрократична конструкція губернської адміністрації, створена в результаті губернської реформи Катерини II, мала безліч суперечностей.

Однією із особливих рис організації губернського управління було те, що між губерніями і центральним урядом з'явився посередник в особі намісника (генерал-губернатора).

Суперечливість існування цього інституту влади полягала в тому, що він представляв міжгубернський рівень управління, при цьому одночасно будучи частиною (головою) губернської установи – намісницького (губернського) правління. Відповідно до нормативних положень «Установ для управління губерніями...» генерал-губернатор або намісник повинен був бути в кожній губернії. На практиці ж одному генерал-губернатору давалися в управління дві і навіть три губернії. Цей відступ мав серйозні наслідки, оскільки порушувалися зв'язки між губернськими установами, і посада генерал-губернатора ставала винятковою інстанцією, що існувала не повсюдно. Павло I у 1796 р. ліквідував посаду намісника (генерал-губернатора), але Олександр I та Микола I її повернули. Вона була ліквідована у великоросійських губерніях, і залишена в окраїнних – українських, білоруських, прибалтійських, сибірських, де ситуація була не стабільною. Вдосконалення системи управління, розпочате Катериною II, продовжувалося при Павлі I, Олександрі I і стабілізувалося лише при Миколі I, хоч і при ньому вносилися окремі корективи.

Список використаних джерел

1. *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1978. – 388 с.
2. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. – 3-е изд. / Н. П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1983. – 352 с.
3. *Шандра В. С.* Генерал – губернаторства в Україні: XIX – початок XX століття / В. С. Шандра. – К., 2005. – 427 с.
4. *Ярмиш О. Н.* Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст.: Монографія / О. Н. Ярмиш. – Харків: Консум, 2001. – 288 с.
5. *Полное собрание законов Российской империи.* – 1-е изд. - СПб.: Тип-я II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. - Т. 20. - № 14392.
6. *Див.* детальніше про це: Юрій І. А. Інститут градоначальництва в системі державної влади на півдні Російської імперії (XIX – початок XX ст.). – Одеса: Фенікс, 2013. – 386 с.
7. *Полное собрание законов Российской империи.* - 1-е изд. - Т. 20. - № 14392. - Ст. 52 – 84.
8. *Страховский И. М.* Губернское устройство / И. М. Страховский // Журнал Министерства юстиции. – СПб., 1903. – № 7. – С. 28-92.

9. *Полное собрание законов Российской империи.* – 1-е изд. – СПб.: Тип-я II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т.21. – №15171.

10. *Полное собрание законов Российской империи.* – 1-е изд. – СПб.: Тип-я II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т.16. - №12137.

11. *Полное собрание законов Российской империи.* – 1-е изд. – СПб.: Тип-я II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. 20. – № 14392. – Ст. 67.

12. *Полное собрание законов Российской империи.* - 2-е изд. – СПб.: Тип-я II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1837. – Т. 11. – Отд. 1: 1836, № 9240.

13. *Полное собрание законов Российской империи.* – 2-е изд. – СПб.: Тип-я II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1837. – Т. 12. – Отд. 1: 1837, № 10304.

Щербак Н. О. Реформування органів місцевого управління на українських землях Російської імперії у XVIII – на початку XIX ст.

У статті висвітлений процес реформування органів місцевого управління на українських землях в Російській імперії у XVIII – на початку XIX ст. показано, що основною адміністративно-територіальною одиницею державного управління у зазначений період стала губернія, що поділялась на повіти, міста і волості. Губернська реформа 1775 р. створила в цілому струнку систему адміністративно-територіального поділу Російської імперії і відповідну систему місцевих установ, які в основному незмінними збереглися до 1860-х років.

Ключові слова: генерал-губернатор, губернатор, губернське правління, місцеве управління, реформування, Російська імперія, українські землі.

Щербак Н. А. Реформирование органов местного управления на украинских землях Российской империи в XVIII – начале XIX в.

В статье освещен процесс реформирования органов местного управления на украинских землях в Российской империи в XVIII – начале XIX в. Показано, что главной административно-территориальной единицей государственного управления в данное время стала губерния, которая делилась на уезды, города и волости. Отмечается, что губернская реформа 1775 г. создала в целом стройную систему административно-территориального устройства Российской империи и соответствующую систему местных учреждений, которые в целом сохранились до 1860-х годов.

Ключевые слова: генерал-губернатор, губернатор, губернское правление, местное управление, реформирование, Российская империя, украинские земли.

Shcherbak N. Reform of local government in the Ukrainian lands of the Russian Empire in the 18th and early 19th centuries

The article highlights the process of reforming local government bodies in the Ukrainian lands in the Russian Empire in the 18th and early 19th centuries. It was shown that the main administrative-territorial unit of state administration in the specified period was a province divided into counties, towns and parishes. The provincial reform of 1775 created a generally harmonious system of administrative-territorial division of the Russian Empire and the corresponding system of local institutions, which remained largely unchanged until the 1860's.

Key words: governor-general, governor, provincial government, local government, reform, Russian empire, Ukrainian lands.



Олександр Світличний,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного та
господарського права Національного
університету біоресурсів і
природокористування України



Владислав Сулім,
аспірант Науково-дослідного інституту
публічного права

УДК 346.9

Про деякі проблеми удосконалення господарського процесуального законодавства

Завдання побудови в Україні правової держави обумовлює необхідність здійснення системних реформ у всіх сферах суспільних відносин. Проведення в ході здійснення судової реформи низки заходів реформування системи судоустрою, прийняття нового господарського процесуального законодавства внесло суттєві зміни в діяльність господарського судочинства.

Аналіз останніх наукових досліджень свідчать, що з прийняттям 3 жовтня 2017 року Верховною Радою України Закону України «Про вне-

сення змін до Господарського процесуального кодексу, Цивільного процесуального кодексу, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [1], загострилася дискусія щодо прийнятого в новій редакції Господарського процесуального кодексу України, унаслідок чого звертається увага на недосконалість окремих положень процесуального кодексу, та висловлюються найрізноманітніші пропозиції щодо його вдосконалення з урахуванням оновленого процесуального законодавства, що ще раз підкреслює

важливість та актуальність запропонованої теми.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що на сьогодні триває черговий етап оновлення господарського процесуального законодавства,

потреба розвитку засад судової реформи вимагає поновому поглянути на новели господарського процесу місця і ролі господарських судів в системі судоустрою України. Тому наукові дослідження, присвячені цьому питанню, з огляду на оновлений процесуальний кодекс, активізує актуальність цієї статті.

Поряд із позитивними змінами господарського процесуального законодавства, яке в ході судової реформи означилося розробкою і прийняттям нового Господарського процесуального кодексу України, деякі новації кодексу слід оцінити критично. Зокрема, викликає багато питань закріплення на законодавчому рівні визначення видів зловживань процесуальними правами та заходи відповідальності за них.

Ст. 41 ГПК «Неприпустимість зловживання процесуальними правами», визначає дії, що можуть кваліфікуватись як зловживання. Серед них, зокрема, «подання скарги на рішення, яке не підлягає оскарженню». У разі визнання судом, що учасник судового процесу зловживає процесуальними правами, суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами та застосовує до нього заходи процесуального примусу, визначені абзацом другим частини першої ст. 135 ГПК, яка надає суду можливість суду постановити ухвалу про стягнення в дохід державного бюджету з відповідної особи штрафу у сумі від одного до десяти розмірів прожиткового мінімуму, а

у випадку повторного чи неодноразового зловживання процесуальними правами, штраф у сумі від п'яти до п'ятдесяти (від 7250 до 72500 грн) розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

В практичній діяльності застосування норм вказаних статей багато в чому залежать від суб'єктивного підходу судді оцінювати ознаки зловживання сторонами своїми процесуальними правами, зокрема, для встановлення «подання скарги на рішення, яке не підлягає оскарженню», що може призвести до обмеження доступу до правосуддя. Особливість категорії «зловживання сторонами своїми процесуальними правами» не може бути універсальною і з врахуванням характеру оскарження вони не завжди повинні бути зв'язані з цілком конкретними правовими наслідками, передбачених частиною другою ст. 135 ГПК, згідно якої у випадку повторного чи систематичного невиконання процесуальних обов'язків, повторного чи неодноразового зловживання процесуальними правами, повторного чи систематичного неподання витребуваних судом доказів без поважних причин або без їх повідомлення, триваючого невиконання ухвали про забезпечення позову або доказів суд, з урахуванням конкретних обставин, стягує в дохід державного бюджету з відповідного учасника судового процесу або відповідної іншої особи штраф у сумі від п'яти до п'ятдесяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

З огляду на викладене в частині другій ст. 135 ГПК «систематичність» та «повторність чи неодноразовість» – це різні поняття.

Чинне господарське процесуальне законодавство не містить визначення поняття «повторність» «систематичність», тому визначення вказаних понять має вирішальне значення для правильної кваліфікації проступків. У юридичній практиці питання пов'язані із вказаними поняттям найбільш дослідженими є в науці кримінального та адміністративного права. Зокрема, в частині першій ст. 32 КК під повторність злочинів розуміється вчинення двох або більше злочинів, передбачених тією самою статтею або частиною статті

Особливої частини [2]. Повторність злочину впливає на кваліфікацію злочину, як приклад, «Одержання хабаря» (ч. 2. ст. 368 КК).

Повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення, згідно частини другої ст. 35 КУпАП є обставиною, що обтяжує відповідальність за адміністративне правопорушення [3].

На думку П. Д. Пилипенка, який досліджував питання порушення трудової дисципліни, систематичне порушення – це порушення, скоєне працівником, до якого вже було застосоване дисциплінарне або громадське стягнення [4, с. 83], тоді як Р. З. Лівшиц та Б. М. Чубайс констатують, що порушення трудової дисципліни може бути визнаним систематичним і у тому випадку, якщо протиправні дії працівника тривають, незважаючи на застосовувані заходи стягнення [5, с. 86].

У судовій господарській практиці кількісна ознака «систематичності» теж не знайшла свого вирішення і кожна із судових інстанцій, суд першої інстанції та апеляційний суд, приймаючи рішення про відмову у задоволенні позовних вимог суд першої інстанції виходив з того, що на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття «систематичної несплати орендних платежів», яке б могло вважатись підставою для дострокового розірвання договору оренди землі в судовому порядку, натомість, суд апеляційної інстанції з висновками місцевого господарського суду про відсутність підстав для дострокового розірвання договору не погодився, і, приймаючи нове рішення про задоволення позову, вмотивував його доведенням факту невиконання відповідачем в повному обсязі зобов'язань за договором, в чому числі й за систематичну несплату орендних платежів [6]. Варто звернути увагу, що Верховний Суд України у поста-

нові від 12 грудня 2012 року у справі № 6-146цс12, висловив правову позицію, що при визначенні поняття «систематичності» слід звертатися до частини першої ст. 782 ЦК України, яка надає право наймодавцеві відмовитися від договору найму, якщо наймач не вносить плату за користування річчю протягом трьох місяців підряд [7].

Звідси є очевидним, що особливості правового регулювання вказаних правовідносин підлягає законодавчому врегулюванню і тісно пов'язана із проблемою вдосконалення господарського процесуального законодавства.

На тісний зв'язок судового процесу і права вказував ще К. Маркс, зазначаючи, що «один і той самий дух повинен одушевляти судовий процес і закони, оскільки процес є лише форма життя закону, отже прояв його внутрішнього життя» [8, с. 158].

Здійснений аналіз нормативно-правових актів та наукових думок, дає підстави надати власне визначення дефініції вказаних понять. На нашу думку під повторністю чи неодноразовістю зловживання процесуальними правами слід розуміти вчинення особою двох або більше правопорушень передбачених тією самою статтею або частиною статті і використовується для позначення двох чи більше тотожних вчинків, які є конструктивною ознакою складу делікту, що обтяжують відповідальність особи.

Під систематичністю зловживання процесуальними правами слід розуміти вчинення особою трьох та більше разів правопорушень, які передбачені різними статтями або частиною статті і використовується для позначення різних вчинків, які є конструктивною ознакою складу делікту, що обтяжують відповідальність особи.

Викликає також питання до закріпленого в абзаці 1 частини другої ст. 43 ГПК «заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення

інших аналогічних дій», а саме: подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, спрямованих на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення, є необґрунтованим і неконституційними. Ст. 22 Конституції України не допускає звуження змісту та обсягу наявних прав в результаті прийняття нових законів або внесення змін до чинних [9].

Законодавець визначаючи вказані дії із заявлення відводу як процесуальні зловживання та встановлюючи відповідальність за них, обмежує реалізацію учасниками судового процесу своїх процесуальних прав і ставить під сумнів безсторонність суду.

Вказана норма «заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій», підлягає виключенню із абзацу 1 частини другої ст. 43 ГПК.

Питання захисту прав інтелектуальної власності в Україні є досить гострим, розгляд справ щодо охорони прав інтелектуальної власності раніше було прерогативою господарських судів. Законом України «Про судочину» і статус суддів» і ГПК передбачено, що у системі судочинства діятиме Вищий суд з питань інтелектуальної власності, як суд першої інстанції з розгляду окремих категорій справ.

Однак, створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності не в повній мірі вирішило питання з приводу розмежування підвідомчості справ пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності [10, с. 89].

Указом Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» № 299/2017 від 29 вересня 2017 р.,

місцезнаходження утвореного суду місто Київ [11]. Місцезнаходження Вищого суду з питань інтелектуальної власності має принципове значення для охорони прав інтелектуальної власності. На відміну від господарських судів, територіальна віддаленість від суб'єктів права інтелектуальної власності, інших законних користувачів права яких порушено, у своїй більшості спричиняє проблему доступу до Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

Указ Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» не в повній мірі забезпечив доступність до правосуддя та не врахував принцип територіальності, який передбачає утворення судів, зважаючи на потребу наближення судочинства до людини (доступності судів) та незалежності судів від місцевої влади. Цей принцип зумовлений потребою здійснення правосуддя на всій території України і доступності його для всього населення. Підвищення ставок судового збору, запровадження адвокатської монополії, призводить до додаткових фінансових витрат учасників господарського спору, а отже обмежує право доступу до правосуддя.

Отже, необхідною умовою доступності правосуддя є його матеріальна складова. Судові витрати не повинні бути перешкодою для судового захисту, вимогу про доступність правосуддя не буде дотримано, якщо не буде створена ефективна система надання правової допомоги, що надається за рахунок коштів державного бюджету [12, с. 33].

Звідси постає проблема в уточненні переліку спорів, що належать до господарських, інші до Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Такий підхід забезпечить дотримання принципу територіальності, доступність громадян до правосуддя. А тому як слушно наголошує О. Д. Святоцький, правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого й ефективного

судочинства. Однак усі спроби її вибудувати ефективно в Україні залишаються, на жаль марними [12, с. 31]. Незважаючи на те, що вказана теза була написана у 2010 році, вона залишилася актуальною і на сьогодні.

Сумнівною виглядає можливість суду з питань інтелектуальної власності у складі лише 21 судді забезпечити своєчасний та якісний колегіальний розгляд справ не лише як судом першої, а й апеляційної інстанції. Як приклад, лише за минулий рік до судів першої інстанції надійшло 997 позовних заяв у справах інтелектуальної власності (647 – у порядку господарського та 350 – у порядку цивільного судочинства) [13].

Отже, при запровадженні певних змін у господарському судочинстві треба передбачити, що принесуть вони суспільству. Виникають певні запитання, які є наслідком дій законодавця щодо кадрового забезпечення судів кваліфікованими судьями. Якщо раніше в господарських судах було запроваджено спеціалізації суддів, їх навчання, інформування суддів з питань застосування законодавства, а також надання необхідних рекомендацій судам з метою забезпечення однакової і правильної судової практики. У Вищому господарському суді України створено Судову палату з розгляду справ у господарських справах, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності. Аналогічні палати створено також в апеляційних господарських судах України, а в місцевих господарських судах України визначено колегії суддів чи окремих суддів, які спеціалізуються на розгляді справ зазначеної категорії. Зважаючи на актуальність вирішення проблем захисту права інтелектуальної власності в Україні, багато суддів господарських судів України закінчили навчання в Інституті інтелектуальної власності і права за спеціальністю «Інтелектуальна власність» та отримали дипломи державного зразка про другу вищу освіту [14, с. 290–291].

На підставі наведеної думки можна з упевненістю стверджувати, що раніше законодавець до питання кадрового забезпечення суддів, які здійснювали правосуддя щодо охорони прав інтелектуальної власності, підходив більш виважено. Чого не скажеш зараз з огляду на ст. 33 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [15]. Спеціалізований суд з питань інтелектуальної власності мав би об'єднати осіб, які мають як досвід роботи в цій сфері, так і відповідну спеціальну освіту (спеціальні знання).

З метою усунення вказаного, що є перешкодою для доступу до правосуддя, доцільно до юрисдикції місцевих господарських судів віднести справи щодо порушення прав інтелектуальної власності незначної складності, інші справи повинен розглядати Вищий суд з питань інтелектуальної власності.

Чимало запитань виникає і до ст. 70 ГПК «Експерт з питань права», яка не дає однозначної відповіді хто може бути експертом з питань права. Норми Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» містять визначення поняття «вчений – це фізична особа, яка проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження і отримує наукові та (або) науково-технічні (прикладні) результати, одночасно норми цього закону надають і такі визначення:

1) ад'юнкт – вчений, який проводить наукові дослідження у рамках підготовки в ад'юнктурі вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання) для здобуття ступеня доктора філософії;

2) аспірант – вчений, який проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження у рамках підготовки в аспірантурі у вищому навчальному закладі/науковій установі для здобуття ступеня доктора філософії;

3) докторант – науковий або науково-педагогічний працівник, який

проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження у рамках підготовки в докторантурі у вищому навчальному закладі (науковій установі) для здобуття ступеня доктора наук [16].

В останньому випадку закон не визначає докторанта вченим, незважаючи на те, що докторант має науковий ступінь.

Слід увагу на і термінологічну колізію, яка міститься в частині першій ст. 70 ГПК де містяться два терміни: «експерт з питань права» та «експерт у галузі права», що може стати причиною недоречних дискусій у господарському суді.

Необхідно на законодавчому рівні визначити поняття «експерт з пи-

тань права». З цією метою пропонуємо абзац перший частини першої ст. 70 Господарського процесуального кодексу України викласти в такій редакції:

«1. Як експерт з питань права може залучатися особа, яка має науковий ступінь і є експертом у галузі права».

Викладене бачення деяких проблем господарського процесуального законодавства, яке містить багато неузгодженостей та протиріччя, на нашу думку, не відповідає нашому уявленню діяльності господарських судів, що потребує удосконалення господарського процесуального законодавства.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 48. – Ст. 436.
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
4. Пилипенко П. Д. Трудове право України: Курс лекцій / П. Д. Пилипенко. – Львів: «Вільна Україна», 1996. – 159 с.
5. Лившиц Р. З. Трудовой договор / Р. З. Лившиц, Б. М. Чубайс. – М.: Наука, 1986. – 172с.
6. *Справа* № 12/115-12/5: постанова Вищого господарського суду України від 12 червня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_4246450.html
7. *Справа* № 6-146цс12: постанова Верховного Суду України від 12 грудня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf>
8. Маркс К. Дебаты по поводу закона о краже леса / Маркс К., Энгельс Ф. – М.: Соч. – 2-е изд. – Т. 1. – 723 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Світличний О. Охорона інтелектуальної власності у світлі судової реформи в Україні / О. Світличний // Публічне право. – 2017. – №4. – С. 88–94.
11. Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Указ Президента України №299/2017 від 29 вересня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/2992017-22722
12. Святоцький О. Д. Судова влада в Україні: Актуальні питання реформування / О. Д. Святоцький // Право України. – 2010. – №5. – С. 30–39.

13. *Кучерук Н. В* чому проблема Вищого суду з інтелектуальної власності // *Н. Кучерук // Думка юриста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://espreso.tv/news/2017/10/05/v.chomu.problema.vyschogo.sudu.z.intelektualnoyi.vlasnosti.dumka/yurysta>*

14. *Світличний О. П.* Право інтелектуальної власності: Підручник / *О. П. Світличний.* – К.: НУБіП України, 2015. – 355 с.

15. *Про* судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року // *Відомості Верховної Ради.* – 2016. – № 31. – Ст. 545.

16. *Про* наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2016 року // *Відомості Верховної Ради.* – 2016. – № 3. – Ст. 25.

Світличний О. П., Сулім В. В. Про деякі проблеми удосконалення господарського процесуального законодавства

У статті розкриваються окремі питання, пов'язані із проблемними питаннями нового Господарського процесуального кодексу та пропонуються шляхи удосконалення господарського процесуального законодавства.

Ключові слова: господарське процесуальне законодавство, діяльність, господарські суди, шляхи вирішення, удосконалення.

Светличный А. П., Сулим В. В. О некоторых проблемах совершенствования хозяйственного процессуального законодательства

В статье раскрываются отдельные вопросы, связанные с проблемными вопросами нового Хозяйственного процессуального кодекса и предлагаются пути совершенствования хозяйственного процессуального законодательства.

Ключевые слова: хозяйственное процессуальное законодательство, деятельность, хозяйственные суды, пути решения, совершенствование.

Svitlychny O., Sulim V. About some problems of improvement of economic procedural legislation

The article reveals separate issues related to the problematic issues of the new Economic Procedural Code and suggests ways to improve economic procedural legislation.

Key words: economic procedural legislation, activity, economic courts, ways of solution, improvement.



Валерій Кравчук,

кандидат юридичних наук,

заступник начальника відділу підготовки

прокурорів з організації роботи в

органах прокуратури

Національної академії прокуратури України

УДК 340.12:342.5

Громадськість у сучасній юриспруденції: проблеми змісту та ідентифікації

Пріоритетними напрямками на шляху укріплення демократичного розвитку України є зміцнення ролі громадянського суспільства у врядуванні, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Адже активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Водночас взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною, головним чином через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії,

низький рівень взаємної довіри, що констатується у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [1].

Основними причинами цього є відсутність ефективного громадського контролю, низький рівень залучення громадськості до формування та реалізації державної політики; використання публічною адміністрацією потенціалу організацій громадянського суспільства не в повній мірі; відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства тощо.

Разом з тим, першорядною проблемою у цих питаннях є визначення кола суб'єктів взаємовідносин у форматі «громадськість – публічна влада». Слід відмітити, що на законодавчому та доктринальному рівнях немає однозначності у визначенні поняття «громадськість». Однак при сучасному декларуванні суттєвих управлінських можливостей громадськості, від споживання нею інформації про діяльність органів влади, формування громадської думки, до вирішального впливу останньої у

прийнятті управлінських рішень, виникає логічна потреба в єдності щодо визначення цього поняття. Особливо це актуально для уможливлення практичної ідентифікації «громадськості» або «представників громадськості» у тих чи інших правовідносинах.

У цьому сенсі справедливо акцентує Я. Жукровський, що за таких умов громадськістю можуть себе називати опозиційні (громадські) лідери чи декілька кабінетних експертів, група постійно незадоволених політичних угруповань тощо. Тому він пропонує усе ж визначити такого суб'єкта як «громадськість» і спробувати ввести відповідні норми до законодавства, або ж взагалі відмовитися від використання цього поняття у нормативних актах [2].

Також частково можна погодитися із твердженням, що відсутність чіткої формалізації громадськість як суб'єкта фактично унеможливує залучення органами публічної адміністрації «громадськість» до врядування, ініціювання роботи з нею для комунікації, консультування, взаємодії тощо. У цілому це призводить до суттєвої дефектності та спотворення функціонального значення усього інституту громадянського суспільства.

Сутність терміну «громадськість» у контексті різних наукових праць досліджували такі вчені, як: М. Денисюк, В. Болотова, П. Каблак, В. Королько, Г. Мороз, В. Москавець, О. Скрипнюк та інші.

Метою цієї статті є аналіз змісту поняття «громадськість», а також дослідження можливості уніфікації цього терміну у межах юридичної науки та доцільності нормативного закріплення відповідної дефініції у чинному законодавстві.

Кризові умови життя, котрі склалися у результаті неефективного розв'язання суспільних проблем, зумовили активний розвиток ідеї громадянського суспільства. Сучасна інтерпретація цієї ідеї звертає увагу на вирішальну роль громадськість у

побудові якісно нових, ефективних взаємовідносин у людському демократичному співтоваристві [3, с. 2].

У науковій літературі поширене бачення, що невизначеність правосуб'єктності громадськість відносно різних сфер державного управління є причиною розмиття в чинному законодавстві та доктрині сутності та змісту категорії «громадськість» [4, с. 137].

Водночас цікаво зауважити, що термін «громадськість» зустрічається у різному контексті майже у 2600 чинних нормативно-правових актах, у тому числі законодавчих. Причому визначення цього поняття, його зміст різний та використовується у багатьох словосполученнях, наприклад: «інформування громадськість», «участь громадськість», «відкрито для громадськість», «громадський контроль» «доступ громадськість», «ознайомлення громадськість», «відомості для громадськість», «представники громадськість», «громадська думка», «залучення громадськість», «робота з громадськістю», «громадські інтереси», «громадські формування», «громадські зв'язки» тощо.

Саме ж визначення «громадськість» міститься лише у декількох нормативно-правових актах:

- у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» визначено: «громадськість» – одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи [5];

- у Положенні про участь громадськість у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля закріплено: «громадськість – одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою» [6].

Як видно, наведені визначення майже ідентичні та міститься у законодавстві, предметом правового регулювання якого є сфера охорони довкілля. Також доречним є виокремлення громадськість, яка об'єднана спільним інтересом, тобто зацікавленої громадськість. Насамперед, це

громадськість, на яку впливає реалізація рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля [6]. Разом з тим, виникає питання чи можна громадськістю вважати одну особу? Розглянемо далі.

Системний аналіз ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» вказує, що у розумінні цього закону до громадськості відносяться громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції.

У широкому трактуванні тлумачних словників «громадськість» – це передова частина, передові кола суспільства [7, с. 262]. Тож, виходячи зі змісту цього визначення, можна дійти висновку, що одна особа не становить громадськості загалом, а є лише одним з її представників. Проте, на нашу думку, одна особа все ж може бути ідентифікована як «громадськість» за умови, що її соціальна активність спрямована на представлення загального інтересу певної соціальної групи тощо. Зокрема, це підтверджується на прикладі антикорупційного законодавства, у питаннях участі громадськості в заходах щодо протидії корупції.

Також обмеження поняття громадськості виключно громадянами України, їх об'єднаннями з однієї сторони є суперечливим, оскільки, відповідно до ст. 26 Конституції України та ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами та свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією України, законами чи міжнародними договорами [8, с. 139]. З іншої ж сторони, таке обмеження є достатньо обґрунтованим з двох підстав: по-перше, активна взаємодія органів державної влади з громадськістю є складовою учасни-

цької демократії, а основним її суб'єктом є громадяни України, які мають право голосу; по-друге, за змістом багатьох законів, громадськість залучається до управління державними справами, зокрема через різні механізми впливу громадськості на рішення та дії органів державної влади, однак, згідно ст. 38 Конституції України, право на таку участь мають лише громадяни.

У цілому ж, найчастіше під громадськістю розуміють – групу людей, які пов'язані з життєдіяльністю у певній сфері суспільного буття. Це можуть бути, власне, окремі групи людей, місцеві громади та групи населення за професійними, етнічними, політичними, духовними, соціальними та іншими ознаками, працівники засобів масової інформації, державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, працівники правоохоронних органів, видатні особи тощо [9].

З соціологічної точки зору, В. Королько розглядає «громадськість» як багатопланове поняття. На його думку, у найзагальнішому розумінні, під громадськістю мається на увазі будь-яка група людей (або навіть окремі індивіди), що так чи інакше пов'язані з життєдіяльністю організації або установи. Це можуть бути її власні службовці, громада, що мешкає в сусідстві, споживачі, працівники засобів інформації, особистості та інші. [10, с. 65].

В. Москавець розглядає громадськість як соціально-активну частину суспільства (організована сукупність людей), яка за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку, користується великим впливом, повагою. На її думку, громадськість складається з однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою задля

захисту своїх законних прав, свобод та інтересів у галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах [11, с. 633].

У свою чергу, П. Каблак, проаналізувавши низку дефініцій, звертає увагу, що єдиного підходу до визначення поняття «громадськість» не існує, хоча всі вони до певної міри є прийнятними. Разом з цим, пропонує визначати громадськість як сукупність окремих соціально-активних людей і їх груп, об'єднаних спільністю становища, інтересів, суспільна діяльність яких базується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, праві захищати власні інтереси, творити асоціації та спілки, аби протистояти і запобігати сваволі державних чиновників [12, с. 187].

Окремого наукового дослідження потребує й типологія громадськості. Її аналіз дозволяє побачити масштабність та різноплановість цього поняття. Зокрема, у наукових працях розрізняють організовану та неорганізовану громадськість, зокрема за ознакою формалізації утворення групи. Також громадськість класифікують за ознакою впливовості: головна, другорядна та маргінальна; за темпоральним критерієм взаємовідносин: традиційна та майбутня, а також за рівнем зацікавленості: прибічники, опоненти, байдужі. На підставі наведеного виділяються чотири основних типи громадськості:

1. Громадськість, що реагує на усі проблеми, тобто проявляє свою активність з будь-якого питання.

2. Громадськість навколо однієї проблеми – активна з приводу одного або декількох, пов'язаних між собою, питань.

3. Потенційна громадськість, тобто індіферентна («лінива»), що повільно або у незначній мірі виявляє активність з певного питання.

4. Громадськість навколо проблеми, що загострилася – активізується тоді, коли проблема стає відомою та перетворюється на предмет

широких розмов у суспільстві або набуває резонансу [10, с. 67-68].

У цьому контексті слід зазначити, що не існує однієї стало визначеної громадськості, оскільки важливою її характеристикою є динамічність, активізація і згуртованість навколо спільної проблеми та пошуку шляхів її розв'язання, а також комунікація, орієнтованість на колективну діяльність, пріоритет загального інтересу перед індивідуальним. А факторами детонації громадськості у стан реактивного ядра громадянського суспільства є усвідомлення проблеми, усвідомлення обмежень та рівень виключності.

Таким чином, громадськість як суб'єктний учасник партисипаторної демократії – це активне соціальне утворення, група активних громадян, представників організацій, на свободи, права, інтереси, можливості їхньої реалізації та обов'язки яких можуть вплинути або впливають рішення та дії органів публічної адміністрації, їх представників (посадових і службових осіб). Таким чином, слід виокремити дві ключові ознаки громадськості у тій чи іншій сфері: 1) це потенційність впливу на життєдіяльність останніх управлінських рішень та дій; 2) активність життєдіяльності, що виражається у рівні спрямованості кожного індивіда групи, його волевої зацікавленості, прагнень та концентрації зусиль у відповідній сфері. Будь-який громадянин може одночасно належати до різних груп громадськості. Фактично, це своєрідна «цільова аудиторія». Саме ці ключові ознаки у деяких випадках відрізняють громадськість від натовпу.

Підсумовуючи, важливо додатково акцентувати на таких положеннях:

По-перше, поняття «громадськість» використовується у багатьох чинних нормативно-правових актах, однак немає базового нормативного визначення, що спричиняє довіільне його трактування. Водночас, нормативне закріплення цього терміну ускладнене можливістю штучного обмеження його змісту, що може не-

гativement позначитися на практиці відповідних правовідносин та правозастосування.

По-друге, найбільш оптимальне формулювання дефініції «громадськості» таке: це активне соціальне утворення (група активних громадян, представників юридичних осіб), на чий свободи, права, інтереси, обов'язки, можливості їхньої реалізації можуть вплинути або впливають рішення та дії органів публічної адміністрації, їх посадових і службових осіб.

По-третє, громадськість є збірним поняттям, розкривається через суб'єктний склад, що залежить від сфери конкретних правовідносин. У свою чергу, проблема визначення факторів, які зумовлюють розвиток дієвості громадськості, є актуальною проблемою сьогодення, оскільки громадська активність може бути провідним чинником процесу демократизації у державі та досягнення суспільного благополуччя.

Список використаних джерел

1. *Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки*: Указ Президента України; Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016 // Урядовий кур'єр від 02.03.2016 – № 41
2. *Жукровський Я.* Хто така громадськість і з чим її «ідять»? / Я. Жукровський // Українська правда. – 14 липня 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/07/14/7029139/>
3. *Гусева А. В.* Психологічні чинники готовності особистості до громадської активності: автореф. дис. на ... канд. психол. наук: 19.00.01 - загальна психологія, історія психології / А. В. Гусева. – Одеса, 2009. – 24 с.
4. *Федоренко Т.* Громадськість і громадянське суспільство як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я / Т. Федоренко // Вісник НАДУ при Президенті України (Серія «Державне управління»). – 2016. – № 4. – С. 137-142.
5. *Про оцінку впливу на довкілля*: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII // Голос України від 17.06.2017 – № 110.
6. *Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля*: Наказ Мінприроди України, Положення від 18.12.2003 № 168 // Офіційний вісник України від 27.02.2004 – № 6, стор. 223, стаття 357.
7. *Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)* / [Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
8. *Глушко Є. В.* Громадськість у системі запобігання і протидії корупції в Україні / Є. В. Глушко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 6-1. Том 2. С. 137-140.
9. *Болотова В. О.* Паблік рілейшенз ОВС: конспект лекцій / В. О. Болотова. – Харків: Вид-во НУВС, 2001. – 104 с.
10. *Королько В. Г.* Основи паблік рілейшенз: посібник / В. Г. Королько. – К.: Наукова думка, 1997. – 336 с.
11. *Московець В. І.* Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії / В. І. Московець // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 630-634.
12. *Каблак П. І.* Деякі міркування щодо визначення поняття «громадськість» у контексті налагодження взаємовідносин із судовою владою / П. І. Каблак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2014. – № 12. – С. 186-189.

Кравчук В. М. Громадськість у сучасній юриспруденції: проблеми змісту та ідентифікації

Стаття присвячена правовому аналізу змісту поняття «громадськість». Автор досліджує можливості уніфікації цього терміну у межах юридичної науки. Висвітлюються проблеми нормативного закріплення відповідної дефініції у чинному законодавстві.

Ключові слова: громадськість; демократія; суб'єкти; громадський контроль; публічна влада.

Кравчук В. Н. Общественность в современной юриспруденции: проблемы содержания и идентификации

Статья посвящена правовому анализу содержания понятия «общественность». Автор исследует возможности унификации этого понятия в пределах юридической науки. Освещаются проблемы нормативного закрепления соответствующей дефиниции в действующем законодательстве.

Ключевые слова: общественность; демократия; субъекты; общественный контроль; публичная власть.

Kravchuk V. The public in modern jurisprudence: problems of content and identification

The article is devoted to the legal analysis of the content of the concept «the public». The author explores the possibilities of unifying this concept within the legal science. The problems of normative fixing of the corresponding definition in the current legislation are discussed.

Key words: the public; democracy; subjects; public control; public authority.



*Андрій Бойчук,
кандидат юридичних наук,
суддя Приморського районного суду
м. Одеси*

УДК 34.03

Функції юридичної відповідальності як засоби охорони навколишнього середовища від правопорушень

Юридична відповідальність – це одне з фундаментальних правових явищ, без якого неможливо уявити собі існування права як нормативної системи, бо саме вона є гарантом ефективності та результативності її існування. І чим складнішими стають суспільні відносини, тим яскравіше та суттєвіше проявляється роль юридичної відповідальності в цьому процесі. Численні обмеження, що часто густо встановлюються державою, та в рамках яких доводиться жити і працювати сучасній людині, носять об'єктивний характер та детермінуються необхідністю існування ефективно працюючої системи забезпечення дотримання цих обмежень. Одним з найважливіших елементів такої системи і є юридична відповідальність.

Юридична відповідальність за екологічні правопорушення виступає різновидом юридичної відповідальності в цілому, а тому, зазвичай, їй властиві всі ознаки останньої. Водночас стосовно екологічної сфери

юридична відповідальність має і свою специфіку, обумовлену особливостями екологічного правопорушення. В екологічній сфері домінуючими є заходи адміністративної, кримінальної, цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності як інтегрованого методу галузі екологічного законодавства. Дія комплексного інституту юридичної відповідальності у цій сфері має свій специфічний екологічний відтінок, але в цілому вона підпорядкована загальним онтологічним і гносеологічним закономірностям дії зазначених видів юридичної відповідальності і в інших сферах суспільних відносин. Специфіка юридичної відповідальності за екологічні правопорушення виявляється у функціях, що вона виконує.

Останнім часом зафіксовано безліч нових проявів юридичної відповідальності та її видових характеристик в різноманітних нормативно-правових актах, активізувались наукові дослідження в галузі юридичної

відповідальності. Але на превеликий жаль їй досі не створено цілісної системи логічно пов'язаних між собою уявлень про зміст, цілі, функції, виводу різноманітність юридичної відповідальності. Тому обґрунтовано вважаємо, що глибоке усвідомлення змісту функцій, єдність наукових позицій можуть стати важливою доктринальною передумовою якісно нового підходу нормотворця щодо встановлення чітких санкцій за всі правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища.

Саме тому метою цієї статті є дослідження змісту функцій юридичної відповідальності з метою з'ясування та встановлення зв'язків між ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутності, видам, цілям, завданням та змісту функцій юридичної відповідальності присвятили свої праці С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, С. В. Єлькін, Е. Ю. Ісмаїлова, В. М. Комарницький, Л. Т. Кривенко, В. С. Луцюк, Н. Е. Саввіч, Г. В. Тищенко, Ю. В. Трунцевський, В. І. Шевченко. Питання щодо функцій юридичної відповідальності за правопорушення проти довкілля науковцями розглядалось зрідка, тому кількість публікацій та обсяг матеріалів, присвячених цій проблемі, є недостатніми. Фрагментарно цю тему розробляли В. І. Андрейцев, М. М. Бринчук, Т. О. Бушуєва, А. П. Гетьман, П. С. Дагиль, Є. П. Желваков, Б. М. Звонков, О. С. Колбасов, В. К. Матвійчук, Л. В. Мендик, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. С. Пleshakov, О. О. Погрібний, Б. Г. Розовський, В. І. Семчик, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом з тим, слід зазначити, що сам процес пізнання історико-правової реальності має певну мету та виконує набір функцій, що характеризують його науково-пізнавальне і практичне значення. Враховуючи це, та зважаючи на важливе теоретико-методологічне значення зазначеної проблематики, можна дійти висновку, що в науковій літературі проблематика функцій

юридичної відповідальності досліджена на недостатньому рівні. Саме тому відчувається об'єктивна потреба у її комплексному дослідженні.

Виклад основного змісту. На всіх етапах розвитку держави і права радянської та пострадянської України функції юридичної відповідальності виконували важливу роль у реалізації нормативно-правових актів та забезпечували виконання правових приписів усіма суб'єктами права.

У правовій науці під функціями юридичної відповідальності розуміють основні напрями впливу цієї категорії на суспільні відносини, поведінку суб'єктів, мораль, правосвідомість, культуру [1, с. 598]. Семантичне розуміння поняття «функція» у перекладі з латини означає «виконання», «звершення»; у широкому розумінні – це «обов'язок, що його виконує відповідний інститут» чи «процес стосовно характеристики напряму або аспекту діяльності» [2, с. 234]. Таким чином, на практиці виникає складний системний конгломерат горизонтально-вертикальних зв'язків між суб'єктами права, що базується на правових нормах, які врегульовують відповідні функціонально-діяльнісні аспекти комунікації та взаємодії названих суб'єктів, мають виход на складні процеси формування компетенційного базису державних органів і органів місцевого самоврядування в сфері природоохоронної діяльності, а також прав і обов'язків інших суб'єктів екологічного права, забезпечуючи виконання приписів правових норм під загрозою настання негативних наслідків для правопорушників. Враховуючи, що основним завданням юридичної відповідальності є регулювання й охорона існуючого ладу та суспільного порядку, вважаємо, що її практична реалізація може бути більш чітко й однозначно реалізованою за допомогою саме таких функцій.

Для цієї категорії права є характерними такі риси, як соціальна обумовленість (детермінованість), цільове призначення, самостійність кожної

функції, їх взаємодія та взаємозв'язок. У сфері охорони природи така соціальна обумовленість (детермінованість) є пов'язаною з об'єктивною необхідністю забезпечити можливість однакових прав людей щодо використання таких об'єктів природи та забезпечення збереження їх корисних рис шляхом запровадження юридичної відповідальності за правопорушення в цій сфері.

Важливого значення в якості засобу збереження природних ресурсів набула така риса, як телеологічне (цільове) призначення в природоохоронному праві. Особливо чітко вона простежується на прикладі земельних ресурсів, щодо яких на різних етапах існування радянської України приймалися нормативно-правові акти, спрямовані на: забезпечення родючості ґрунтів, захист від виснаження, вітрової та водної ерозії, а також переведення сільськогосподарських угідь до інших категорій. Така риса, як самостійність кожної з функцій, пов'язана з виконанням конкретних завдань, що можна дослідити на прикладі оперативної функції. За допомогою таких заходів забезпечується оперативне затримання правопорушників у природоохоронній сфері та притягнення їх до відповідальності.

За допомогою функцій юридичної відповідальності виявляються їх соціальна та правова цінність як категорії, за їх безпосередньою допомогою вирішується така потреба суспільства, як збереження природних об'єктів, а також їх функціональне призначення. При цьому можна виявити різні доктринальні підходи до розуміння таких функцій. Так, як стверджує О. В. Сурілов, саме в досягненні цілей і функцій юридичної відповідальності простежується її соціальна необхідність і ефективність [3, с. 407] (підхід, що заснований на соціальному детермінізмі. – Авт.). Відомі російські дослідники М. І. Матузов та О. В. Малько також вважають, що саме через функції наглядно проявляються цілі юридичної відпо-

відальності [4, с. 242] (підхід, що базується на функціональному наповненні юридичної відповідальності. – Авт.).

На думку С. С. Алексеєва, зміст цієї категорії права обумовлений її соціальною природою і юридичними особливостями; перш за все тим, що юридична відповідальність виступає як реакція держави на вчинене правопорушення [5, с. 277-278] (підхід, що базується на етатистській основі. – Авт.). Інший науковець, Б. Т. Базилев, розглядає зміст функцій юридичної відповідальності за допомогою визначення цілей застосування цієї категорії права (телеологічний підхід. – Авт.). Враховуючи особливості природоохоронної сфери, функції юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, можна визначити як основні напрями впливу, завдяки яким забезпечуються збереження, відновлення, раціональне використання природних об'єктів [6, с. 67-68].

Таким чином, функції юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи – це ті основні напрями державного впливу, завдяки яким реалізується завдання з охорони, збереження та раціонального використання об'єктів природи. Враховуючи особливості природоохоронної сфери, такі наукові підходи до визначення цієї категорії можуть бути використані для виявлення характерних рис цієї сфери. Зокрема, функції юридичної відповідальності за правопорушення в цій сфері в часи існування радянської України можна визначити як основні напрями впливу, завдяки яким забезпечуються цілі, зміст та сутність юридичної відповідальності у сфері охорони, використання та відтворення природних об'єктів.

В теоретичних розробках, проведених в різні історичні часи, вчені виділяли різний перелік функцій юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони довкілля. Так, М. М. Бринчук до функцій юридичної відповідальності від-

носив такі: стимулюючу, компенсаційну, превентивну, каральну [7, с. 325]. Практично аналогічний перелік функцій юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища наводять і Е. Ю. Ісмаїлова, Ю. В. Трунцевський, М. Є. Саввіч [8, с. 128]. Інший науковець, Г. В. Тищенко, виділяв три основні функції юридичної відповідальності у сфері охорони природи: превентивну, компенсаційну та каральну, а стимулюючу функцію вчений розглядав в контексті превентивної [9, с. 137-138]. На думку Н. Р. Кобецької, функції юридичної відповідальності за екологічні правопорушення базуються на загальних функціях цього феномена, до числа яких дослідниця відносить охоронну функцію, яка спрямована на забезпечення захисту, недоторканності прав та законних інтересів суб'єктів [10, с. 129]. У свою чергу Ю. С. Шемшученко пропонує додати до функцій юридичної відповідальності за екологічні правопорушення ще дві додаткові: виховну та забезпечувальну. Причина такого підходу, що, на наш погляд, є досить продуктивним з позицій перспективної та системної реалізації профільної юридичної відповідальності, полягає в необхідності запобігання правопорушенням у цій сфері, а також у необхідності функцій юридичної відповідальності виступати засобом забезпечення охорони і збереження належного стану навколишнього природного середовища [11, с. 255]. На необхідність віднесення забезпечувальної та виховної функції до важливих функцій юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства вказують В. М. Комарницький, В. І. Шевченко, С. В. Єлькін тощо [12, с. 197].

У період існування радянської України протягом значного часу наукові розробки у сфері охорони природи базувалися на дослідженнях юридичної відповідальності у сфері охорони земель. Виходячи з цього, на

думку М. В. Шульги, юридична відповідальність у сфері охорони земель виконує низку важливих функцій: а) виступає як засіб забезпечення виконання вимог земельного законодавства; б) відповідальність у зазначеній сфері є важливим елементом механізму гарантій земельних прав суб'єктів; в) норми цього інституту стимулюють додержання приписів земельного законодавства; г) в умовах переходу економіки країни до ринкових відносин зростає роль компенсаційної юридичної відповідальності [13, с. 1].

До цього переліку необхідно додати функцію реалізації державної політики в природоохоронній сфері, яку можна зазначити як політичну функцію. Доцільність такого уточнення полягає в тому, що теоретичне обґрунтування функції юридичної відповідальності не означає її реалізації в практичній діяльності органів державної влади. В історії держави і права України існує багато прикладів, коли проголошені на рівні політичних гасел рішення партійних з'їздів не отримували своєї реалізації в практичній діяльності органів державної влади. Так, задекларовані комуністичною владою в Постанові Центрального Комітету КП України і Ради Міністрів Української РСР «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів республіки» від 8 травня 1973 р. [14] положення, стосовно встановлення відповідальності за не проведення робіт по боротьбі з ерозією ґрунтів, використанням земель, вод, надр, лісів, заходів із запобігання забрудненню атмосферного повітря, по боротьбі з шкідниками, хворобами рослин – не були виконані в повному обсязі в 70-80-х рр. минулого століття.

Виходячи з наведеного вище, можна виокремити й розглянути зміст восьми функцій юридичної відповідальності в природоохоронній сфері: охоронну, превентивну, каральну, стимулюючу, компенсаційну, виховну, організаційну, політичну

(відображення державної політики в природоохоронній сфері).

1. Охоронна функція в природоохоронній сфері становить собою телеологічнообґрунтований правовий вплив з боку органів державної влади, спрямований на охорону природних об'єктів, законність їх використання, протидію неправоправним явищам. На державні органи покладається обов'язок із запобігання та покарання осіб, які порушують чинне законодавство з охорони природи та порушують інтереси суспільства, держави та громадян. Особливу увагу в радянській період законодавець приділяв юридичній відповідальності за правопорушення, пов'язані із законами про націоналізацію землі, а всі природні об'єкти розглядались виключно як державна власність.

З метою поліпшення організації захисту сільськогосподарських рослин від шкідників і хвороб, а також боротьби з бур'янами, 25 квітня 1969 р. Радою Міністрів УРСР було прийнято Постанову «Про поліпшення організації захисту сільськогосподарських рослин від шкідників і хвороб» [15]. Згідно з цим нормативно-правовим актом, охоронна функція щодо сільськогосподарських угідь забезпечувалась використанням адміністративної відповідальності, яка покладалась на посадових осіб Міністерства сільського господарства УРСР, районні та сільськогосподарські ради, державну інспекцію з карантину рослин Української РСР. Ще одним прикладом реалізації охоронної функції став Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про надра» від 3 листопада 1978 р. [16], яким встановлювалось, що на посадових осіб та громадян, винних в порушенні законодавства про надра, накладається штраф в адміністративному порядку. У випадку самовільного користування надрами та забудови території залягання корисних копалин, при знищенні чи пошкодженні спостережливих свердловин на підземні

води, маркшейдерських і геодезичних знаків, на посадових осіб накладався штраф у розмірі до 100 крб, а на громадян – до 50 крб.

Іншим прикладам реалізації охоронної функції є зміст ст. 166 КК УРСР [17], яка ставить під охорону держави деякі види звірів та птахів, а також забороняє полювання на інші види тварин та птахів. Охоронна функція держави із збереження об'єктів природи та пам'яток культурної спадщини знайшла відображення у ст. 207 КК УРСР 1960 р., якою регламентується кримінальна відповідальність за знищення та руйнування таких об'єктів. Аналогічним чином така функція знайшла своє закріплення в Постанові ВУЦВК «Про лікувальні місцевості» від 10 травня 1922 р. [18]. Згідно з п. 7 цієї Постанови, такі об'єкти підлягали державній охороні, а за порушення їх меж та землевідводу встановлювалась юридична відповідальність.

2. Превентивна функція полягає в запобіганні здійсненню правопорушення у сфері охорони природи шляхом впливу на свідомість правопорушника: а) у напрямі усвідомлення ним невідворотності покарання; б) у зміні ставлення до об'єктів природи. Так, 26 квітня 1962 р. було прийнято Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про посилення боротьби з бур'янами», в якому знайшли відображення заходи, пов'язані із запобіганням погіршенню стану землі та встановлювався обов'язок користувачів ліквідувати такі наслідки [19]. Так само у зміст Постанови ЦК КПУ і РМ УРСР «Про невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії в Українській РСР» від 16 травня 1967 р. увійшли положення стосовно запобігання та боротьби із знищенням та погіршенням стану земель [20]. Прикладом реалізації превентивної функції є Постанова Ради Міністрів УРСР «Про поліпшення охорони природи, раціональне використання і відтворення природних багатств Української РСР» від 8 травня 1964 р. [21], де

п. 13 перед Міністерством вищої і середньої спеціальної освіти УРСР поставлено завдання з проведення роз'яснювальної роботи з недопущення правопорушень у сфері охорони природи. У свою чергу, у п. 20 цієї Постанови передбачено проведення заходів з виховної роботи Державним комітетом Ради Міністрів УРСР по радіомовленню і телебаченню та редакторами республіканських газет щодо недопущення правопорушень у сфері охорони природи, неухильного виконання положень чинного законодавства в цій сфері, а також викриття та критикування порушників.

3. Каральна функція забезпечує виконання такого цільового завдання, за яким особи, винні у вчиненні кримінальних чи адміністративних правопорушень, можуть бути покарані. У перші роки радянської влади каральна функція знайшла своє відображення в Постанові ВУЦВК «Про охорону площ, відведених під городні культури» від 18 травня 1922 р. [22] Згідно з її п. 2, встановлювалось кримінальне покарання за знищення, псування таких земель та крадіжки насінного матеріалу. Особи, винні в таких діях, підлягали кримінальній відповідальності згідно зі спеціальною Постановою РНК УСРР від 10 квітня 1922 р., яка передбачала жорсткі кримінальні покарання за крадіжки, псування, знищення соціалістичної власності. Іншим видом застосування каральної функції є адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони природи. Як приклад реалізації цієї функції, можна навести ст. 99 Кримінального кодексу УСРР 1922 р., яка передбачала відповідальність у вигляді позбавлення волі або примусових робіт за незаконний видобуток природних копалин, полювання, хижацьку експлуатацію та винищення лісів [23]. Аналогічними за спрямованістю були ст.ст. 82, 83, 84, 137, які ввійшли до Кримінального кодексу УСРР 1927 р. [24] і встановлювали відповідальність у сфері охорони

надр, лісів, представників фауни та флори, морських бобрів, котиків. Теоретичні розробки, пов'язані з цим видом відповідальності, які були проведені Ю. С. Шемшученком, показали, що у сфері охорони навколишнього середовища застосовувались такі заходи: з адміністративних стягнень – попередження, громадський осуд, штраф, конфіскація, вилучення і реалізація майна, позбавлення окремих прав; із заходів припинення – призупинення робіт або тимчасова заборона експлуатації об'єктів і механізмів, адміністративне затримання порушників; з правовідновлювальних заходів – скасування незаконних актів, грошових нарахунків і відшкодування збитку [25, с. 218]. Прикладом реалізації каральної функції в адміністративному праві є Постанова РМ СРСР «Про відтворення та про охорону рибних запасів у внутрішніх водоймах СРСР» від 15 вересня 1958 р., яка діяла на території радянської України [26]. Згідно з її п. 18, на осіб, винних у порушенні правил риболовства та охорони рибних запасів, накладався штраф в адміністративному порядку посадовими особами управління рибоохорони розміром 10 крб – на громадян, 50 крб – на службових осіб. У разі грубого порушення цих правил на винних осіб накладався штраф: на громадян – до 50 крб, а на посадових осіб – до 100 крб. Особливістю нормативно-правового акту є наявність п. 20, за яким працівники органів рибоохорони мали право використовувати зброю для відбиття нападу при виконанні ними службових обов'язків чи при опорі в разі наявної безпосередньої небезпеки для працівників служби.

4. Функція стимулювання в природоохоронній сфері розглядається як спонукання до активних дій з дотримання та реалізації норм природоохоронного законодавства у вигляді заохочення за досягнуті результати із збереження конкретних об'єктів. Наприклад, у сфері правової охорони землі стимулююча функція полягає в

запровадженні економічних заохочень та позитивному психологічному впливі на суб'єктів земельних право-відносин. В історії держави та права України прикладом реалізації цієї функції була Постанова РНК «Про садівництво на Україні» від 10 лютого 1922 р. [27] Згідно з п. 5, цей нормативно-правовий акт передбачав заходи стимулювання у вигляді передачі земель під сади, поширення спеціальних знань та охорони таких об'єктів. У сфері охорони лісів діяла Інструкція Народного комісаріату землеробства УСРР «Про порядок преміювання міліції, лісової варті, членів сільських комісій...» 1924 р. [28, с. 251] Згідно з п. 2 цього нормативно-правового акту, 30% від сум, виручених від продажу конфіскованого лісу, лісових матеріалів, та 30% від сум, фактично стягнутих з лісопорушників, які заподіяли збитки лісовому господарству, виділялись на преміювання співробітників міліції, посадових осіб лісової варті, членів сільських комісій. Іншим прикладом стимулювання заходів у сфері охорони природи була Постанова Ради Міністрів Української РСР «Про полювання та мисливське господарство Української РСР» від 8 серпня 1969 р. [29], п. 43 якої передбачав, що кошти, стягнуті в порядку відшкодування за заподіяні мисливському господарству збитки, зараховуються на рахунки обласних управлінь лісового господарства і лісозаготівель або обласних державних інспекцій лісів. З цих сум 20% використовується на видачу винагороди особам, які виявили порушення, а 80% перераховується на спеціальний рахунок Головного управління мисливського господарства Міністерства лісового господарства УРСР для вжиття загально-республіканських заходів з мисливського господарства.

У свою чергу, питання стимулювання працівників знайшло відображення в п. 25 положення «Про державні заповідники Української РСР», затвердженого Постановою Ради Міністрів СРСР 5 жовтня

1962 р., за яким для заохочення державних та громадських інспекторів встановлено премії за активну боротьбу з правопорушниками [30]. В умовах радянської системи більшість міністерств і відомств, які займалися охороною природи, передбачали в положеннях, що регламентували їхню діяльність, вживання заходів із забезпечення житлом та поліпшення житлових умов своїх працівників. Таким чином, за допомогою цього комплексу заходів, до якого додавалися державні нагороди та премії, встановлені урядом радянської України, у природоохоронній сфері реалізовували функцію стимулювання працівників. З авторської токи зору застосування економічних заохочень грало значну роль у дотриманні та реалізації норм юридичної відповідальності за правопорушення проти навколишнього середовища [31, с. 6].

5. Компенсаційна функція спрямована на відновлення незаконно порушених прав, примусове виконання невиконаних або неналежно виконаних обов'язків, властивих цивільно-правовій, насамперед майновій, відповідальності. У природоохоронній сфері реалізація цієї функції полягає в необхідності компенсації збитків, заподіяних природним об'єктам, та повернення останніх до природного стану. Так, у перші роки радянської влади проблеми з компенсації збитків вирішувались хаотично, не системно, у зв'язку з відсутністю закріпленого на законодавчому рівні єдиного порядку. Прикладом такого нормативно-правового акту є Постанова РНК радянської Росії «Про порядок виконання дослідницьких робіт, пов'язаних з меліорацією, водним господарством і торф'яниками» від 3 липня 1922 р. [32], згідно з п. 2 якої при проведенні спеціальних робіт на земельній ділянці її користувачі мають право на компенсацію збитків, заподіяних їх угіддям. У свою чергу ст. 171 Земельного кодексу УРСР 1970 р. регламентувала необхідність приведення самовільно зайнятої землі у стан,

придатний для використання в сільськогосподарських цілях [33]. Прикладом реалізації даної функції є Положення РМ Української РСР «Про полювання та мисливське господарство Української РСР» від 8 серпня 1969 р. [34], згідно з п. 39 якого передбачалась необхідність відшкодувати в установленому порядку збитки, що їх заподіяли мисливському господарству громадяни та службові особи. У свою чергу, компенсаційна функція знайшла своє відображення у ст. 48 Водного кодексу УРСР 1972 р. «Обов'язки водокористувачів» [35], згідно з якою на водокористувачів накладається обов'язок раціонально використовувати водні об'єкти, дбати про економне витрачання води, відновлення і поліпшення якості вод.

6. Виховна функція полягає в загально-правовому впливі на духовну сферу, вона націлена на формування в суспільстві шанобливого та бережливого ставлення до природи. Ефективна боротьба з правопорушеннями в природоохоронній сфері залежить від рівня політичної та правової культури, відповідального ставлення громадян до об'єктів природи та служить укріпленню законності й правопорядку в цій сфері. У радянський період такий підхід знайшов відображення в Положенні «Про державні заповідники Української РСР» 1962 р. [36] та п. 6 Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. [37], які передбачали популяризацію і допомогу в розвитку краєзнавчої роботи шляхом проведення усної, друкованої і заочної пропаганди, читання лекцій, видання і розповсюдження наукових і науково-популярних праць. Іншим прикладом нормативно-правового акту, до змісту якого увійшла виховна функція права, є Постанова Ради Міністрів УРСР «Про заходи з охорони ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР» 1960 р. [38] в п. 19 якої, державні контролери з охорони ґрунтів зобов'язувались проводити серед населення

пропаганду законодавства про охорону природи та захист ґрунтів від ерозії та надавати консультації за допомогою газет, журналів, радіо.

7. Організаційна функція полягає у створенні державних структур, основним завданням діяльності яких є захист природних об'єктів від незаконного використання, знищення, забруднення, погіршення стану, інших протиправних дій та притягнення до юридичної відповідальності осіб, які скоїли правопорушення. Так, в УРСР у різні історичні часи діяли Інспекція з гірничого контролю, Державні контролери із захисту землі від ерозії, Державна інспекція рибоохорони, Державна лісова інспекція, Державна гірнича інспекція, Державна екологічна інспекція, завданнями яких були охорона та контроль за використанням природних об'єктів. Працівники цих служб мали право складати адміністративні протоколи про порушення та вилучати незаконно добуті продукти і матеріали. Прикладом правового регулювання діяльності такої структури стало Положення «Про державні заповідники Української РСР», затверджене Постановою РМ Української РСР від 5 жовтня 1962 р. Цей нормативно-правовий акт складався з восьми розділів, у кожному з яких регламентувались заходи із забезпечення функціонування, утворення, збереження та охорони державних заповідників. Так, у розділі «Загальні положення» розглядалися питання виділення об'єктів під державні заповідники, їх вилучення з господарського користування та заборони будь-якої господарської діяльності. У розділі II «Основні завдання» перераховувалась їх зміст та шляхи реалізації, до числа яких належать: збереження об'єктів у природному стані; охорона та відтворення рідкісних цінних тварин та рослин; охорона і вивчення різних пам'яток природи; популяризація положень Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. Розділ III «Наукова та науководослідна робота державних заповід-

ників» включав в себе вирішення таких завдань: 1) розробку науково-обґрунтованих методів заповідної справи; 2) оцінку наслідків господарського використання; 3) розробку наукового обґрунтування заходів з охорони та юридичної відповідальності за правопорушення, пов'язані з такими об'єктами. Розділ IV «Режим державного заповідника» встановлює заборону перебування на території таких об'єктів сторонніх осіб, принесення туди зброї, рушниць, інших знарядь лову. Розділ V «Охорона державного заповідника» передбачає здійснення контролю за додержанням встановленого режиму, вжиття заходів запобігання знищенню природних об'єктів, охорону таких земель від крадіжок, знищення, псування. Розділ VI «Відповідальність за порушення державного заповідника» дає право службовим особам заповідника накладати в адміністративному порядку штрафи за правопорушення: на службових осіб – до 50 крб, на громадян – до 10 крб. У разі скоєння злочинів працівники заповідника мають право передавати таких осіб до органів МВС УРСР з метою притягнення до кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства. Про кожне правопорушення згідно з п. 24 цього Закону посадові особи, працівники охорони заповідника зобов'язуються складати протокол або акт про вчинення правопорушення. Згідно з Розділом VII «Права та обов'язки директора і наукових працівників державного заповідника», директор заповідника організує діяльність такого об'єкта, несе особисту відповідальність за його стан та має право притягати працівників, які порушили режим заповідної зони, до заходів дисциплінарного впливу. Як відмічалось у розділі VIII «Фінансування державного заповідника і порядок його реорганізації» проводиться з республіканського бюджету, до якого додаються грошові надходження від заготівлі сіна, збору насіння рослин, очерету, лісопродукції, а винні у порушеннях фінансо-

вої дисципліни притягуються до дисциплінарної відповідальності.

8. Відображення державної політики в природоохоронній сфері означає в той історичний період реалізацію політичних гасел, рішень з'їздів, пленумів Комуністичної партії Радянського Союзу та радянської України, присвячених охороні природи в практичній діяльності органів державної влади та встановленню юридичної відповідальності за правопорушення в цій сфері. Так, прихід до влади в радянській Росії більшовиків з їхніми політичними гаслами привів до прийняття 25-27 жовтня 1917 р. на II Всеросійському З'їзді Рад Робочих, Солдатських та Селянських Депутатів декрету «Про землю» [39], згідно з яким установлювалась націоналізація всіх природних об'єктів. На підставі цього декрету в подальшому приймалися нормативно-правові акти, пов'язані з використанням, охороною та відновленням природних ресурсів у СРСР та союзних республіках. Згідно з існуючою у СРСР практикою, зміни в правовій політиці у сфері охорони природи відбувалися після прийняття рішень з'їздами та пленумами Комуністичної партії. Таким прикладом законотворчості радянського періоду стала серія постанов ЦК КПРС та РМ СРСР, прийнятих у 70-80-х рр. минулого століття. Так, згідно з п. 2 Постанови ЦК КПРС и РМ СРСР «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» від 29 грудня 1972 р., передбачалось посилення відповідальності всіх органів державної влади, міністерств і відомств за додержання містобудівних нормативів, що забезпечували охорону природи [40]. Продовженням правової політики в цій сфері стала Постанова ЦК КПРС и РМ СРСР «Про додаткові заходи щодо посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» від 1 грудня 1978 р., дія якої поширювалась на територію радянської України [41]. Згідно з її п. 1, встановлювалась відповідаль-

ність міністерств і відомств за своєчасну розробку, перевірку та запровадження відповідних систем і приладів.

Висновки. Підбиваючи підсумок розгляду ознак функцій юридичної відповідальності, необхідно зазначити наступне:

- юридична відповідальність – це одне з фундаментальних правових явищ, без якого неможливо уявити собі існування права як нормативної системи, бо саме вона є гарантом ефективності та результативності її існування – причому, чим складнішими стають суспільні відносини, тим яскравіше та суттєвіше проявляється роль юридичної відповідальності в цьому процесі;

- стосовно екологічної сфери юридична відповідальність: а) має свою специфіку, обумовлену особливостями екологічного правопорушення; б) в екологічній сфері домінуючими є заходи адміністративної, кримінальної, цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності як інтегрованого методу галузі екологічного законодавства; в) хоча дія комплексного інституту юридичної відповідальності у цій сфері має свій специфічний екологічний відтінок, але в цілому вона підпорядкована загальним онтологічним і гносеологічним закономірностям дії зазначених видів юридичної відповідальності і в інших сферах суспільних відносин;

- не дивлячись на те, що останнім часом зафіксовано безліч нових проявів юридичної відповідальності та її видових характеристик в різноманітних нормативно-правових актах, паралельно активізувались наукові дослідження в галузі юридичної відповідальності – але на превеликий жаль й досі не створено цілісної системи логічно пов'язаних між собою уявлень про її зміст, цілі, функції, видову різноманітність, тому обґрунтовано вважаємо, що глибоке усвідомлення змісту функцій, єдність наукових позицій відносно них, можуть стати важливою доктринальною передумовою якісно нового підходу

нормотворця щодо встановлення чітких санкцій за всі правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища;

- в процесі визначення функцій юридичної відповідальності в екологічному праві на практиці виникає складний системний конгломерат горизонтально-вертикальних зв'язків між суб'єктами права, що базується на правових нормах, які: а) врегульовують відповідні функціонально-діяльнісні аспекти комунікації та взаємодії названих суб'єктів, б) мають вихід на складні процеси формування компетенційного базису державних органів і органів місцевого самоврядування в сфері природоохоронної діяльності, а також в) прав і обов'язків інших суб'єктів екологічного права, г) забезпечуючи виконання приписів правових норм під загрозою настання негативних наслідків для правопорушників – враховуючи, що основним завданням юридичної відповідальності є регулювання й охорона існуючого ладу та суспільного порядку, вважаємо, що її практична реалізація може бути більш чітко й однозначно реалізованою за допомогою саме таких функцій;

- за допомогою функцій юридичної відповідальності в сфері охорони навколишнього природного середовища: а) виявляється їх соціальна та правова цінність як категорії, б) за їх безпосередньою допомогою вирішується така потреба суспільства, як збереження природних об'єктів, а також їх функціональне призначення;

- в доктрині існують різні підходи до розуміння таких профільних функцій, а саме: підхід, що заснований на соціальному детермінізмі; підхід, що базується на функціональному наповненні юридичної відповідальності; підхід, що базується на етатистській основі; телеологічний підхід тощо;

- в доктрині існують різні підходи й до розуміння видової та кількісної характеристики функцій юридичної відповідальності в сфері охоро-

ни навколишнього природного середовища;

- нами виокремлюється та розглядаються вісім функцій юридичної відповідальності в природоохоронній сфері: охоронна, превентивна, каральна, стимулююча, компенсаційна, виховна, організаційна, політична (відображення державної політики в

природоохоронній сфері), причому такий селективний підхід обґрунтовується використанням зазначених функцій в законодавчому масиві колишніх Союзу РСР та радянської України, а також їх сприйняттям й використанням в сучасному екологічному законодавстві незалежної Української держави.

Список використаних джерел

1. *Теория государства и права: Курс лекций*. 2-е изд., перераб. и доп./ Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2002. – 776 с.
2. *Правознавство: навч. посібник* / В. І. Бобир, С. Е. Демський, А. М. Колодій та ін. за ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 704 с.
3. *Сурилов А. В.* Теория государства и права: учеб. пособ/ А. В. Сурилов. – К., Одесса: Вища школа, 1989. – 439 с.
4. *Матузов Н. И.* Теория государства и права: учеб / Матузов Н. И., Малько А. В. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
5. *Теория государства и права* / Под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрист, 2004. – 283 с.
6. *Базылев Б. Т.* Юридическая ответственность: теоретические вопросы: учеб. пособие. – Красноярск: Изд-во Красноярск. гос. ун-та, 1985. – 120 с.
7. *Бринчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды): учеб. [для высших юрид. учеб. заведений]. – М.: Юристъ, 1998. – 688 с.
8. *Исмаилова Э. Ю.* Экологическое право: учеб. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. – 403 с.
9. *Тищенко Г. В.* Екологічне право: навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. – К.: Юмана, 2001. – 256 с.
10. *Кобецька Н. Р.* Екологічне право України: навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
11. *Шемишченко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наук. думка, 1976. – 276 с.
12. *Комарницький В. М., Шевченко В. І., Єлькін С. В.* – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 224 с.
13. *Земельне право України: Підручник* / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
14. *Об охране окружающей среды: Сборник документов партии и правительства. 1917-1985 гг.* – М.: Политиздат, 1986. – С. 191-195.
15. *Про поліпшення організації захисту сільськогосподарських рослин від шкідників і хвороб: Постанова Ради Міністрів № 269 від 25 квітня 1969 р.* // ЗУ УРСР. 1969. № 4. Ст. 54.
16. *Про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про надра: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 ноября 1978 г.* // Ведомости ВС СССР. 1982. № 37. Ст. 698
17. *Кримінальний кодекс УРСР 1960 р.* – К.: Держполітвидав УРСР, 1961. – 270 с.
18. *О лечебных местностях: Постановление ВУЦИК от 10 мая 1922 г.* // Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень Уряду Української РСР. Том 1. – К.: Держполітвидав УРСР, 1962.

19. *Про посилення боротьби з бур'янами*: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 26 квітня 1962 р. // Відомості ВР УРСР. 1962. № 18. Ст. 204.

20. *Про невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії в Українській РСР*: Постанова ЦК Компартії України і РМ УРСР від 16 травня 1967 р. // ЗУ УРСР. 1967. № 320.

21. *Про поліпшення охорони природи, раціональне використання і відтворення природних багатств Української РСР*: Постанова РМ УРСР № 451 від 8 травня 1964 р. // ЗУ УРСР. 1964. № 5. Ст. 59.

22. *Об охране площадей, отведенных под огородные культуры*: Постановление ВУЦИК от 18 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. Ст. 311.

23. *Уголовный кодекс УССР*: утв. ВУЦИК 23 августа 1922 г. // Х.: Изд-во Наркомюста УССР, 1923. – 134 с.

24. *Кримінальний кодекс УССР*. – Х.: Юрид. Изд-во НКЮ УССР, 1927. – 68 с.

25. *Шемшученко Ю. С.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды/ Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. – К.: Наук. думка, 1978. – 279 с.

26. *О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоёмах СССР*: Постановление СМ СССР № 1045 от 15 сентября 1958 г. // СП СССР. 1987. № 40. Ст. 127.

27. *О садоводстве на Украине*: Декрет СНК УССР от 10 февраля 1922 г. // СУ УССР. 1922. №6. Ст. 109.

28. *Див.: Амчиславский Я. Л.* Лесное законодательство Украины/ Я. Л. Амчиславский, С. С. Баталин. – Х.: Изд-во Наркомюста УССР, 1926. – 531 с.

29. *Про затвердження Положення про полювання та мисливське господарство Української РСР*: Постанова РМ УРСР № 473 від 8 серпня 1969 р. // ЗУ УРСР. 1969. № 8. Ст. 106.

30. *Про державні заповідники Української РСР*: Постанова РМ УРСР 5 жовтня 1962 р. // ЗУ УРСР. 1962. № 10. Ст. 141.

31. *Бойчук А. Ю.* Поняття та ознаки юридичної відповідальності за правопорушення проти природи в радянський період // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 35. ч.2. Том.1. – С. 3-7.

32. *О порядке производства исследовательских работ, связанных с мелиорацией, водным хозяйством и торфяным делом*: Постановление СНК от 3 июля 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 8. Ст. 448.

33. *Земельный кодекс УРСР* від 08.07.1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1970. № 29. Ст. 171.

34. *Про затвердження Положення про полювання та мисливське господарство Української РСР*: Постанова РМ УРСР № 473 від 8 серпня 1969 р. // ЗУ УРСР. 1969. № 8. Ст. 106.

35. *Водний кодекс Української РСР* від 1 листопада 1972 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1972. Ст. 48.

36. *Про державні заповідники Української РСР*: Постанова РМ УРСР 5 жовтня 1962 р. // ЗУ УРСР. 1962. № 10. Ст. 141

37. *Про охорону природи Української РСР*: Закон УРСР від 30 червня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1960. № 23. Ст. 6

38. *Про заходи по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР*: Постанова РМ УРСР від 12 вересня 1960 р. // ЗУ УРСР. 1960. № 9. Ст. 152.

39. *Декреты Советской власти*. Т. 4: 10 ноября 1918 г. - 31 марта 1919 г. М.: Политиздат, 1968. XII. 731 с.

40. *Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов*: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. // СП СССР 1973. № 2. Ст. 6.

41. О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 01 декабря 1978 г. № 984 // СП СССР. 1979. № 2. Ст. 6.

Бойчук А. Ю. Функції юридичної відповідальності як засоби охорони навколишнього середовища від правопорушень

Стаття присвячена дослідженню функцій юридичної відповідальності. Автором здійснено аналіз основних наукових підходів до розуміння поняття змісту цієї категорії, виділено характерні риси функцій, розглянуто функції як основні напрями державного впливу, завдяки яким реалізується завдання з охорони навколишнього середовища, акцентовано увагу соціальній необхідності та ефективності функцій юридичної відповідальності.

Ключові слова: правопорушення проти природи, нормативно-правовий акт, функції юридичної відповідальності, охоронна функція, превентивна функція, каральна функція, функція стимулювання, компенсаційна функція, виховна функція, організаційна функція відображення державної політики в природоохоронній сфері

Boychuk A. Functions of legal responsibility as means of protection of the environment from eligibility

The article is devoted to the study of the functions of legal liability. The author analyzes the basic scientific approaches to understanding the concept of the content of this category, identifies the characteristic features of functions, identifies the functions as the main directions of state influence, through which the task of environmental protection is realized, attention is paid to the social necessity and effectiveness of the functions of legal responsibility.

It is noted that legal liability is one of the fundamental legal phenomena without which it is impossible to imagine the existence of law as a normative system, because it is the guarantor of the effectiveness and effectiveness of its existence - moreover, the more complex the social relations become, the more brilliant and more significant the role of the legal responsibility in this process.

Attention is drawn to the fact that in relation to the environmental sphere, legal liability: a) has its own specificity, due to the features of environmental offenses; b) in the environmental sphere, measures of administrative, criminal, civil and disciplinary liability as an integrated method of the field of environmental legislation are dominant; c) although the action of a comprehensive institute of legal responsibility in this area has its own specific ecological shade, but in general it is subject to the general ontological and epistemological laws of the actions of the mentioned types of legal responsibility and in other spheres of social relations.

In spite of the fact that recently a lot of new manifestations of legal responsibility and its species characteristics were registered in various normative legal acts, legal research has been intensified in parallel - but, unfortunately, it has not yet been possible to create a coherent system of logically interconnected ones representations about its content, goals, functions, species diversity, therefore reasonably believe that a deep awareness of the content of functions, the unity of scientific positions in relation to them, may become an important doctrinal prerequisite for a qualitatively new approach of the legislator to establish clear penalties for all offenses in the area of environmental protection;

In the process of determining the functions of legal responsibility in environmental law, in practice there is a complex systemic conglomerate of horizontal-vertical ties between the subjects of law, which is based on legal norms, which: a) regulate the relevant functional and activity aspects of communication and interaction of these entities, b) have access to complex processes of forming the competence base of state bodies and local self-government bodies in the field of environmental activity, and also c) the rights and obligations of other entities, d) ensuring compliance with legal norms under the threat of negative consequences for offenders, considering that the main task of legal responsibility is to regulate and protect the existing system and public order, we believe that its practical implementation can be more clearly and uniquely implemented through precisely such functions.

Key words: offense against nature, normative legal act, functions of legal responsibility, security function, preventive function, punitive function, stimulation function, compensatory function, educational function, organizational function of reflection of state policy in nature protection sphere.



Людмила Вакарюк,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри публічного права

Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича

УДК 34.01

Поняття та сутність правового режиму

Бурхливий розвиток суспільних відносин, реформи, що відбуваються в усіх сферах життя, об'єктивно супроводжуються зміною характеру правового регулювання суспільних відносин, що у свою чергу вимагає злагодженого функціонування публічних інститутів задля задоволення потреб суспільства. У зв'язку з цим, необхідне переосмислення як політики держави, так і державних програм стратегічного розвитку, в основі яких повинен функціонувати правовий режим, що відображає одну загальну мету – поєднання інтересів конкретної людини, суспільства та держави.

Проблемам правового режиму приділяли увагу відомі вчені як теорії права, так і галузевих наук, зокрема: С. С. Алексєєв, М. І. Байтін, Д. М. Бахрах, В. В. Белєвцева, В. М. Горшенєв, В. Б. Ісаков, А. М. Колодій, О. В. Малько, М. І. Матузov, В. Я. Настюк, С. П. Погребняк, П. М. Рабінович, О. С. Родіонов, І. С. Самощенко, О. Ф. Скакун, І. О. Соколова, Ю. О. Тихоміров, Є. О. Харитонов, Е. Ф. Шамсумова та інші вчені.

Метою статті є подальша теоретична розробка поняття та сутності

правового режиму, з'ясування його загальних та спеціальних ознак.

Правове регулювання є багатогранним явищем і доволі складним, а отже включає в себе, на відповідних стадіях: механізм правового регулювання (взаємодіючі між собою регулятивні явища: норми права, нормативно-правові акти, принципи, договори), механізм реалізації та механізм захисту [1], що наповнюються змістовно «своїми» правовими режимами. У правовому регулюванні суспільних відносин правовий режим виступає однією із його сторін, функціональною характеристикою правового регулювання, оскільки він, в процесі свого функціонування об'єднує в собі цілий блок правових явищ, пов'язаних однією метою і завданнями, серед яких: правові норми; метод правового регулювання, який відображений способами, прийомами, засобами правового регулювання; принципи правового регулювання; гарантії забезпечення прав, функції, об'єкт, предмет правового регулювання тощо. Для того, щоб вирішити завдання, що стоять перед відповідною галуззю права необхідно обрати той правовий режим, який буде сприяти ефективному використанню

правових засобів. При цьому правовий режим необхідно обирати оптимально до мети і завдань, до специфіки об'єкта і природи відносин, що підлягають правовій регламентації. Тому правовий режим завжди має систему заходів, яка використовується для досягнення поставленої мети [2, с. 47], і повинна бути сприятливою і корисною для суспільства і держави [3, с. 195].

Р. Ієрінг зауважував «...мета є творча сила всього права, ... немає правового положення, яке б не було зобов'язано своїм походженням якій-небудь меті [4]. У зв'язку з зазначеним, постає питання: в чому полягає мета правового режиму? Перш за все правовий режим сприяє забезпеченню у настанні бажаного ефекту, результату правового регулювання. Він дозволяє оптимально забезпечити умови для відповідних способів правового регулювання з метою реалізації прав і інтересів суб'єктів суспільних відносин. Характерним для правового режиму є те, що він поєднується з нормою правового регулювання і в залежності від її характеру набуває своєї визначеності, мети. Однак, на нашу думку, режим сприяє, а не визначає специфіки способів правового регулювання, оскільки на специфіку способів правового регулювання впливають інші юридичні явища, серед яких: характер відносин, що піддаються відповідній правовій регламентації, особливості правового статусу суб'єктів суспільних відносин, галузевих принципів правового регулювання, специфіка об'єкту, який піддається правовій регламентації тощо.

Правовий режим покликаний забезпечити ті умови, той клімат, який веде до ефективного правового регулювання. Адже, як ми знаємо, правове регулювання не завжди є ефективним. У зв'язку з цим, правовий режим може втілюватися у різних способах правового регулювання чи, відповідно, функціонувати у поєднанні відповідних способів. При цьому один із способів, який містить в

собі стимулюючі чи обмежуючі елементи, як правило, є визначальним, що задає характер правовому режиму і створює специфіку в регулюванні відповідної групи суспільних відносин. Як підкреслює С. С. Алексєєв, в кожному режимі - і це багато в чому визначає його специфіку, - один із способів, як правило, виступає в якості домінанти, що визначає всю його сутність [5, с. 373]. Як бачимо, вчений має на увазі визначення сутності, самого характеру режиму. Дійсно, переважаючий спосіб правового регулювання задає той клімат-контроль правовому режиму, завдяки якому і досягається як загальна мета правового регулювання, так і конкретна мета, відповідно до регламентації визначеної сфери суспільних відносин з приводу певних об'єктів права, з урахуванням специфіки правового статусу суб'єкта. Отже, необхідно розрізняти загальну, основну мету правового режиму і спеціальну мету, яка зумовлена низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, серед яких можна виокремити: сферу права, характер об'єкта, правовий статус суб'єктів суспільних відносин, умови і характер в яких здійснюється людська діяльність.

З позицій праксеології «людська діяльність є цілеспрямованою поведінкою. Діяльність є воля, приведена в рух і трансформована в силу; прагнення до мети; осмислена реакція суб'єкта на роздратування і умови середовища; свідоме пристосування людини до стану Всесвіту, яка визначає його життя» [6, с. 14]. З цих позицій людська діяльність наповнена певними стратегіями, програмами, планами, засобами як теоретичної, так і практичної діяльності. При цьому в структуру людської діяльності включаються правові засоби, за допомогою яких досягаються правові цілі, вирішуються різноманітні правові ситуації і завдання в сфері правового регулювання. Саме в такому розумінні положення праксеології повинні бути застосовні до дослідження саме правового (юридичного

режиму) як діяльності з позицій інструментальної теорії права. Так, з метою координації дій державних органів, спрямованих на забезпечення захисту населення, територій та майна, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту для подолання наслідків надзвичайної ситуації державного рівня соціального та воєнного характеру, яку спричинили загострення ситуації на деяких територіях України, загрози вчинення терористичних актів встановлюється режим надзвичайної ситуації і режим підвищеної готовності [7]. Вказане можна розглядати як дію - осмислену реакцію законодавця на загострення ситуації щодо загрози вчинення терористичних актів на відповідній території.

До прикладу, спеціальною метою виключних режимів в сфері публічного права є створення надійних правових бар'єрів і спеціальних організаційних заходів, запровадження яких було направлено на усунення загрози щодо безпеки особистості, суспільства і держави. Запровадження вищевказаних режимів в сфері публічного права є вимушеним заходом державних органів, об'єктивно обумовленим обставинами соціального і природно-техногенного характеру. Зміст виключних режимів в сфері публічного права визначається їх цільовим призначенням, характером і особливостями тієї діяльності окремих осіб, установ і організацій, яка є об'єктом режиму [8]. Як бачимо, спеціальною метою виключного режиму в сфері публічного права є захист прав і свобод громадян, забезпечення їх безпеки, взаємодії державних органів влади і управління з фізичними та юридичними особами у особливих, нестандартних, нетипових ситуаціях військового, соціального і природно-техногенного характеру, які реалізуються через діяльність держави, в особі її посадових осіб, при їх взаємодії з фізичними та юридичними особами, при реалізації ними своїх функціональних обов'язків. У вказаних ситуаціях застосовуються спе-

ціальні заходи, що здійснюються на відповідній території щодо конкретного об'єкта.

Коли ми ведемо мову про правовий режим та його елементи, то повинні зауважити, що вказане поняття є взаємопов'язаним з такими категоріями як правовий порядок, правовий стан, законність, правова політика. Причини вказаного кореняться, насамперед, у тих функціях, які виконує право, адже, як підкреслював О. І. Процевський, «через функцію права, через розуміння її сутності розкривається призначення самого права і напрямки його реалізації» [9, с. 232]. Встановлення правового режиму необхідно для настання певного соціального результату (ефекту або стану), до якого прагне законодавець, шляхом вибору найбільш оптимальних способів і засобів в якості мети його досягнення [10, с. 22-23].

Отже, правовий (юридичний) режим забезпечує відповідний клімат, за допомогою своїх важелів підсилює вплив і впливає на суб'єктів правового регулювання: їх свідомість і поведінку і, таким чином, сприяє забезпеченню і реалізації прав і інтересів суб'єктів суспільних відносин. Тому «правовий режим у більшій мірі характеризується не стільки спрямованістю правового регулювання (формальна ознака), скільки ступенем його сприятливості або несприятливості для інтересів різних суб'єктів права (матеріальна ознака)» [11, с. 16-29].

Правовий (юридичний) режим має нормативний характер. При цьому ми маємо на увазі нормативну властивість, як цінність права, і не зводимо її до системи норм. Значення цінності як нормативної властивості, на думку Л. І. Заморської, полягає в тому, що вона показує, на якому рівні потреб «працює» право та інші засоби правового впливу і на які пріоритети вони орієнтуються [12, с. 105]. Адже саме в нормативності виражається необхідність утвердження в суспільних відносинах нормативних начал, пов'язаних із за-

безпеченням впорядкованості суспільного життя, руху суспільства до свободи, згоди і компромісу в суспільному житті, захищеного статусу автономії особи, її прав і свободи поведінки [13, с. 29].

Правовому режиму не відповідає ніяка особлива стадія у процесі правового регулювання, він діє на всіх його стадіях, створюючи, сприяючи, забезпечуючи умови для ефективного забезпечення переходу від однієї стадії механізму правового регулювання до іншої. Звичайно, що таку ефективність механізму повинен забезпечити законодавець, адже право, як зазначав в свій час С. С. Алексєєв, є логічною системою [5, с. 281]. І саме в цій логічній системі норма права об'єднує різноманітні засоби у логічну систему, пов'язує їх в ту схему правового регулювання, яка повинна бути реалізована на практиці [14, с. 58]. Одним з таких поєднуючих засобів з нормою права є правовий режим. При цьому, як влучно зауважує Н. Д. Гетьманцева, норма права, будучи первинним елементом, провідником у механізмі правового регулювання «вбирає в себе результат правотворчої (правоутворюючої) діяльності, від якого залежить її якість, будучи елементом методу - концентрує в собі правовий режим галузі, що втілюється у відповідних способах правового регулювання» [1, с. 57-58].

Як правило, норма права відображає режим відповідної галузі. Тому у характері норми права, програмується відповідний режим, який проявляється у дозволах чи заборонах, у принципах, свого роду гарантіях. У зв'язку з цим, в більшій чи меншій мірі проявляються і відповідні структурні елементи норми права: гіпотеза, диспозиція чи санкція.

Правовий режим функціонує в сфері права і за допомогою права, його інструментів. В процесі здійснення діяльності щодо встановлення відповідного правового (юридичного) режиму беруть участь різні способи і засоби. Але, вся справа полягає у домінанті, що вкладається у зміст

самої діяльності, її мети і наслідків. Режим, у свою чергу, називається правовим, оскільки пов'язаний насамперед із правовим життям суспільства та відповідними юридичними важелями, механізмами, що визначають характер такого впливу, в основі якого, повторимось, є закладений, як правило, характер норми права.

Правовий (юридичний) режим виступає гарантом тієї політики, яку проголошує держава на певному етапі її історичного розвитку. Іншими словами - він її забезпечує. Хоча можливий і зворотній вплив. Проте ніяка ні політична, ні економічна чи соціальна система, ні правова політика в цілому не в змозі повноцінно і ефективно функціонувати без належного правового режиму. Оскільки непродуманий правовий (юридичний) режим, який приймається з недосконалою, і, як наслідок, з не функціонуючою нормативною базою веде до збоїв, до негативних наслідків у всіх сферах суспільного життя, конфліктів інтересів влади і суспільства. Тому наявність продуманого юридичного інструментарію, до якого входить правовий режим, повинен забезпечувати, ефективно впливати на розвиток відносин у всіх сферах суспільного життя. Правовий (юридичний) режим є проявом, а вірніше, реакцією держави в особі її органів і посадових осіб на характер як внутрішнього, так і зовнішнього (за межами держави) правового життя суспільства, на сприйняття ним потоку правової інформації щодо: сприйняття і визнання норм міжнародного права, міжнародних договорів, що укладаються Україною з іншими державами, прийняття різного роду законодавчих актів від державного до локального рівня, авторитету права, - а звідси - рівня правової культури, законності в державі, впливу релігії на правове життя суспільства, правового характеру побудови відносин і співробітництва з іншими державами тощо. Тому правовий режим - це завжди достатньо складний комплекс взаємозв'язків і взаємовідносин, за-

гальних, особистих і колективних інтересів [15, с. 9].

Говорячи про ознаки правового режиму, необхідно зазначити, що вони можуть поділятися на загальні і галузеві. До загальних ознак правового режиму можна віднести наступні: 1) правовий режим знаходить своє закріплення, як правило, на законодавчому рівні, що дає можливість суб'єктам суспільних відносин отримати певні уявлення про сторони правового режиму: як позитивні, так і негативні – у випадку настання відповідальності за його порушення; 2) правовий режим обумовлений законами суспільного розвитку, на які впливають економічні, соціальні, політичні фактори. Юридичний режим є об'єктивним продовженням правового режиму, який встановлюється і забезпечується на законодавчому рівні і обумовлюється інтересами держави, в основі правової політики якої повинні бути відображені і забезпечені права, свободи і інтереси людини, як найвищої соціальної цінності; 3) є динамічним явищем; 4) характеризується раціональністю, оскільки режим відображає і забезпечує відповідний порядок як в державі, в суспільстві в цілому, так і в різних організаційно-правових формах господарювання зокрема; 4) функціонує відповідно до визначеної мети і завдань, що відображають важливі моменти організації правового життя суспільства. Правовий режим здійснює вплив на формування правосвідомості суб'єктів суспільних відносин, забезпечуючи при цьому необхідну умову ефективного процесу реалізації їх прав і інтересів; 5) створює «правовий клімат», «правову атмосферу», яку спрямовує на ту ділянку відносин, що підлягає правовій регламентації та з цією метою забезпечує допустимий рівень активності суб'єктів та межі їх правової самостійності, наявність обмежень або пільг для реалізації прав і задоволення інтересів суб'єктів суспільних відносин; 6) природа і сутність правового режиму визначається

специфікою суспільних відносин, призначенням правових норм і принципів правового регулювання, що забезпечують функціонування і стабільність системи права в цілому; 7) правовий режим є загальнозначущим, оскільки саме він, у відповідності з економічними, політичними, культурними факторами забезпечує соціальну стабільність, забезпечує умови для гідного життя і розвитку особистості, суспільства в цілому.

Спеціальні (галузеві) ознаки правового режиму відображає відповідна галузь права. Так, до прикладу трудо-правовий режим за своїм змістом зорієнтований не тільки на забезпечення процесу праці та створення умов для цього, а й на її оплату, нормування праці, робочого часу, його режиму, охорони здоров'я у процесі праці, дисципліни праці, матеріальної відповідальності тощо. В загальному можна сказати, що трудо-правовий режим створює умови, які направлені на гідну працю і адекватну оплату праці працівника, його розвитку у процесі праці, як особистості.

Як бачимо, правовий режим, як категорія, відображає багату за змістом соціально-правову реальність, яка є послідовною, системною, логічною діяльністю (коли мова йде про юридичний режим), що направлена на внесення у правове життя більшої стратегічної визначеності і тактичної гнучкості.

Юридичний режим – це послідовна, системна, логічна діяльність законодавця (правотворчість), що закріплена у юридичних нормах (нормах-принципах) та виражена у компетенції органів державної влади і управління в особі її посадових осіб з використанням особливих форм та методів діяльності, що досягається завдяки сукупності юридичного інструментарію (засобів, способів, прийомів) та відображається на діяльності суб'єктів (їх правовому статусі) і відповідних об'єктах з метою забезпечення тієї мети і завдань, що стоять на певному етапі розвитку суспі-

льства і держави. Правовий режим, в свою чергу, це якісна характеристика дії права, що відображає динамічні аспекти розвитку суспільних відносин, обумовлені природою суспільства, його зв'язками, самоорганізацією, суспільним характером праці, та

забезпечує в процесі його розвитку налагодженість та стабільність спонтанних, стихійних процесів, забезпечує стабільність функціонування всієї його системи, приводячи в упорядковану взаємодію.

Список використаних джерел

1. *Гетьманцева Н. Д.* Правове регулювання суспільних відносин в сучасних умовах господарювання: дис... доктора юрид.наук: 12.00.05 / Гетьманцева Ніна Дмитрівна. – К., 2015. – 481 с.
2. *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы / В. Б. Рушайло. – М., 2000. - С. 47. – 126 с.
3. *Шамсумова Э. Ф.* Категория «правовой режим» в юриспруденции: монография / Э. Ф. Шамсумова. – Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2003. – С. 195. – 250 с.
4. *Цель в праве / Иеринг Р.; под ред.: В. Р. Лицкой (Пер.); Пер.: Н. Ф. Дерюжинский, Н. В. Муравьев.* – С. – Пб.: Н. В. Муравьев, 1881./ Значение римского права для нового мира, / Иеринг Р: Тип. В. Безобразова и Комп., 1875. – 443 с.
5. *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. - С. 373. (712 с).
6. *Людвиг фон Мизес.* Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории / Людвиг фон Мизес. – Челябинск: Социум, 2012. – 880 с. С. 14.
7. *Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 47-р* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-%D1%80>
8. *Афзалетдинова Г. Х.* К вопросу об особенностях использования исключительных правовых режимов в отраслях публичного права. / Г. Х. Афзалетдинова // Актуальные проблемы российского права. 2014. – № 7 (44).[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-osobennostyah-ispolzovaniya-isklyuchitelnyh-pravovyh-rezhimov-v-otraslyah-publichnogo-prava>
9. *Процевський О. І.* Методологічні засади трудового права: монографія / О. І. Процевський. –Х: ХНАДУ, 2014. – 260 с.
10. *Беллева Г. С.* К вопросу о разграничении правового режима и иных смежных юридических категорий. – С. 22-25 Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-razgranichenii-pravovogo-rezhima-i-inyh-smezhnyh-yuridicheskikh-kategoriy>
11. *Матузов Н. И.* Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Изв. вузов. Правоведение. – 1996. – № 1. - С. 16-29.
12. *Заморська Л. І.* Правова нормативність та її інституціоналізація в Україні: [монографія] / Л. І. Заморська. – Одеса: Фенікс, 2013. - С. 105. – 304 с.
13. *Мірошніченко М.* Право: терміно-поняття, поняття, категорія / М. Мірошніченко // Право України, 2006. - № 3. – С. 29. – С. 29-32.
14. *Шундигов К. В.* Механизм правового регулирования: [учебное пособие] / К.В. Шундигов / Под ред. А. В. Малько. – Саратов: СГАП, 2001. – С. 58. – 104 с.
15. *Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: [монография]* / под. ред. засл. деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф. А. В. Малько и докт. юрид. наук, проф. И. С. Барзиловой. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 9. – 416 с.

Вакарюк Л. В. Поняття та сутність правового режиму

Стаття присвячена висвітленню розуміння та сутнісних ознак такої правової категорії як «правовий режим». Автором наголошується, що правовий режим відображає багату за змістом соціально-правову реальність, яка є послідовною, системною, логічною діяльністю (коли мова йде про юридичний режим), що направлена на внесення у правове життя більшої стратегічної визначеності і тактичної гнучкості.

Ключові слова: правовий режим, юридичний режим, правові засоби, мета правового режиму, ознаки правового режиму.

Вакарюк Л. В. Понятие и сущность правового режима

Статья посвящена освещению понимания и сущностных признаков такой правовой категории как «правовой режим». Автором отмечается, что правовой режим отображает богатую по содержанию социально-правовую реальность, которая является последовательной, системной, логичной деятельностью (когда речь идет о юридическом режиме), направленной на внесение в правовую жизнь большей стратегической определенности и тактической гибкости.

Ключевые слова: правовой режим, юридический режим, правовые средства, цель правового режима, особенности правового режима.

Vakaryuk L. The concept and essence of the legal regime

The article is devoted to the clarification of the understanding and the essential features of such a legal category as a "legal regime". The author stresses that the legal regime reflects the rich in content of the socio-legal reality, which is a consistent, systematic, logical activity (when it comes to the legal regime), aimed at introducing in the legal life of greater strategic certainty and tactical flexibility.

Key words: legal regime, legal means, purpose of legal regime, essential features of legal regime.



Олексій Колодій,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.34

Установчі повноваження Українського народу

Завжди, коли ведуть мову про народний суверенітет, демократію, народовладдя, Український народ, конституційно-правовий статус Українського народу, стверджують, що найбільш важливою формою їх втілення є установча влада Українського народу, яка реалізується через його установчі повноваження. Разом з тим, треба визнати, що у вітчизняній юридичній науці відсутнє однозначне розуміння установчої влади та установчих повноважень, загалом та стосовно Українського народу, зокрема, а тим більше їх конституційно-правового регулювання [1, с. 6].

А тому, насамперед, необхідно звернути увагу на етимологію слова «установчий». «Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970 - 1980)» передбачає, що «УСТАНОВЧИЙ, а, е. Який має завданням організацію чого-небудь, призначений заснувати що-небудь» [2] А 6-томна «Юридична енциклопедія» встановлює, що «УСТАНОВЧИЙ (ЗАСНОВНИЦЬКИЙ) ДОГОВІР – док-т, на підставі якого утворюються та діють особи юридичні». «УСТАНОВЧІ ДОКУМЕНТИ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ – док-ти, на підставі яких утворюється і діє особа

юридична, а також визначаються індивід. особливості її прав. статусу». «УСТАНОВЧІ ЗБОРИ – спеціально обраний представ. орган, що утворюється для розробки і прийняття конституції» [3, с. 228].

Отже, можна стверджувати, що термін «установчий» означає, насамперед, засновницький, утворюючий. Саме таке розуміння має вкладатися і у юридичні категорії, які оперують цим терміном, а саме: установчий акт, установчі збори, установча влада, установчі повноваження тощо.

У 6-томній «Юридичній енциклопедії», з цього приводу, передбачається наступне: «УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ ТЕОРІЯ – вчення за яким, конституція як осн. закон д-ви визнається актом первин. (установчої влади), що безпосередньо належить народові. Виникнення цієї теорії було зумовлене поширенням у 18 ст. концепції нар. суверенітету та ідеї сусп. договору. Теорія концептуально сформульована в 1789 р. Е. Ж. Сьейєсом, який першим ужив відповідний термін. Він стверджував, що конституція є актом устан. влади. Держ. органи, віднесені до встановлених влад (насамперед, законодавчої), не можуть вносити до неї зміни. Звідси

малозмінюваність конституції як осн. закону. В тому самому 18 ст. спочатку було задекларовано, що зміни до конституції можуть бути внесені лише за згодою усіх гр-н (ідея сусп. договору). Згодом визнали можливість визначення такої згоди на основі позиції більшості (Е. де Ваттель). Тим самим застерігалася можливість конст. референдуму. З ін. боку, стверджувалося, що конституція може бути змінена лише спец. органом – установчими зборами, які мають відповідно реалізувати народний суверенітет (Е. Ж. Сьейєс). Важливою була й ідея, за якою конституція могла бути змінена лише у спосіб, визначений самою конституцією (Ж. Ж. Руссо)» [4, с. 230].

Тобто, із самого свого початку теорія установчої влади була вченням: по-перше, за яким конституція визнавалася актом установчої влади, яка належить народові; по-друге, її виникнення було зумовлене теорією народного суверенітету та суспільного договору; по-третє, її основою було твердження, що державні органи не можуть вносити до конституції зміни; і, по-четверте, у ній наголошувалось, що зміни до конституції можуть бути внесеними лише за згодою усіх громадян, або їх більшістю, або установчими зборами, у спосіб, визначений самою конституцією.

Досліджуючи установчу владу Українського народу, яка реалізується через його установчі повноваження важливо звернути увагу і на розуміння влади загалом. А тому зазначимо, що є загальновідомим, що влада – це авторитетна сила, свідомо-вольове відношення між людьми та їх організаціями, у якому ті, що мають владу, визначають, використовуючи різні засоби і методи, програму поведінки підвладних осіб, спираючись, у необхідних випадках, на можливість примусу. Іншими словами, це реальна можливість здійснення своєї волі у соціальному житті суспільства, нав'язування її іншим людям, використовуючи при цьому різні засоби і методи, вклю-

чаючи і примус. Звідси стає зрозумілим, що влада це завжди двохстороннє відношення, де воля носія влади у владовідношеннях здійснюється через підпорядкування підвладного. У суспільстві влада є необхідною, тому що з її допомогою забезпечується нормальне функціонування всіх соціальних суб'єктів, вона стоїть на варті організованості і порядку, передбачає скординованість дій різних елементів держави і суспільства [5, с. 41].

До того ж, у 6-томній «Юридичній енциклопедії» стверджується, що «ВЛАДА – багатогранне сусп.-політ. і правове поняття. Існують різноманітні його визначення. В. – це: 1) відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються; 2) здатність досягати поставленої мети; 3) спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень; 4) спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління і виконання; 5) можливість і здатність проводити свою волю. В. завжди передбачає взаємодію її агентів, що ґрунтується на підлеглих одні іншому. Якщо така підлеглисть відсутня тоді немає і В. Як складне суспільне явище, В. класифікується на різні види залежно від тих або ін. критеріїв. Зокрема, за суб'єктами її поділяють на В. державну, В. народну, В. партійну, В. громад. орг.-цій, В. трудових колективів, В. ЗМІ» [6, с. 489].

Тобто, треба визнати, що існує дуже багато визначень влади, її розглядають з різних методологічних позицій, у різних соціальних науках та галузях знань, але, певно, що не можна стверджувати, що якимсь визначенням є вичерпним чи об'єктивно істинним, скоріш кожне з них виявляє як певні аспекти влади так і різні точки зору на неї [7, с. 501].

Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що установча влада Українського народу – це спосіб первинної його самоорганізації, суверенне, необмежене, двостороннє,

свідомо-вольове відношення між Українським народом та усіма іншими соціальними інституціями у процесі якого Український народ визначає, використовуючи різні засоби і методи, можливість існування, статус та функціонування усіх інших соціальних інституцій спираючись, у необхідних випадках, на можливість примусу.

Із цього визначення можна вичленити наступні ознаки установчої влади Українського народу:

- є способом первинної його самоорганізації, що насамперед свідчить про засновуючий соціальний характер установчої влади Українського народу, її системоутворюючі суспільні форми прояву;

- є суверенною;

- є необмеженою;

- є двосторонньою, адже у відносинах з приводу влади завжди приймає участь, щонайменше два суб'єкти – той, що наділений владою і той, що є підвладним. І це стосується як самоврядування, що, переважно, реалізується місцевим самоврядуванням так і іноврядування, що здійснюється державою;

- є свідомо-вольовим відношенням між Українським народом та усіма іншими соціальними інституціями. При цьому треба визнати, що установча влада Українського народу може реалізовуватися як стихійно (революції, повстання, перевороти) так і свідомо, тобто послідовно, планомірно, набуваючи ознак акту соціального управління;

- у процесі її здійснення Український народ визначає, використовуючи різні засоби і методи, можливість існування, статус та функціонування усіх інших соціальних інституцій, що свідчить про її первинність по відношенню до усіх інших соціальних інституцій та, насамперед, публічних влад. Адже саме у процесі здійснення установчої влади Український народ, по-перше, запроваджує інші публічні влади, по-друге, визначає їх статус, і, по-третє, встановлює порядок їх функціонування. І це у

найбільшій мірі стосується саме публічних влад (законодавчої, виконавчої, судової, контрольно-наглядової, муніципальної) які є установленими, тобто похідними, вторинними по відношенню до установчої влади Українського народу [8, с. 327];

- може спиратись, у необхідних випадках, на можливість примусу.

Одразу ж хотілося б наголосити, що запропоноване визначення установчої влади Українського народу є значно ширшим за ознаками, змістом та сутністю ніж більшість традиційних, які зводять установчу владу загалом та установчу владу Українського народу виключно тільки до прийняття, внесення змін і доповнень, відміни певних конституційних положень.

Упродовж зазначеного хотілося б наголосити, що «Повноваження – сукупність прав і обов'язків держ. органів і громад. організацій, а також посадових та ін. осіб закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг П. конкретних держ. органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Крім держ. органів, громад. організацій і посадових осіб, певними П. можуть наділятися й окремі громадяни (напр., особа уповноважена укладати цив. угоди від імені іншої особи. Термін «П.» є близьким за своїм значенням до терміна «компетенція» [9, с. 655]. Або ж, що «ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ П. о. в. в. – це закріплені за органом викон. влади права і обов'язки (у т. ч. обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – т. з. «юрисдикційні» обов'язки). Для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом викон. влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, використовується поняття «компетенція» [10, с. 572].

Враховуючи усе вищевикладене та аналізуючи і синтезуючи розумін-

ня категорії «установчий», теорії установчої влади, влади загалом та повноважень можна із повною впевненістю стверджувати, що установчі повноваження Українського народу – це сукупність його первинних, основоположних прав та обов'язків, що закріплені за ним у законодавстві або існують об'єктивно для забезпечення спроможності визначати, використовуючи різні засоби і методи, можливість існування, статус та функціонування усіх інших соціальних інституцій, здійснення загальнонародних функцій.

Із зазначеного визначення можна вичленити наступні ознаки установчих повноважень Українського народу:

- це сукупність прав та обов'язків Українського народу або його певної частини;

- установчі повноваження Українського народу є первинними, основоположними, засновницькими, невідчужуваними а це означає, що реалізуючи їх Український народ встановлює основи конституційного ладу, тобто основи суспільного та державного ладу. При цьому суспільний лад охоплює собою політичну, економічну, соціальну, духовну, міжнаціональну, правову та інші системи суспільства, а державний лад форму державного правління, форму територіального устрою, форму державно-правового режиму, взаємовідносини держави з іншими соціальними суб'єктами і т. д. Можна навіть стверджувати, що інші повноваження Українського народу (правотворчі, контрольні) є певним продовженням, деталізацією саме установчих повноважень;

- закріплюються у законодавстві або існують об'єктивно;

- надаються для забезпечення спроможності визначати можливість існування, статус та функціонування усіх інших соціальних інституцій;

- передбачають різні засоби і методи, що використовуються для їх реалізації;

- існують для здійснення загальнонародних функцій.

Із попередньо викладеного матеріалу стає зрозумілим, що найбільш важливим установчим повноваженням Українського народу є право на самовизначення, у процесі якого вирішується питання про створення держави, приєднання до іншої держави, об'єднання з іншим народом, повноправне членство у міжнародних та регіональних союзах, конфедераціях та федераціях, що зумовлює необхідність поступитися частиною народного суверенітету і, у зв'язку із цим, має вирішуватися на всеукраїнському референдумі.

Це, наприклад, всеукраїнський референдум, який відбувся 1 грудня 1991 р. щодо проголошення незалежності України. Хотілося б нагадати, що на референдум було винесено одне питання: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». Текст «Акту проголошення незалежності України», був ухвалений Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. На референдумі громадяни України висловились на підтримку незалежності. У референдумі взяли участь 31 891 742 особи - 84,18 % населення України. З них 28 804 071 особа (90,32 %) проголосувала «За» [11, с. 181].

Установчим повноваженням Українського народу є право на прийняття, внесення змін та доповнень, відміну конституції, окремих конституційних положень на всеукраїнських референдумах. З приводу чого Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп установив, що «Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу (преамбула Конституції України), який відповідно до статті 5 Конституції України

має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Це право не може бути узурповано державою, її органами або посадовими особами (там же). Отже, прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом» [12, с. 85].

Приблизно аналогічне положення зафіксоване у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року № 4-зп, адже передбачається, що «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу.

Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом.

Закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади - Верхов-

ної Ради України. Це зумовлює їх субординацію відносно Конституції України, з чого можна зробити висновок, що норми частини п'ятої статті 94 Конституції України щодо набрання чинності законом не раніше дня його опублікування не можуть бути віднесені до самої Конституції України» [13 с. 59].

Із цього Рішення Конституційного Суду проглядаються три вкрай важливі висновки, а саме: по-перше, Конституція України є актом установчої влади, що належить народу; по-друге, установча влада є первинною, і, по-третє, закони є актами нижчої юридичної сили по відношенню до Конституції України, що зумовлює їх субординацію та свідчить про різницю між установчою та законодавчою владою, а звідси між Конституцією України та законами України.

Разом з тим, треба визнати, що зазначені Рішення Конституційного Суду України зумовлені двоякою природою внесення змін до Конституції України, адже згідно пункту 1 частини 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України. А ст. 155 та 156 розділу XIII Конституції України передбачають два порядки внесення змін, а саме: 1) законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України; 2) законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Вер-

ховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України [14].

Беззаперечно, що таке положення не є логічно обґрунтованим, адже прийняття Конституції України є прерогативою установчої влади – Українського народу, а внесення змін до Конституції України в одному випадку здійснюється законодавчою владою – Верховною Радою України, в іншому вимагає його затвердження установчою владою – Українським народом. Враховуючи викладене є сенс внести зміни до Конституції України, буквально тлумачачи та ґрунтуючись на частинах 2 та 3 ст. 5 Конституції України, передбачивши, що право приймати та вносити зміни до Конституції України належить виключно Українському народові.

Беззаперечно, що у цьому процесі обов'язково мають брати участь Верховна Рада України, Президент України та Конституційний Суд України, але для повноцінності існування установчої влади та установчих повноважень Українського народу право приймати Конституцію України, змінювати, доповнювати,

виключати її окремі конституційні положення має належати виключно Українському народу, або його уповноваженим представникам, наприклад, Установчим Зборам, Конституційній Раді, які мають отримувати це право виключно шляхом прямого волевиявлення, тобто шляхом всеукраїнського референдуму або виборів до Установчих Зборів, Конституційної Ради тощо.

Відносно регламентованим у Конституції України є установче повноваження Українського народу на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, що передбачене ст. 39 Конституції України.

Ще одним установчим повноваженням Українського народу є право на участь у загальнодержавних та місцевих виборах, у процесі яких формуються представницькі органи держави та місцевого самоврядування.

До установчих повноважень Українського народу необхідно віднести право на проведення місцевих референдумів, щоправда треба зразу ж обумовити, що це має місце тоді коли на них вирішуються питання визначення або зміни основ життя територіальної громади. Наприклад, тоді коли визначаються або змінюються основи життя територіальної громади шляхом ухвалення або затвердження статуту територіальної громади.

Список використаних джерел

1. *Максакова Р. М.* Трансформація установчої влади в Україні: від Декларації про державний суверенітет до Конституції України / Р. М. Максакова // *Держава і регіони: Серія Право*. – 2010. – № 4. – С. 6 – 11.
2. *Словник української мови*. Академічний тлумачний словник (1970–1980): в 11 томах. – Том 10. – 1979. – С. 498 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/ustanovchuj>
3. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – 768 с. (С. 228 – 229).
4. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – 768 с. (С. 230).

5. *Теорія держави і права*: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін., За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 368 с. (С. 41 – 42).
6. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с. (С. 489-490).
7. *Політологічна енциклопедія* : навч. посібник : у 9 т. / А. О. Карасевич, Л. С. Шачковська. – Умань : ФОП Жовтий О. О., 2016. – Т. 1 : А...В. – 548 с. (С. 501-504).
8. *Максакова Р. М.* Теоретичні аспекти реалізації установчої влади в Україні. Проблеми теорії конституційного права України / За заг. редакцією Ю. С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 2013. – 616 с. (С. 327 – 343).
9. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / Зав ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-е вид., перероб. і доповн. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с. (С. 655 – 656).
10. *Міжнародна поліцейська енциклопедія* : у 10 т. / Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». – 2006. – Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність – 1192 с. (С. 572).
11. *Енциклопедія історії України*: Т. 9. Прил – С / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во "Наукова думка", 2012. – 944 с. (С. 181).
12. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп (Справа № 1/1909-97) // Офіційний вісник України. - 1997. - № 29. - С. 85. - код акту 2025/1997.*
13. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року № 4-зп (Справа № 18/183-97) // Офіційний вісник України. – 1997. - № 42. - С. 59 - код акту 4146/1997.*
14. *Конституція України* від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Колодій О. А. Установчі повноваження Українського народу

Наукова стаття присвячена дослідженню таких понять як установча влада та установчі повноваження, розглянуто їх загальну сутність та зміст, сформульовано поняття, ознаки та виокремлено найбільш важливі установчі повноваження Українського народу.

Ключові слова: установча влада, установчі повноваження, установчий договір, установчі збори, установчі повноваження Українського народу.

Колодій А. А. Учредительные полномочия Украинского народа

Научная статья посвящена исследованию таких понятий как учредительная власть и учредительные полномочия, рассмотрена их общая сущность и содержание, сформулированы понятие, признаки и выделены наиболее важные учредительные полномочия Украинского народа.

Ключевые слова: учредительная власть, учредительные полномочия, учредительный договор, учредительное собрание, учредительные полномочия Украинского народа.

Kolodiy A. Constituent powers of the Ukrainian people

The scientific article is devoted to the study of such concepts as the constituent power and the constituent powers, their general essence and content are considered, the notions, features and the most important constituent powers of the Ukrainian people are formulated.

Key words: constituent power, constituent powers, founding treaty, constituent assembly, constituent powers of the Ukrainian people.

Трибуна Молодого Вченого



Ольга Мельник,

*аспірант кафедри муніципального права
та адміністративно-правових дисциплін
Національного університету
«Острозька академія»*

УДК 341.1/8+349.2

Двосторонні міжнародні договори у системі джерел права соціального забезпечення в умовах сьогодення

Організація та проведення в Україні соціальних реформ, які декларують уповноважені владні інституції тісно пов'язані із розвитком новітнього законодавства про соціальне забезпечення. При цьому, ураховуючи суспільну значимість соціальних реформ, їх спрямованість на посилення ефективності системи соціальних прав [1, с. 17-18], то важливого значення набувають питання урахування міжнародного досвіду, практики інших держав щодо розбудови сучасної моделі соціального забезпечення [2, с. 537-540]. Слід відзначити, що декларування стратегії розвитку України на долучення до світового співтовариства засвідчує повагу нашої держави до міжнародного права, вірність нашої держави своїм міжнародно-правовим зобов'язанням, які проголошуються обов'язковими до виконання поряд із національним законодавством, та про повагу до норм міжнародного права та в певній мірі дають відповіді на питання щодо практичного

застосування положень міжнародних договорів в Україні та їх співвідношення з чинним законодавством України [3, с. 41]. Особливої значимості набувають міжнародні договори України з іншими державами у сфері соціального забезпечення в умовах сьогодення, коли відбувається складний процес інтеграції нашої держави до міжнародної і, зокрема, європейської спільноти. За таких обставин двосторонні міжнародні договори у сфері соціального забезпечення покликані: по-перше, формувати двосторонні міжнародно-правові відносини України та інших держав у сфері соціального забезпечення; по-друге, формувати міжнародно-правові механізми правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення; по-третє, сприяти захисту прав громадян України та, відповідно іноземної держави у сфері соціального забезпечення; по-четверте, сприяти розвитку внутрішнього законодавства у сфері соціального забезпечення.

Доречно наголосити, що міжнародні договори України посідають ключове місце у системі джерел права соціального забезпечення як базис розвитку внутрішнього законодавства [4, с. 113-118]. Слід зауважити, що за своєю суттю, міжнародний договір України спрямований на врегулювання міжнародно-правових відносин іноземної держави або іншого суб'єкта міжнародного права, та регламентується міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). За змістом Конституції України (ст. 9) «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». При цьому, «укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Також, Основний Закон України (ст. 46) встановлює, що «громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом» [5]. Серед основоположних особливостей міжнародних договорів можна назвати те, що вони спрямовані на забезпечення прав та свобод людини, у тому числі соціальних. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [6] передбачає, що особи з інвалідністю в Україні володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод, закріплених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

В умовах сьогодення важливого значення набувають двосторонні між-

народні договори України з іншими державами у контексті активізації соціальних реформ, у тому числі вироблення механізмів реалізації, гарантування права на соціальний захист та інших пов'язаних із ним прав, зокрема: 1) вони покликані розвивати співробітництво України з іншими державами у сфері соціального забезпечення; 2) вони дозволяють залучати конструктивний досвід інших держав; 3) вони є частиною національного законодавства; 4) сприяють підвищенню ефективності, дієвості та доступності системи соціальних прав громадян України, які працюють за кордоном. Разом із тим, сьогодні практика укладення Україною двосторонніх міжнародних договорів у сфері соціального забезпечення не має сталого, чітко визначеного характеру як складова міжнародного соціального партнерства.

Особливої актуальності проблематика щодо активізації двостороннього міжнародно-правового співробітництва України з іншими державами у сфері соціального забезпечення додає необхідність поглиблення співпраці нашої держави та ЄС. Як відомо, ще 27.06.2014 р. Україною було укладено Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [7], [8]. Реалізація цієї Угоди зумовлює складний процес взаємодії України з окремими державами членами ЄС у сфері соціального забезпечення. Ще одним важливим чинником посилення двостороннього міжнародно-правового співробітництва України з іншими державами є необхідність системного реформування законодавства про соціальне забезпечення під впливом міжнародного досвіду, насамперед, зарубіжного досвіду.

Метою наукової статті є науково-теоретичне дослідження сутності, ознак двосторонніх міжнародно-правових договорів України з іншими державами та напрямів їх імплементації.

ментації у національне законодавство України в умовах сьогодення. У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких вчених-юристів як: В. М. Андріїв, Н. Б. Болотіна, С. Я. Вавженчук, В. С. Венедіктов, С. В. Венедіктов, С. В. Вишновецька, Т. З. Герасимів, І. В. Зуб, І. П. Жигалкін, М. І. Іншин, В. Л. Костюк, С. С. Лукаш, А. Р. Мацюк, В. П. Мельник, П. Д. Пилипенко, С. В. Попов, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, С. М. Синчук, Б. І. Сташків, О. В. Тищенко, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, М. М. Шумило, Л. П. Шумна, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. У контексті досліджуваної тематики, слід наголосити, що проблематика джерел права соціального забезпечення, ураховуючи конструктивні наукові доктринальні позиції цих та інших вчених, набуває новітнього важливого значення як складова удосконалення правового регулювання відносин у соціальній сфері. Разом із тим, сучасний етап організації та проведення в Україні соціальних реформ, забезпечення їх позитивної спрямованості у напрямку покращення життя кожної людини, вимагає за необхідне посилення уваги до міжнародного співробітництва України з іншими державами, у тому числі через призму укладення двосторонніх міжнародних договорів у сфері соціального забезпечення. Це дозволить значно підвищити ефективність та дієвість існуючої моделі соціального забезпечення[9].

Насамперед, варто підкреслити, що двосторонні міжнародні договори України спрямовані на: 1) виконання положень основоположних міжнародно-правових та національних актів законодавства про права людини; 2) розвивають та конкретизують міжнародні соціальні стандарти; 3) забезпечують дієві механізми гарантування та правової охорони права на соціальне забезпечення та інших пов'язаних із ним прав громадян України, які працюють за кордоном; 4) сприяють удосконаленню правово-

го статусу особи у сфері соціального забезпечення; 5) можуть конкретизуватися на підставі нормативно-правових актів – актів внутрішнього законодавства про соціальне забезпечення.

Закон України «Про міжнародні договори України» [10] встановлює, що міжнародний договір України – укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Подібні підходи знаходять свій вираз у доктрині трудового права та права соціального забезпечення [11, с. 71-75], [4, с. 113-118]. У юридичній літературі міжнародний договір трактується як угода між Українською державою, що виступає посередником волі українського народу та державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, що регулює відносини між ними та породжує взаємні права та обов'язки щодо предмета конституційно-правового регулювання, насамперед щодо прав і свобод людини та громадянина [12, с. 12]. Також вчені розглядають міжнародний договір як домовленість двох або більше держав, що містить норми про встановлення, зміну або припинення прав і обов'язків у відносинах між ними [13, с. 14]. Такі твердження заслуговують на увагу, проте вони не враховують особливостей ознак міжнародного договору, який укладається на двосторонній основі у сфері соціального забезпечення.

Варто відзначити, що укладення міжнародного договору України – дії щодо підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, підписання міжнародного договору та надання згоди на його обов'язковість для України. Ще однією важливою

рисом міжнародних договорів є наявність специфічної процедури укладення, виконання та припинення. Закон України «Про міжнародні договори України» (ст. 8) встановлює, що згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору. Згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися й іншим шляхом, про який домовилися сторони. Водночас, ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору.

Також міжнародні договори України характеризуються специфічною процедурою дотримання та виконання. Так, по-перше, чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права; по-друге, згідно з принципом сумлінного дотримання міжнародних договорів Україна виступає за те, щоб й інші сторони міжнародних договорів України неухильно виконували свої зобов'язання за цими договорами; по-третє, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші органи державної влади, до відання яких віднесені питання, що регулюються міжнародними договорами України, забезпечують дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами країни, стежать за здійсненням прав, які впливають з таких договорів для України, і за виконанням іншими сторонами міжнародних договорів України їхніх зобов'язань; по-четверте, загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими їх сторонами, здійснює Міністерство закордонних справ України; по-п'яте, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана

Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства; по-шосте, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Доречно відзначити, що Україною укладено низку двосторонніх міжнародних договорів у сфері соціального забезпечення, які спрямовані на інтеграцію нашої держави до міжнародного соціального простору, посилення механізмів реалізації, гарантування та правової охорони права на соціальний захист та інших пов'язаних із ним прав. Україною укладено міжнародні договори у сфері соціального забезпечення із Латвійською Республікою, Словацькою Республікою, Королівством Іспанія, Литовською Республікою, Чеською Республікою тощо. Укладена Угода між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення [14] спрямована на взаємне бажання розвивати і поглиблювати дружні відносини між обома країнами та необхідності регулювати співробітництво у галузі соціального забезпечення. У Угоді передбачено, що вона буде поширюватися на працівників, які є громадянами Договірних Сторін, членів їхніх сімей, а також буде застосовуватись до членів сімей працівника, які є громадянами однієї з Договірних Сторін, незалежно від громадянства даного працівника, якщо тільки він підпадає під дію законодавства однієї з Договірних Сторін. Разом із тим, Угода охоплюватиме осіб, які мають статус біженців згідно із Женевською Конвенцією від 28 липня 1951 року та Протоколом від 31 січня 1967 року, а також осіб без громадянства, які проживають на території однієї з Договірних Сторін, і членів їхніх сімей відповідно до Конвенції від 28

вересня 1954 року [15]. При цьому, ця Угода передбачає, що працівники - громадяни однієї з Договірних Сторін, які займалися трудовою діяльністю на умовах найму або ж індивідуальною трудовою діяльністю на території іншої Договірної Сторони, будуть підпадати під дію законодавства другої Договірної Сторони на умовах, рівних з працівниками даної Сторони, якщо цією Угодою не передбачено інше. За змістом цієї Угоди кожна з Договірних Сторін виплачуватиме заінтересованим особам, які проживають на території іншої Договірної Сторони, передбачену допомогу відповідно до свого законодавства, якщо цією Угодою не передбачено інше, а саме: а) допомога, визнана Договірними Сторонами на основі законодавства відповідно до цієї Угоди, не може скорочуватися, змінюватися, припинятися чи затримуватися в разі, коли пенсіонер чи особа, яка має право на її отримання, знаходиться чи проживає на території іншої Договірної Сторони, а виплати проводяться на території цієї Договірної Сторони; б) допомога, призначена однією з Договірних Сторін громадянам іншої Договірної Сторони, які проживатимуть на території третьої країни, сплачуватимуться їм першою Стороною на тих же умовах, що і громадянам своєї держави, які проживають в третій країні. Також доречно наголосити, що на працівників, які підпадають під дію цієї Угоди, поширюється виключно дія законодавства тієї Договірної Сторони, на території якої вони здійснюють трудову діяльність, якщо цією Угодою не передбачено інше. При забезпеченні іншими видами допомоги, не передбаченими у статті щодо об'єктивної сфери застосування цієї Угоди, буде застосовуватись законодавство Договірної Сторони, під дію якого підпадає працівник.

На підставі Договору між Україною та Латвійською Республікою у галузі соціального забезпечення [16] передбачено, що Сторони надають на

своїй території постійно проживаючим або працюючим громадянам іншої Сторони, а також членам їх сімей, незалежно від їх громадянства, однакові права зі своїми громадянами, як стосовно поширення на них законодавства, так і стосовно прав на соціальне забезпечення. При цьому, законодавство Сторін, яке обмежує виплату пенсій і допомог лише з причини проживання особи за межами території Сторони, не поширюється на осіб, які постійно проживають на території іншої Договірної Сторони. Однак, зазначені умови не поширюються на допомоги по безробіттю та сімейні допомоги, а також на державні допомоги соціального забезпечення в Латвійській Республіці.

На підставі Угоди між Україною та Естонською Республікою у сфері соціального забезпечення [17] передбачено, що вона застосовується до осіб, на яких поширюється або поширювалось законодавство відповідної Сторони, зазначене у статті 2 цієї Угоди. При цьому, особам, на яких поширюється дія цієї Угоди, які проживають на території однієї зі Сторін, надаються відповідно до законодавства цієї Сторони такі ж права на допомогу, пенсію, відшкодування, і у них виникають такі ж обов'язки, як і у громадян цієї Сторони. Також зазначеною Угодою визначено, що якщо цією Угодою не передбачено інше, то за один і той самий період страхового стажу не надається і не зберігається право на отримання особою декількох однотипних пенсій, відшкодування, допомоги. Якщо цією Угодою не передбачено інше, то на особу, яка здійснює трудову діяльність на території однієї Сторони, поширюється законодавство тієї Сторони, де здійснюється трудова діяльність, незалежно від того, на території якої Сторони особа проживає. Також в Угоді зазначено, якщо право на пенсію виникає на підставі законодавства однієї Сторони без урахування страхового стажу, на-

бутого на підставі законодавства іншої Сторони, то відповідна Сторона призначає пенсію тільки за страховий стаж, набутий на підставі свого законодавства, незалежно від проживання на території однієї із Сторін.

Таким чином, ключова роль у системі джерел права соціального забезпечення належить двостороннім міжнародним договорам України, з огляду на наступне: по-перше, такі договори розвивають співробітництво та партнерство України з іншими державами у соціальній сфері; по-друге, вони сприяють розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері соціального забезпечення; по-третє, вони мають пріоритет по відношенню до актів внутрішнього законодавства про соціальне забезпечення та стимулюють їх розвиток; по-четверте, вони передбачають механізми реалізації, гарантування та правової охорони соціальних прав громадян України, які працюють за кордоном.

В умовах розширення національного та міжнародного ринків праці, посилення процесів зовнішньої трудової міграції, двосторонні міжнародні договори України спроможні розвивати ефективні моделі співробіт-

ництва нашої держави із іншими державами у сфері соціального забезпечення.

Перспективними напрямками удосконалення двостороннього міжнародного співробітництва України з іншими державами у галузі соціального забезпечення є наступні: 1) посилення механізмів укладення міжнародних договорів України з державами з якими маємо спільний кордон; 2) посилення механізмів укладення міжнародних договорів України з окремими державами-членами ЄС; 3) спрямування міжнародних договорів на забезпечення високого рівня соціальних гарантій та стандартів; 4) звернути увагу компетентних органів на необхідність укладення відповідних договорів на чіткій, прозорій, зрозумілій основі; 5) посилення механізмів моніторингу дотримання міжнародних зобов'язань України та інших держав у сфері соціального забезпечення; 6) посилення механізмів щодо імплементації міжнародних договорів України у національне законодавство про соціальне забезпечення; 7) поглибити практику роз'яснень щодо дії міжнародних договорів у сфері соціального забезпечення.

Список використаних джерел

1. *Іншин М. І.* Соціальна держава: сутність і перспективи / М. І. Іншин, Д. І. Сіроха // Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р./За загальною редакцією М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. О. Попелюшка. - К.: ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2015. – С. 17-21.
2. *Костюк В. Л.* Європейський кодекс соціального забезпечення у контексті новітньої моделі джерел права: проблеми та тенденції / В. Л. Костюк, О. Я. Мельник // Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2017р.) У 2-х т. – Т.1/ відп. ред. Г. О. Ульянова. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – С. 535-540.
3. *Коментар до Конституції України:* Інститут законодавства Верховної Ради України. / Під ред. В. Ф. Опришка. – К.: АТ «Книга», 1996. – 376 с.
4. *Право соціального забезпечення в Україні:* підручник / Т. А. Занфірова, М. І. Іншин, С. М. Прилипко та ін.; за заг. ред. Т. А. Занфірової, С. М. Прилипка, О. Я. Ярошенка. – 2-ге вид. перероб. і доповн. – Х.: ФІНН, 2012. – 640 с.

5. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. *Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року №875-XII* // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
7. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та європейським союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014р.* // [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page#n2820.
8. *Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII* // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
9. *Мельник В. П.* Роль міжнародних договорів України у правовому регулюванні соціального захисту осіб з інвалідністю / В. П. Мельник, О. Я. Мельник // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 1(15): [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17mypozi.pdf>.
10. *Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року №1906-IV* // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
11. *Трудове право України: підручник / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка.* – Київ. Юрінком Інтер, 2017. – 600 с.
12. *Назаренко О. А.* Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. А. Назаренко. – К., 2006. – 20 с.
13. *Цивільний кодекс України: [Коментар].* – Харків.: «Одіссей», 2003. – 856 с.
14. *Про ратифікацію Угоди між Україною і Королівством*
15. *Іспанія про соціальне забезпечення громадян: Закон України від 17 грудня 1997 року №741/97-ВР* // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 75.
16. *Конвенція про статус біженців: Конвенція ООН від 28 липня 1951р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011/print.
17. *Про ратифікацію Договору між Україною та Латвійською Республікою у галузі соціального забезпечення: Закон України від 19 березня 1999 року № 529-XIV* // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 144.
18. *Про ратифікацію Угоди між Україною та Естонською Республікою у сфері соціального забезпечення: Закон України від 2 листопада 2011 року № 3990-VI* // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 23. – Ст. 325.

Мельник О. Я. Двосторонні міжнародні договори у системі джерел права соціального забезпечення в умовах сьогодення

У цій науковій статті досліджуються науково-теоретичні аспекти щодо сутності, особливостей двосторонніх міжнародних договорів у системі джерел права соціального забезпечення. Наголошується на тому, що базисом таких договорів є норми Конституції України, а також фундаментальних міжнародно-правових актів у сфері соціального забезпечення. Відзначається ключова роль двосторонніх міжнародних договорів України з розвитку внутрішнього національного законодавства про соціальне забезпечення, захист соціальних прав. Зроблені висновки та пропозиції.

Ключові слова: соціальне забезпечення; право на соціальне забезпечення; джерела права соціального забезпечення; міжнародний договір; двосторонній міжнародний договір; внутрішнє законодавство про соціальне забезпечення.

Мельник О. Я. Двусторонние международные договоры в системе источников права социального обеспечения в сегодняшних условиях

В этой научной статье исследуются научно-теоретические аспекты относительно сущности, особенностей двусторонних международных договоров в системе источников права социального обеспечения. Подчеркивается, что базисом таких договоров являются нормы Конституции Украины, а также фундаментальных международно-правовых актов в сфере социального обеспечения. Отмечается ключевая роль двусторонних международных договоров Украины по развитию внутреннего национального законодательства о социальном обеспечении, защита социальных прав. Сделанные выводы и предложения.

Ключевые слова: социальное обеспечение; право на социальное обеспечение; источники права социального обеспечения; международный договор; двусторонний международный договор; внутреннее законодательство о социальном обеспечении.

Melnik O. Bilateral international treaties in the system of sources of social welfare in the present

In this scientific article are researched theoretical and theoretical aspects concerning the essence, peculiarities of bilateral international treaties in the system of sources of social security law. It is emphasized that the basis of such agreements is the norms of the Constitution of Ukraine, as well as fundamental international legal acts in the field of social security. The key role of Ukraine's bilateral treaties on the development of domestic national legislation on social security, protection of social rights is noted. Conclusions and suggestions are made.

Key words: social security; the right to social security; sources of social security law; international agreement; bilateral international treaty; domestic law on social security.



Оксана Ушаповська,

прокурор відділу нагляду за додержанням законів органами фіскальної служби управління нагляду у кримінальному провадженні прокуратури міста Києва

УДК 349.4

Законодавче забезпечення планування земель в Україні

Об'єктивні економічні, соціальні, державно-правові зміни, які відбуваються в українському суспільстві упродовж останніх років у сфері реформування відносин власності на землю, здійснення прав на земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення, у сфері державного і самоврядного регулювання земельних відносин в умовах децентралізації влади і дерегуляції підприємницької діяльності та розширення земельної юрисдикції органів місцевого самоврядування і рад об'єднаних територіальних громад (ОТГ) зумовлюють до необхідності проведення наукового аналізу сучасного стану, існуючих тенденцій і перспектив законодавчого забезпечення планування земель різних категорій та використання земельних ділянок на різних правових титулах, охорони земель на рівні територій сільських, селищних, міських рад, а також територій ОТГ, районів та окремих регіонів. Потреба в удосконаленні земельного законодавства в частині планування земель пояснюється насамперед тим, що в сучасних умовах норми чинного ЗК України, містобудівного, екологічного законодавства не забезпечують універсальності і повсюдності

планування земель як одного з ключових принципів правового регулювання земельних відносин, закріплюють різні юридичні моделі планування земель сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення у межах і за межами населених пунктів, по-різному закріплюють вимоги щодо підстав і порядку набуття прав на земельні ділянки у межах і за межами населених пунктів, забудови територій, не узгоджуються з нормами інвестиційного, аграрного, цивільного та іншого законодавства в частині залучення інвестицій у освоєння земельних ділянок для підприємницької діяльності, мають інші юридичні дефекти. За таких обставин проблематичним є застосування норм земельного та поєданого з ним іншого законодавства у практиці вирішення питань щодо забезпечення доступу фізичних і юридичних осіб до земельних ділянок, визначення земельної юрисдикції органів місцевого самоврядування у процесі об'єднання територіальних громад, залучення інвестицій, вирішення земельних спорів, встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, формування національної екологічної мережі, вирішення соціальних про-

тистоянь і конфліктів щодо землі, територій громад, гарантування законності і правопорядку у земельних відносинах на місцевому рівні. Відтак наукове дослідження окреслених проблем має як теоретичні так і прикладне значення.

В українських доктринах земельного, аграрного, екологічного права питання законодавчого забезпечення планування земель досліджувались різними авторами відповідно до окресленої авторами мети і завдань наукового пошуку, на основі чого робились теоретичні висновки і практичні рекомендації щодо удосконалення земельного, містобудівного та іншого законодавства з питань планування земель і територій. У цьому зв'язку значний науковий інтерес становлять праці таких вчених як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, Д. В. Бусуйок, А. П. Гетьман, Н. Ю. Гальчинська, С. В. Єлькін, І. В. Ігнатенко, Н. Л. Ільїна, Т. Г. Ковальчук, Т. О. Коваленко, М. О. Ковальчук, О. М. Ковтун, Д. М. Старостенко, П. Ф. Кулинич, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, В. І. Семчик, В. М. Правдюк, А. І. Ріпенко, М. В. Шульга та інші вчені.

Узагальнено можна виокремити основні напрями наукових досліджень, у яких у тому чи іншому аспекті розглядаються питання і проблеми законодавчого забезпечення планування земель на місцевому, регіональному і національному рівнях, а саме: а) планування територій як функція державного управління у сфері використання і охорони земель [1, с. 15-27]; б) планування як функція державного регулювання земельних відносин у ринкових умовах [2, с. 349-357]; в) як складова організаційно-правових заходів адміністративно-територіального устрою [3, с. 70-73]; г) як функціонально-правове забезпечення формування і розвитку поселенської мережі [4, с. 224-227, 5, с. 50-59]; д) як основа формування національної екологічної мережі [6, с. 67-74].

Водночас в українській науці земельного права не було проведено комплексного і системного дослідження еволюції, стану, тенденцій і перспектив законодавчого забезпечення планування земель у механізмі правового регулювання земельних відносин, а відтак залишаються науково не доведеними можливі юридичні моделі планування земель і територій в сучасних умовах, у яких були б визначені основоположні засади планування земель та територій, окреслені об'єкти, суб'єкти і зміст планування земель у межах територій, інституційно-функціональне забезпечення планування земель та інші правові, містобудівні, екологічні, соціальні аспекти планування земель.

З огляду на окреслені теоретичні і практичні проблеми планування земель та сучасний стан наукових розробок мета цієї статті полягає у тому аби розкрити еволюцію, сучасний стан, тенденції і перспективи законодавчого забезпечення планування земель у механізмі правового регулювання земельних відносин і на цій основі сформулювати теоретичні висновки та практичні рекомендації за темою дослідження.

Починаючи з грудня 1990 року в Україні було прийнято чимало законодавчих і нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення планування земель у умовах реформування земельних відносин. Системний аналіз прийнятих у різні роки проведення земельної реформи земельного законодавства дозволяє визначити декілька етапів формування та розвитку законодавства з питань планування у сфері використання земель, здійснення прав на земельні ділянки, державного регулювання земельних відносин, раціонального використання і охорони земель.

У перших законах, прийнятих у 1990-1991 роках, були закладені правові основи планування у сфері використання та охорони земель з метою розбудови нової економічної системи на основі плюралізму форм власності і господарювання, насампе-

ред, у сільському господарстві, запровадження ринкових відносин у економіку, зміну загальних засад управління народним господарством. Так, наприклад, у ст. 11 закону Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 03 серпня 1990 року [7] передбачалось, що державне управління економікою повинно забезпечити поступовий перехід до ринкової економіки, розробку, фінансування та реалізацію загальнонаціональних програм, раціональні пропорції використання національного доходу, що забезпечують ефективний соціальний і економічний розвиток республіки, створення рівних можливостей для розвитку всіх форм підприємницької діяльності та свободи у виборі методів господарювання тощо. За цим законом рішення органів місцевого самоврядування були обов'язковими для всіх суб'єктів на території ради. З прийняттям ВР Української РСР Постанови «Про земельну реформу» [8] та ЗК Української РСР від 18 грудня 1990 року [9] вся земля була оголошена об'єктом земельної реформи, що зумовило до необхідності планування земель. Проте у першій редакції ЗК Української РСР планування земель не мало окремого законодавчого вираження і відповідно юридичного значення у правовому регулюванні земельних відносин. У цьому законі були закріплені лише деякі нормативні положення, які у деякій мірі можна віднести до планування земель таких категорій, як землі населених пунктів та землі сільськогосподарського призначення. Зокрема, у ст. 63-65 зазначеного ЗК України було передбачено, що використання земель міст, селищ та сіл має здійснюватися відповідно до проектів планування і забудови населених пунктів і планів земельно-господарського устрою. Причому такі документи, а також Генеральні плани населених пунктів та схеми промислових вузлів, згідно ст. 15 закону УРСР «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 черв-

ня 1991 року [10], повинні були затверджуватись місцевими радами. Водночас планування використання земель сільськогосподарського призначення повинно було здійснюватись в порядку землеустрою шляхом розробки прогнозів державної і регіональної програм використання та охорони земель, складання схем землеустрою, розробку і затвердження проектів землеустрою тощо.

Наведені вище законодавчі положення щодо планування земель не були реалізовані у практиці правового регулювання земельних відносин, оскільки через півтора року цей кодекс законом ВР України від 13 березня 1992 року було викладено у новій редакції, проте істотних змін у законодавчому забезпеченні планування земель не відбулось і тому в основу планування використання земель сільськогосподарського призначення були покладені програми, схеми та проекти землеустрою, а землі населених пунктів – проекти планування та забудови населених пунктів.

Паралельно з розробкою і прийняттям ВР України ЗК України та інших законів з питань регулювання земельних відносин було розпочато підготовку проектів законів з питань містобудування, оскільки для вирішення комплексу питань, пов'язаних з правовим режимом земель населених пунктів, приміських зон, використання земель інших категорій недостатньо було норм ЗК України. Тому 16 листопада 1992 року ВР України прийняла закон «Про основи містобудування» [11], у першій редакції якого не йшлося безпосередньо про планування як функцію державного регулювання відносин у сфері містобудування, а були закріплені положення щодо прогнозування і програмування розвитку територій, розробку містобудівної документації, зокрема Генеральних планів населених пунктів, а також передбачалось регулювання земельних відносин відповідно до земельного законодавства. При цьому у ст. 21 цього закону були

встановлені правові вимоги і правила щодо визначення територій та використання земель для містобудівних потреб відповідно до містобудівної документації та планів земельно-господарського устрою, використання власниками землі і землекористувачами своїх земельних ділянок до моменту їх вилучення (викупу) для містобудівних потреб, переважного права сільських, селищних, міських рад на викуп земель, будівель, споруд, передбачених затвердженою містобудівною документацією для розвитку населених пунктів та інших громадських потреб тощо. Як бачимо, у цьому законі вперше визначається юридична природа планувальної діяльності органів місцевого самоврядування та юридичне значення розробленої і затвердженої містобудівної документації, яка надає переважне право органам місцевого самоврядування на викуп земельних ділянок для громадських потреб населених пунктів. Проте у ЗК України таких правил не було закріплено, внаслідок чого між цими законами з'явилися колізії, які упродовж тривалого часу існували у земельному та містобудівному законодавстві і продовжують існувати й тепер. У таких законодавчих умовах органи державної влади та місцевого самоврядування здійснювали планування земель порядку землеустрою відповідно до норм ЗК України та інших законів і підзаконних нормативних актів.

З прийняттям в червні 1996 року Конституції України розпочався новий етап формування законодавчої бази для планування земель, оскільки у Основному законі держави були закріплені основоположні засади та нормативні імперативи щодо права власності на землю Українського народу, охорони землі як основного національного багатства, гарантування права власності на землю громадянам, юридичними особам і державі, а також нормативні положення щодо планування земель у межах території України, адміністративно-територіальних одиниць, визначення функцій і повноважень органів державної

влади і місцевого самоврядування у сфері планування територій, використання і охорони природних ресурсів тощо.

З метою подолання законодавчих колізій у плануванні використання та охорони земель і узгодження норм закону України «Про основи містобудування» та ЗК України у лютому 2000 року ВР України прийняла закон «Про планування і забудову територій» [12], у якому були встановлені правові, організаційні основи планування і забудови та іншого використання територій щодо забезпечення сталого розвитку територій. У цьому законі було сформульовано визначення поняття «територія», «планування територій», «об'єкти планування», «суб'єкти планування», закріплено основні завдання планування і забудови територій, передбачено організацію, форми та порядок планування територій на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, визначено правовий режим забудови територій та здійснення прав на земельні ділянки, закріплено нормативне регулювання забудови територій шляхом розробки регіональних і місцевих правил забудови, встановлено підстави юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері містобудування.

Науково-теоретичний аналіз змісту закріплених у цьому законі правових принципів та нормативних положень щодо планування і забудови територій показує, що прийняття такого закону можна розцінювати як прогресивний крок у розвитку системи правового регулювання земельних, екологічних, майнових та інших відносин у межах і за межами населених пунктів на дещо інших методологічних засадах порівняно з принципами і нормами чинного на той час ЗК України щодо здійснення планування у правовому регулюванні земельних відносин на основі поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням шляхом розробки прогнозів, програм викорис-

тання і охорони земель, розробки і затвердження проектів землеустрою.

Зокрема, за цим законом об'єктами планування визнаються територія України, території адміністративно-територіальних одиниць або їх частини чи окремі земельні ділянки. При цьому територія не ототожнюється із землею чи земельними ділянками, як об'єктами суспільних правовідносин, а розглядається як частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивим їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Саме тому планування територій було визначено у законі як процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень. Цим законом передбачалось, що саме на основі планування територій мали б вирішуватись завдання щодо обгрунтування розподілу земель за цільовим призначенням та використання територій для містобудівних потреб, обгрунтування та встановлення режиму раціонального використання земель та забудови територій, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність, визначення, вилучення (викуп) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб на основі містобудівної документації в межах, визначених законом. Відповідно до статті 3 закону України «Про планування і забудову територій», вилучення (викуп) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб приймаються в межах, визначених законом відповідно до містобудівної документації за погодженням з спеціально уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури.

Проте наведені вище нормативні приписи закону «Про планування і забудову територій» не узгоджувались з нормами чинного на той час ЗК України, за яким вся земля в ме-

жах території України за основним цільовим призначенням була поділена на сім категорій. При цьому згідно ч. 4 ст. 2 названого закону, віднесення земель до відповідних категорій і переведення їх з однієї категорії до іншої провадилось органами, які приймали рішення про передачу цих земель у власність або надання їх у користування, а в інших випадках - органами, які затверджували проекти землеустрою і приймали рішення про створення об'єктів природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення.

Порівнюючи зміст нормативних вимог закону «Про планування і забудову територій» із змістом норм ЗК України щодо поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням не важко побачити, що з прийняттям першого закону не були усунуті законодавчі колізії у правовому регулюванні планування використання та охорони земель, негативно впливало на використання природно-ресурсного, людського, економічного, інвестиційного та іншого потенціалу територій.

У прийнятому 25 жовтня 2001 року новому ЗК України [13] зроблена спроба усунути існуючі законодавчі колізії щодо планування використання та охорони земель шляхом закріплення нормативних вимог про врахування містобудівної документації у віднесенні земель до тієї чи іншої категорії відповідно до основного цільового призначення, вирішення питань щодо здійснення права власності та інших прав на земельні ділянки, забезпечення раціонального використання і охорони земель різних категорій. Зокрема, у структурі ЗК України було виокремлено главу 30 «Планування використання земель», норми якої визначали порядок встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, а також закріплювали вимоги щодо планування використання земель на основі програм і прогнозів, природно-сільськогосподарського районування, використання земель населених пун-

ктів на основі зонування територій сіл, селищ, міст.

Очевидним є той факт, що на початку 2002 року на законодавчому рівні в Україні були зроблені конкретні спроби дещо по-новому підійти до правового регулювання земельних відносин шляхом закріплення у нормах законів нових засад, методів впливу на учасників земельних відносин з огляду зміни у структурі і характері земельних відносин за наслідками проведення земельної реформи. Проте аналіз змісту норм інших розділів цього кодексу, зокрема, глави 31 «Землеустрій» показує, що у новому ЗК України закріплюється стара концепція планування у сфері використання та охорони земель різних категорій шляхом розробки і затвердження землевпорядної документації.

З огляду на ці та інші чинники у лютому 2002 року ВР України прийняла закон «Про Генеральну схему планування території України» [14]. У затвердженій цим законом Генеральній схемі планування території України було визначено основні напрямки та заходи щодо подолання названих негативних наслідків у використанні територій, що не може не впливати на визначення правового режиму земель у межах території України. Проте у ЗК України відсутні нормативні положення, які б передбачали виконання вимог закону щодо Генеральної схеми планування території України. Як бачимо, закріплена у ЗК України концепція планування використання земель знову ж таки не узгоджується з концепцією планування територій у межах кордонів України, адміністративно-територіальних одиниць.

Підтвердженням сказаному може бути факт прийняття ВР України закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року [15], у якому планування використання та охорони земель має здійснюватися на основі цільового призначення земель, тобто використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підста-

ві документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Науково-правовий аналіз змісту норм цього закону показує, що його норми не узгоджувались із чинним законом України «Про планування і забудову територій» не лише у вимогах щодо порядку визначення цільового призначення земельних ділянок з врахуванням містобудівної документації, а й у частині форм планування територій і земель, видів планувальної документації та її юридичного значення для визначення правового режиму земель, планування функціонального використання земель в умовах просторового і галузевого планування територій. Аби усунути названі недоліки законодавства, законом України «Про внесення змін до яких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 05 листопада 2009 року до ЗК України були внесені зміни і доповнення, відповідно до яких встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок має здійснюватися з врахуванням містобудівної документації [16].

З метою подолання законодавчих розбіжностей у нормативному забезпеченні планування земель і територій у лютому 2011 року було прийнято закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [17], за яким закон України «Про планування і забудову територій» втратив чинність. У новому законі були закріплені інші засади планування територій, а також встановлені заборони на здійснення прав на земельні ділянки за відсутності необхідної містобудівної документації. При цьому планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій, їх оновлення та внесення змін до них. Згідно п. 3 статті 24 цього закону, у разі відсутності плану зонування або детального плану території, передача (надання) зе-

мельних ділянок із земель державної і комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється. Також забороняється зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території. Водночас за ст. 20 ЗК України встановлення і зміна цільового призначення земель здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення в порядку, передбаченому ЗК України та законом України «Про землеустрій». Порівняльний аналіз змісту нормативних положень названих трьох законів показує, що у них закріплені різні юридичні моделі планування земель відповідно до основного цільового призначення за проектами землеустрою та планування функціонального використання земель на основі містобудівної документації, що негативно впливає на вирішення практичних питань і проблем розвитку територій, забудови земель у межах і за межами населених пунктів, здійснення права державної і комунальної власності на землю тощо.

З огляду на існуючі негативні тенденції у законодавчому забезпеченні планування земель Уряд України розробив і вніс на розгляд ВР України проект закону України «Про внесення змін до закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 6403 від 21 квітня 2017 року [18], у якому запропоновано нову концепцію планування земель і територій на основі просторового планування. При цьому просторове планування пропонується розглядати як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень. Вимоги документації з просторового планування, проектні рішення, план заходів з реалізації документації з просторового планування на відповідному рівні, порядок реалізації рішень Генеральної схеми є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування.

Позитивно сприймаючи намагання Уряду України змінити існуючі законодавчі положення щодо планування земель і територій на основі просторового планування, варто зазначити, що внесення запропонованих змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» не вирішує системної проблеми щодо планування земель за основним цільовим призначенням відповідно до вимог чинного ЗК України та функціонального використання земель на основі просторового планування територій. Тому вбачається за доцільне у цьому законопроекті передбачити одну юридичну модель планування земель не лише для містобудівної діяльності, а й для інших потреб економічного, екологічного, соціального, демографічного, оздоровчого, природно-заповідного та іншого характеру.

Резюмуючи, можна зробити загальний висновок про те, що з проголошенням землі об'єктом земельної реформи в Україні відбувалось поступове формування законодавства з питань планування територій, земель різних категорій, норми яких закріплювали різні правові моделі здійснення планування на кожному етапі земельної реформи. В ретроспективному плані законодавче забезпечення планування територій і використання та охорони земель відповідно до містобудівної документації, схем планування територій і проектів землеустрою здійснювалось у декілька етапів, кожний з яких характеризується своїми особливостями.

Проведений науковий аналіз сучасного стану законодавчого забезпечення планування земель показує, що у чинному земельному і містобудівному законодавстві закріплені правові моделі планування земель і планування територій, які не забезпечують

універсальності планування у сфері використання земель і не створюють єдності у підходах до забезпечення здійснення прав на землю та правового регулювання земельних відносин.

Відтак потребують подальшого наукового пошуку теоретичні і практичні питання щодо законодавчого забезпечення планування земель в умовах децентралізації владних фу-

нкцій у сфері державного регулювання земельних відносин, у здійсненні прав на земельні ділянки, у правовому регулюванні земельних відносин, проведенні систематизації і кодифікації містобудівного і земельного законодавства з врахуванням вимог і зобов'язань відповідно до Угоди про асоційоване членство України у ЄС.

Список використаних джерел

1. *Андрейцев В. І.* Правовий режим землі як основного національного багатства (коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України / В. І. Андрейцев // Законодавство України: Науково-практичні коментарі. – К.: Укр.інф.-прав. Центр, 2002. - № 4. – С. 15 – 27.
2. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу: Монографія / В.В. Носік. – Юрінком Інтер, 2006. – С. 349 – 357.
3. *Кубах С. М.* Організація територіального планування на сучасному етапі розвитку земельних відносин / С. Кубах // Землевпорядний вісник. – 2001. – № 4. – С. 70 – 73.
4. *Ущатовська О. І.* Правові проблеми планування розвитку сільської поселенської мережі / О. І. Ущатовська // Правові проблеми розвитку сільських територій України : Матеріали Круглого столу, присвячені пам'яті відомого вченого-правознавця, члена-кореспондента НАН України, академіка НАПрН України В. І. Семчика, (м. Київ, 9 грудня 2015 року) – Київ, Видавництво «Прінт-Сервіс», 2015. – С. 224-227.
5. *Єрмоленко В. М.* Особливості формування категорії «сталий розвиток сільських територій» / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник НУБіП України. – Вип.156. – 2010. – С. 50-59.
6. *Єлькін С. В.* Правове забезпечення ландшафтної організації території / С.В. Єлькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. – Том 26 (65). - № 1. – С. 67 – 74.
7. Відом. Верх. Ради УРСР. – 1990.- №34. – Ст. 499.
8. Відом. Верх. Ради УРСР. – 1991.- №10. – Ст. 100.
9. Відом. Верх. Ради УРСР. – 1990.- № 10. – Ст. 98.
10. Відом. Верх. Ради УРСР. – 1991. - № 41. – Ст. 456.
11. Відом. Верх.Ради України. – 1992. - №52. – Ст. 683.
12. Відом. Верх. Ради України. – 2000. - №31. – Ст. 250.
13. Відом. Верх. Ради України. – 2002. - №3-4. – Ст. 27.
14. Відом. Верх. Ради України. – 2000. - №31. – Ст. 250.
15. Відом. Верх. Ради України. – 2003. - №36. – Ст. 282.
16. Відом. Верх. Ради України. – 2010. - №5. – Ст. 40.
17. Відом. Верх. Ради України. – 2011. - №34. – Ст. 343.
18. Офіційний веб-портал Верховної Ради України / Електронний ресурс. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676

Ущатовська О. І. Законодавче забезпечення планування земель в Україні

Розглядаються теоретичні і практичні проблеми законодавчого забезпечення планування земель у механізмі правового регулювання земельних відносин, розкривається еволюція, сучасний стан і перспективи розвитку законодавства з питань планування земель на основі просторового планування територій.

Ключові слова: планування земель, планування територій, містобудівна документація, цільове призначення земель, просторове планування, законодавче забезпечення, землеустрій.

Ущатовская О. И. Законодательное обеспечение планирования земель в Украине

Рассматриваются теоретические и практические проблемы законодательного обеспечения планирования земель в механизме правового регулирования земельных отношений, раскрывается эволюция, современное состояние и перспективы развития законодательства по вопросам планирования земель на основе пространственного планирования территорий.

Ключевые слова: планирование земель, планирование территорий, градостроительная документация, целевое использование земель, пространственное планирование, законодательное обеспечение, землеустройство.

Uschapovska O. Legislative support of land planning in Ukraine

The theoretical and practical problems of legislative provision of land planning in the mechanism of legal regulation of land relations are considered, evolution, the current state and prospects of development of legislation on land planning on the basis of spatial planning of territories are revealed.

Key words: planning of land, planning of territories, urban planning documentation, purposeful use of land, spatial planning, legislative provision, land management.



Катерина Тараненко,
аспірантка кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Ю. Федьковича

УДК 347.74

Принцип стабільності податкового законодавства як форма податково- правового патерналізму

Стаття 4 Податкового кодексу України закріплює основні засади податкового законодавства України, а саме: загальність оподаткування, рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства, презумпція правомірності рішень платника податку, фіскальна достатність, соціальна справедливість, економічність оподаткування, нейтральність оподаткування, стабільність, рівномірність та зручність сплати, єдиний підхід до встановлення податків та зборів [1]. Принципи податкового права, закріплені у ст. 4 Податкового кодексу України, як основоположна форма податково-правового патерналізму, найбільш чітко та послідовно виражають ідеологію оподаткування фіскальної держави. Разом взяті вони утворюють єдину систему правових начал етатистської доктрини оподаткування. Вони покликані приховати етатистську спрямованість податко-

вого права та несуть здебільшого ідеологічний характер. Разом з тим у конкретній податково-правовій ситуації вони можуть вступати у діалектичну суперечність між собою, внутрішньо конфліктувати один з одним, вводячи платника податків в оману щодо їх справжнього призначення. В дійсності дані принципи забезпечують реалізацію інтересів держави.

Принципи позитивного податкового права держави – це її соціокультурні коди, за допомогою яких фіскальна держава транслює соціуму свої установки, основоположні меседжі щодо її ж податкового права та волі цієї ж держави у податковому праві. Розшифрувавши ці коди, відразу ж дізнаєшся про відповідні податково-правові сигнали й установки соціуму з боку фіскальної держави у сфері позитивного податкового права платникам податків та квінтесенцію змісту цих сигналів. Принципи податкового права – це соціокультурні коди, за допомогою яких фіскальна держава формулює у символічних знаках свої податково-правові смис-

ли та транслює їх соціуму. Ось чому достатньо для розкриття основоположних форм податково-правового патерналізму фіскальної держави «розкодувати» такі ж «основні засади податкового законодавства» цієї ж держави.

Принцип стабільності податкового законодавства як форма податково-правового патерналізму потребує першочергової уваги, оскільки порушення правил введення в дію нових податків та зборів, зміни елементів існуючих, а також процедури їх адміністрування сприяє поглибленню невизначеності податкового законодавства і, як наслідок, його неефективності, а також неспроможності податкового планування платниками податків.

Феномен податково-правового патерналізму на даний час найбільш глибоко та послідовно дослідила Р. О. Гаврилюк. Вона зробила обґрунтований висновок, що патерналізм не просто притаманний податковому праву держави, а є однією з його констант [2, с. 241]. Проте форм прояву податково-правового патерналізму, як зазначає сама Р. О. Гаврилюк, вона спеціально не досліджувала [2, с. 242]. Не аналізували цієї проблеми й інші вчені юристи – фінансисти. А без знання форм прояву податково-правового патерналізму неможливо його розпізнавати у загальному масиві суспільних явищ та вчасно виробляти заходи для хоча б часткової його нейтралізації та протидії йому як феномену, в основі своєї деструктивному [2, с. 245].

Окремі аспекти проблеми стабільності податкового законодавства розглядали такі вчені: В. Веремко, Д. О. Гетманцев І. В. Головань, Е. С. Дмитренко та ін.

Метою даної статті і водночас її основним завданням є аналіз принципу стабільності податкового законодавства як форми податково-правового патерналізму та особливостей його реалізації у податково-правовій дійсності.

Підпунктом 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 ПК України закріплено принцип стабільності податкового законодавства, відповідно до якого зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року [1].

Насправді закріплена у податково-правовій доктрині України вимога стабільності податкового законодавства є суто декларативною та в переважній більшості не виконується, а принцип стабільності податкового законодавства, що переконливо довели Р. О. Гаврилюк [3] та Д. О. Гетманцев [4], в українських реаліях є скоріше закріпленою в законі мрією платників податків, ніж реально діючою правовою нормою. Ретроспективний погляд на законотворчу практику в галузі оподаткування показує, як щороку з моменту прийняття Податкового кодексу України зміни до нього вносяться поспіхом, із порушенням усіх строків та вимог про стабільність податкового законодавства. Часовий проміжок між прийняттям законів про внесення змін до Податкового кодексу України та набранням ними чинності надто малий. Він не дає змоги платникам податків ознайомитися із змінами і привести свою діяльність у відповідність до нових вимог податкового законодавства, більше того, такі зміни ризикують залишитися непоміченими, що тягне за собою невиконання платниками податкового законодавства і, як наслідок, санкції з боку податкових органів.

Не дарма Д. О. Гетманцев називає податкову реформу сезонним захворюванням, загострення якого, знаючи підходи українського уряду до фінансової політики держави, слід очікувати не раніше пізньої осені [5]. На думку вченого, невиконання нормативного припису про стабільність податкового законодавства виявля-

ється можливим через те, що норма п. 4.1.9 ст. 4 ПК України сформульована таким чином, що субстанційна держава з легкістю знаходить шляхи юридичної кваліфікації змін до податкового закону, прийнятих з порушенням п. 4.1.9 ПК України, на свою користь в обхід принципу стабільності. Норма статті п. 4.1.9 ПК України встановлює правило, не передбачаючи будь-яких наслідків (в т. ч. санкцій) у разі його порушення [1].

Більш обґрунтоване пояснення цього феномену дає Р. О. Гаврилюк, яка виводить таку «легкість» держави у зміні власного податкового законодавства з податкового суверенітету субстанційної держави як однієї з констант її податкового права [6, с. 39]. Звідси не важко припустити, що стабільність ніколи не «загрожує» податковому праву цієї держави. Субстанційна держава цим повсюдно користується. На це вказує положення п. 4 Перехідних положень Закону України № 1791 від 20.12.16 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» про незастосування в 2017 році до прийнятих рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів, які прийняті на виконання цього Закону, вимоги підпункту 4.1.9 пункту 4.1 (принцип стабільності податкового законодавства – К.Т.) [7]. Тобто фактично законодавець скасовує дію принципу стабільності податкового законодавства, якому Податковий кодекс України сам же надав статус основоположної засади цього законодавства, за допомогою норми Перехідних положень звичайного закону.

На незаконність зупинення дії податкових норм в такий спосіб вказує системне тлумачення Податкового кодексу України, який вказує на пріоритетність власне норм податкового законодавства по відношенню до норм іншого законодавства, яке може намагатися регулювати податкові

питання. Це впливає зокрема з: пункту 7.3. Податкового кодексу України, який встановлює, що «будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/ або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства»; пункту 3 підрозділу 10 (Інші перехідні положення) розділу ХХ (перехідні положення) Податкового кодексу: «Встановити, що в разі якщо законодавчими актами передбачені інші правила справляння податків, зборів, що регулюються цим Кодексом, застосовуються правила цього Кодексу»; пункту 5.2. Податкового кодексу: «У разі якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням цього Кодексу, для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення цього Кодексу»; пункту 2.1 Податкового кодексу: «Зміна положень цього Кодексу може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до цього Кодексу» [1].

З вищенаведених положень Податкового кодексу України впливає, що застосовувати слід саме норми ПК України, а не конфліктуючі положення Закону України № 1791 від 20.12.16 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році». Отже, для цілей нарахування та сплати податків основоположне значення повинен мати текст ПК України, і це логічно, адже навіщо проводити кодифікацію податкового законодавства, якщо вважати, що правила оподаткування і надалі можуть з'явитися будь-де. Така практика зупинення дії норм Податкового кодексу України є методологічно хибною та шкідливою для практики ре-

гулювання податково-правових відносин, оскільки фактично надає фіскальній державі необмежену владу змінювати норми Податкового кодексу України чи зупиняти їхню дію на власний розсуд, керуючись необмеженим державним інтересом.

Нормативне декларування принципу стабільності податкового законодавства із фактичним невиконанням його на практиці відбувається і при введенні нових податків і зборів, а також зміні елементів конструкції вже існуючих податків. Наприклад, транспортний податок був введений в Податковий кодекс України Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких нормативно-правових актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р., що набув чинності 01.01.2015 р. [8]. Далі щороку до нього вносилися зміни: у 2015 р. Законом України від 24 грудня 2015 року №909-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» [9] та у 2016 році Законом України від 20 грудня 2016 року N 1791-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» [7]. Часові рамки прийняття даних законів та набрання ними чинності показують, що законодавець фактично надав суб'єктам господарювання декілька днів, щоб вивчити ці численні зміни у ПК України і почати їх застосовувати у господарській діяльності, абсолютно ігноруючи при цьому пп. 4.1.9 ст. 4 ПК України, що закріплює принцип стабільності податкового законодавства [10, с. 90].

Аналізуючи Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких нормативно-правових актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р., яким було введено в Податковий кодекс України транспортний пода-

ток, зрозуміло, що дотримуючись принципу стабільності, транспортний податок повинен був би вводитися в дію не раніше 01 січня 2016 р., а оскільки цей податок визначено як місцевий податок, то органи місцевого самоврядування повинні були б приймати рішення про його введення з урахуванням вимог статті 4 та 12 ПК України, яка регламентує, що рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом [1].

Втім, можна констатувати, що необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства широко пропагується владою, але на практиці не виконується. Наприклад, в м. Чернівці транспортний податок був установлений через один місяць після прийняття відповідних змін до Податкового кодексу України рішенням Чернівецької міської ради № 1480 «Про справляння в місті Чернівці місцевих податків, зборів та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів в 2015 році» від 29.01.2015 р. [11]. Нормативна вимога про стабільність податкового законодавства не враховувалася також і, для прикладу, Київською міською радою, що ввела транспортний податок на території міста відповідно до Рішення № 58/923 від 28.01.2015 р. «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 23 червня 2015 року № 242/5629» [12]. Як наслідок, органи Державних податкових інспекцій передчасно почали надсилати податкові повідомлення-рішення власникам транспортних засобів, що зумовило сплату неправомірно нарахованого транспортного податку та грубо-

го порушення принципу стабільності податкового законодавства, прав та інтересів платників податків [13].

Більше того, невизначеності ситуації із транспортним податком посприяв і Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ), який продемонстрував досить неоднозначну позицію з цього питання. Постановою від 30.08.2016 року ВАСУ ухвалив рішення про визнання незаконним нарахування транспортного податку на 2015 рік [14], і фактично через місяць виніс рішення на користь фіскальних органів постановою від 28.09.2016 року [15]. Втім 09 лютого 2017 року ВАСУ вкотре розглянув спір у справі № 805/3465/15-а про нарахування транспортного податку за 2015 рік [16]. Цього разу суд дійшов висновку, що нарахування вказаного податку не відповідає принципу стабільності податкового законодавства (п. 4.1.9 Податкового кодексу України) та, відповідно, є незаконним. Суд, зокрема, чітко визначив, що в цілому нормативне регулювання транспортного податку є суперечливим, непослідовним і неузгодженим, що не дозволяє нараховувати транспортний податок, а встановлення та, відповідно, нарахування місцевих податків без рішення місцевої ради (а на підставі лише Податкового кодексу України) не можуть бути законними, оскільки ст. 143 Конституції України відносить це питання саме до компетенції місцевих рад, а не Верховної Ради України. Хоча податкові органи часто на підтвердження своєї позиції посилалися на пп. 12.3.5 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України і переконували, що навіть якщо місцева рада не прийняла рішення про встановлення місцевого податку, передбаченого законом, гроші все одно стягуються на підставі норми Податкового кодексу України. Та колегія суддів урештувала «значний обсяг законодавчої бази, яка регулює питання встановлення розміру, порядку адміністрування та сплати транспортного податку», взяла до уваги «суперечність,

непослідовність та неузгодженість... норм нормативно-правових актів» і дійшла висновку «про наявність неоднозначного (множинного) трактування прав та обов'язків платників податків у спірному випадку». ВАСУ узяв до уваги п. 56.21 ст. 56 Податкового кодексу України, відповідно до якого в спірних питаннях рішення приймається на користь платника [16].

Таким чином, запровадження транспортного податку було здійснено із ігноруванням принципу стабільності податкового законодавства, що гарантується державою у ст. 4 ПК України. А мета цього рішення зрозуміла – пришвидшити процес надходження фінансових ресурсів у бюджет держави, уникаючи при цьому будь-якої відповідальності за невиконання вимог законодавства.

Аналогічну ситуацію спостерігаємо і при зміні елементів вже існуючих податків і зборів. Так, Законом України № 71 - VIII від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» змінені правила оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки - об'єкти нежитлової нерухомості стали об'єктами оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (раніше підлягали оподаткування лише житлові приміщення) [8]. Практично одразу місцеві ради почали приймати рішення про оподаткування на своїй території об'єктів нежитлової нерухомості [11; 17; 18; 19; 20]. Однак дані рішення згідно вітчизняного законодавства були незаконними.

Про незаконність прийнятих рішень свідчить вищевказаний п. 12.3.4 ПК України, згідно якого рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлених місцевих податків та

зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом [1]. Таким чином, оскільки нежитлова нерухомість не була об'єктом оподаткування протягом 2014 року, а Закон України № 71 - VIII від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», яким з цього питання вносяться зміни до ПК України, набрав чинності лише 1 січня 2015 року, то податок з нежитлової нерухомості мав би почати діяти з 2016 року.

Суперечливість у питання введення, нарахування та сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, вносить не тільки неправильне тлумачення та застосування норм Податкового кодексу України місцевими радами, а й суперечливість та провокативність відповідних норм Закону України № 71 - VIII від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». Зокрема він містить наступне положення: «Установити, що на 2015 рік ставки податку для об'єктів нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, визначені підпунктом 266.5.1. пункту 266.5 статті 266 цього Кодексу, не можуть перевищувати 1 відсоток мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року за 1 кв. метр для об'єктів нежитлової нерухомості» (п. 33 підрозділу 10 «Інші перехідні положення» Розділу XX «Перехідні положення») [8].

Це положення складно розуміти інакше, ніж таким чином, що цей податок може застосовуватися у 2015 році. Варто згадати і п. 4 Прикінцевих положень вищезгаданого Закону, яким визначено: «Рекомендувати органам місцевого самовряду-

вання: у місячний термін з дня опублікування цього Закону переглянути рішення щодо встановлення на 2015 рік податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) для об'єктів житлової нерухомості, а також прийняти та оприлюднити рішення щодо встановлення у 2015 році податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) для об'єктів нежитлової нерухомості, податку на майно (в частині транспортного податку) та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів» [8].

Таким чином, з вищевикладеного випливає, що принцип стабільності податкового законодавства є не чинною константою, а лише патерналістським прийомом податкового права субстанційної держави. Більше того, невиконання принципу стабільності податкового законодавства в податково-правовій практиці є свідомим порушенням з боку держави, а не прикладом природної невизначеності податкового права. Даний принцип ігнорується як Верховною Радою України, місцевими радами та органами Державної фіскальної служби, так і в переважній більшості судами при вирішенні спорів з приводу законності стягнення податків, встановлених із порушенням строків. Очевидно, що для субстанційної держави прискорений порядок розгляду, прийняття та введення в дію змін до Податкового кодексу є законною практикою. Втім, як слушно резюмує Р. О. Гаврилюк, з точки зору субстанційної держави та її податково-правового інтересу всі ці фактори, безсумнівно, належать до другорядних, допоміжних, нерідко навіть фонових. Головним для держави залишається забезпечення за будь-яких умов власного суверенітету в цілому та у податковій сфері особливо [2].

Список використаних джерел

1. *Податковий кодекс України*: Закон України від 02.12.2010 р. // База даних «Законодавство України»/ВР України. – URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
2. *Гаврилюк Р. А.* Антропосоціокультурний код податкового права: монографія. Книга 2. Константи податкового права / Р. А. Гаврилюк. – Чернівці: Чернівецький національний університет, 2014. – 804 с.
3. *Гаврилюк Р. О.* Конституційний принцип заборони зворотної дії закону в часі та податково-правова доктрина України / Р. О. Гаврилюк // Науковий вісник Чернівецького університету: збірник наукових праць. – Вип. 161. Правознавство. – Чернівці: Рута, 2002. – С. 75-84.
4. *Гетманцев Д. О.* Ретроподаткотворчість. "Помилки" держави, за які відповідальність несе платник податків / Д. О. Гетманцев // Дзеркало тижня. – 2016. – № 10. – URL: https://dt.ua/business/retropodatkotvorchist-pomilki-derzhavi-za-yakividpovidalnist-nese-platnik-podatkov-_html
5. *Гетманцев Д. О.* Податкова реформа: абсолютна справедливість неможлива, але прагнення справедливості потрібно закладати вже зараз / Д. О. Гетманцев // Дзеркало тижня. – 2016. – № 6. – URL: http://gazeta.dt.ua/business/podatkova-reforma-absolyutna-spravedlivist-nemozhлива-ale-pragnennya-spravedlivosti-potribno-zakladati-vzhe-zaraz-_html
6. *Гаврилюк Р.* Фінансовий закон: проблеми теорії та практики / Р. Гаврилюк // Право України. – 2005. – № 7. – С. 37-41.
7. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році*: Закон України № 1791 від 20.12.16 р. // База даних «Законодавство України»/ВР України. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1791-19>
8. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких нормативно-правових актів України щодо податкової реформи*: Закон України від 28 грудня 2014 р. // База даних «Законодавство України»/ВР України. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
9. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році*: Закон України від 24 грудня 2015 року №909-VIII // База даних «Законодавство України»/ВР України. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-19>
10. *Зельдіна О. Р.* Зміна податкового законодавства: проблеми і шляхи їх вирішення // Економіка та право. Серія : Право. – 2016. – № 1. – С. 88-93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/esrprg_2016_1_14.
11. *Рішення* Чернівецької міської ради № 1480 «Про справляння в місті Чернівці місцевих податків, зборів та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів в 2015 році» від 29.01.2015 р. – URL: <http://chernivtsy.eu/portal/f/mr/ses2014060-1480.doc>
12. *Рішення* Київської міської ради № 58/923 «Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 23 червня 2015 року № 242/5629» від 28.01.2015 р. URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/rishennya-mistsevih-rad-/inshe/185647.html>
13. *Веремко В.* Розсудливих розсудять / В. Веремко // Закон і бізнес. – № 41 (1287). – URL: http://zib.com.ua/ua/print/125821-derzhava_sluzhit_lyudini_a_ne_navpaki_i_v_podatkoviy_sferi_v.html
14. *Постанова* Вищого адміністративного суду України у справі К/800/8077/16 від 30.08.2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. – URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/60223298>
15. *Постанова* Вищого адміністративного суду України у справі К/800/10935/16 від 28.09.2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. – URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62528464>

16. *Постанова* Вищого адміністративного суду України у справі К/800/52542/15 від 09.02.2017 р.// Єдиний державний реєстр судових рішень. – URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64860449>

17. *Рішення* Бориспільської міської ради «Про встановлення місцевих податків та зборів на 2015 рік» від 30 січня 2015 року № 4885-60-VI. – URL: <http://borispol-rada.gov.ua/index.php/item/20124-30-sichnya-2015-roku-4885-60-vi-provstanovlennya-mistsevikh-podatkov-ta-zboriv-na-2015-rik.html>;

18. *Рішення* Броварської міської ради «Про встановлення місцевих податків і зборів, ставок земельного та акцизного податків на території м. Бровари на 2015 рік» від 30.01.2015 №1392-52-06. – URL: <http://brovary-rada.gov.ua/documents/9352.html>;

19. *Рішення* Стрийської міської ради «Про місцеві податки і збори» від 20.01.2015 №577. – URL: <http://www.stryi-rada.gov.ua/rish-rada.php?num=rr&numm=872>;

20. *Рішення* Дніпропетровської міської ради «Про внесення змін до рішення міської ради від 27.12.2010 №5/6 «Про місцеві податки та збори на території міста» від 28.01.15 №7/60. – URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/rish_7-11.pdf

21. *Головань І. В.* З огляду на принцип стабільності / І. В. Головань. – URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/golovan/4df78461b3380/>

Тараненко К. Ю. Принцип стабільності податкового законодавства як форма податково-правового патерналізму

В статті доведено, що принцип стабільності податкового законодавства, що гарантується у Податковому кодексі України, є формою податково-правового патерналізму Української держави.

Даний принцип ігнорується українським законодавцем як при введенні нових податків та зборів та зміні елементів існуючих, так і при внесенні змін до процедури їх адміністрування. В статті обґрунтовано, що принцип стабільності податкового законодавства є не чинною константою, а лише патерналістським прийомом податкового права фіскальної держави.

Ключові слова: податково-правовий патерналізм, стабільність податкового законодавства, принципи податкового законодавства, форма податково-правового патерналізму.

Тараненко К. Ю. Принцип стабільности налогового законодательства как форма налогово-правового патернализма

В статье доказано, что принцип стабільности налогового законодательства, гарантируется в Налоговом кодексе Украины, является формой налогово-правового патернализма Украинского государства. Данный принцип игнорируется украинским законодателем как при введении новых налогов и сборов и изменении элементов существующих, так и при внесении изменений в процедуры их администрирования. В статье обосновано, что принцип стабільности налогового законодательства является недействительной константой, а только патерналистским приемом налогового права фискального государства.

Ключевые слова: налогово-правовой патернализм, стабільность налогового законодательства, принципы налогового законодательства, форма налогово-правового патернализма.

Taranenko K. Principle of tax legislation stability as a form of tax-legal paternalism

The article proves that the principle of stability of tax legislation, guaranteed in the Tax Code of Ukraine, is a form of fiscal paternalism of the Ukrainian state. This principle is ignored by the Ukrainian legislator both with the introduction of new taxes and fees and changes in existing elements, as well as in making changes to their administration procedures. The article substantiates that the principle of stability of tax legislation is an invalid constant, but only a paternalistic method of tax law of a fiscal state.

Key words: tax-legal paternalism, stability of tax legislation, principles of tax legislation, form of tax paternalism.

РЕЦЕНЗІЇ



Семен Стеценко,

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
головний редактор журналу
«Публічне право»

Новий медико-правовий погляд на складні суспільні явища (рецензія на монографію О. Л. Сіделковського «Лікарські помилки та лікарські девіації») *

Проблеми правового регулювання медичної діяльності характеризуються особливою актуальністю. Передовсім це пов'язано із усвідомленням ієрархії соціальних цінностей, де життя та здоров'я людини традиційно домінують. Вказане ілюструється розумінням важливості біологічної складової (фізична можливість жити, існувати, бути) та соціальної складової життя людини (наявність можливостей для участі у суспільних відносинах, виникнення прав та обов'язків, реалізація себе як члена суспільства тощо). Наразі ми є очевидцями стійкої тенденції, сутність її зводиться до потреби всебічної охорони та захисту життя і здоров'я людини за допомогою правових засобів. У тому числі і у сфері медичної діяльності. Інтенсивний розвиток нових

біомедичних технологій стає не тільки інструментом поліпшеного існування людини, але і каталізатором суспільних викликів.

Латинське прислів'я свідчить: "Errare humanum est" – "Кожній людині властиво помилятися". Не є виключенням і медичні працівники. Саме цим питанням, з точки зору їх медичного, філософського, правового аналізу присвячена монографія кандидата медичних наук О. Л. Сіделковського. Професія лікаря - одна з найбільш стародавніх професій на землі. І у всі часи лікар викликав і викликає до себе різні відчуття: від глибокої подяки, у разі успішного завершення лікування, до - лютого обурення і ненависті, коли пацієнт або його родичі залишалися незадоволеними. Не дивлячись на величез-

* Сіделковський А. Л. Врачебные ошибки и врачебные девиации: монография / А. Л. Сиделковский. – К.: Пабліш Про, 2018.- 176 с.

ний прогрес в медицині, і сьогодні ніхто не може гарантувати обов'язкову успішність лікування, оскільки кінцевий результат будь-якого медичного втручання залежить від безлічі чинників: від об'єктивних обставин, професіоналізму лікаря та і від самого пацієнта. Тому стоїть гостра потреба у належному юридичному вирішенні питань, пов'язаних з відповідальністю медичних працівників за діяння, вчинені ними під час виконання своїх професійних обов'язків.

Несприятливі результати в медичній практиці ставлять перед медиками, юристами, представниками інших професій цілий ряд інших, спочатку, здавалося б, не пов'язаних з медициною, проблем. Це перш за все проблеми кваліфікації несприятливого результату, аспекти вини медичного працівника, труднощі у визначенні механізмів і практичних шляхів реалізації відшкодування шкоди пацієнтові тощо.

Суспільство, довіряючи медичному працівникові життя і здоров'я людей, одночасно прагне захистити себе від можливих небезпек, пов'язаних із специфікою лікарської діяльності, знизити ступінь ризику, встановити єдині правила і підходи до розгляду несприятливих результатів лікування. Тут, без сумніву, особливе значення надається праву взагалі і медичному праву зокрема, як універсальним механізмам регулювання суспільних відносин у сфері медичної діяльності. При цьому попереднє медико-правове осмислення дефектної роботи медиків дозволяє позитивно вплинути на практичну діяльність лікарів, оптимізувати формування відношення до даного питання фахівців в області медичного права, конструювати юридичні норми, що відповідають сучасним вимогам медицини і правової науки.

Представлена монографія «Лікарські помилки та лікарські девіації» містить аналіз значної кількості важливих питань, таких як:

- історичний екскурс у проблему лікарських помилок;

- понятійно-категоріальна визначеність стосовно дефініцій лікарських помилок і лікарських девіацій;

- класифікація та систематизація лікарських девіацій. Причинно-наслідкові зв'язки між діями лікарів та виникненням дефектів надання медичної допомоги;

- ятрогенії як зворотній бік медицини (медико-правовий аспект);

- лікарська таємниця у контексті захисту персональних даних.

- актуальні проблеми юридичної відповідальності медичних працівників у сфері професійної діяльності;

- перспективи запровадження в Україні страхування професійної відповідальності медичних працівників;

- профілактика лікарських девіацій (медичні, юридичні, організаційні складові).

У представленій монографії автором вперше запропоновано термін «лікарська девіація» як зручний спосіб диференціації між лікарськими помилками, які характеризуються добросовісним ставленням медичного працівника до надання медичної допомоги, та такими діями, які мають ознаки правопорушення, а в деяких випадках і професійного злочину.

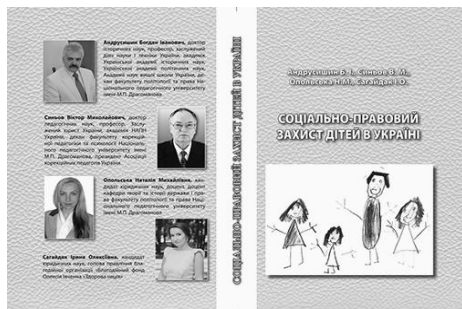
Цікавою є і постать автора монографії «Лікарські помилки та лікарські девіації». Олексій Леонович Сіделковський – лікар-невролог вищої категорії, кандидат медичних наук, директор авторитетної медичної установи - спеціалізованої неврологічної клініки «Аксімед». Окрім суто медичних і адміністративних завдань та їх виконання, автор реалізує низку соціальних та просвітніх проектів, постійно займається підвищенням професійної та правової обізнаності працівників клініки. Проведення наукових заходів, розширення міжнародних контактів – це постійні активні напрями діяльності установи, яку очолює О. Л. Сіделковський. Людина цілеспрямована, яка вміє ставити амбітні

цілі та їх досягати. Тривалий період часу цікавиться та публікує наукові праці з проблем медичного права.

Таким чином, поява монографії «Лікарські помилки та лікарські девіації» - це подія у сучасному медич-

ному праві України. Переконаний, що вона буде корисною медикам та правникам, науковим працівникам, а також всім, хто цікавиться правовими проблемами медичної діяльності.





Світлана Шимон,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правового
рулювання економіки Київського
національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана

Рецензія на колективну монографію «Соціально-правовий захист дітей в Україні» за загальною редакцією д.і.н., професора Андрусишина Б. І.*

Динаміка перетворень у галузі забезпечення прав та свобод дитини, зростання уваги до особистості дитини зумовлена становленням громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави. Швидкоплинні зміни в економічному, політичному, соціальному, правовому просторах ще не сприяють належній реалізації прав та свобод дитини і потребують підвищення ефективності їх забезпечення, що обумовило необхідність проведення даного колективного монографічного дослідження.

Правове забезпечення прав і свобод дитини в Україні є необхідною умовою гармонійного розвитку дитини, становлення її правової культури та правосвідомості, формування соціально-правової активності дитини.

Розвиток громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави є неможливим без утвердження у суспільній свідомості визнання та чіткого дотримання прав

та свобод дитини, її захисту, спрямування усіх державних інститутів у сфері охорони дитинства та посадових осіб на реалізацію інтересів дитини.

Серед основних тенденцій цього розвитку чільне місце займає впровадження у суспільну свідомість уявлення про те, що саме дитина є первинним, головним, а при досягненні певного віку і активним суб'єктом належних їй прав.

Монографічне дослідження «Соціально-правовий захист дітей в Україні» є акумуляцією найбільш проблемних питань у сфері забезпечення прав і свобод дитини.

Починає монографію перший розділ, присвячений історико-правовим аспектам захисту прав дитини в Україні. Автори акцентують увагу на основних проблемах сучасного стану прав дитини в Україні; становленні прав дитини на території України в контексті європейського розвитку; понятті прав, свобод, інтересів дитини.

* Соціально-правовий захист дітей в Україні : монографія / за ред. Б. І. Андрусишина. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2017. – 264 с.

ни та принципах їх правового захисту.

Андрусишин Б. І. цілком обґрунтовано зазначає, що національне законодавство з питань забезпечення прав дитини майже припинило розвиватися після 2011 року, однак з початку 2014 р. нормативні акти у частині запобігання негативним наслідкам подій, що відбуваються у країні, вдосконалюються. Від початку воєнних дій на території Донецької та Луганської областей, що призвели до численних жертв серед мирного населення та українських військових, Україна зіткнулася з ще однією проблемою – тисячі вимушених переселенців з цих областей почали переїжджати в інші регіони України. У такій ситуації найбільш вразливими залишаються сім'ї з дітьми, громадяни (в т. ч. діти) з особливими потребами, люди похилого віку – як ті, що були вимушені покинути місце проживання, так і ті, які залишилися проживати у районах проведення антитерористичної операції (АТО).

Дійсно, наразі для внутрішньо перемішених осіб є надзвичайно важливим вчасно і в повному обсязі отримати інформацію щодо захисту їх прав, гарантованих Конституцією України: від права на працевлаштування, освіти до права на отримання будь-яких соціальних виплат.

В колективній праці знайшли відображення основні етапи становлення прав дитини на території України в контексті європейського розвитку. Зокрема, Опольська Н. М., аналізуючи історію розвитку юридичного положення дитини в суспільстві, робить висновок про те, що розрив між проголошеними правами дитини та «реально існуючими» спостерігається з моменту визнання суспільством та закріплення найперших прав дитини. Протягом історичного розвитку він диференційовано змінювався залежно від культурного, соціально-економічного розвитку суспільства.

Продовженням колективного дослідження є розділ, присвячений ана-

лізу системи прав і свобод дитини. Значна увага тут приділяється питанням класифікації прав дитини. Сагайдак І. А. зазначає, що такі права доцільно розглядати з позиції поділу їх на дві великі групи за критерієм суб'єктного складу: 1) права, які є загальними для всіх дітей (незалежно від наявності у них інвалідності, обмежених можливостей); 2) спеціальні права (тобто ті, які мають лише діти з обмеженими можливостями).

Погодимось з думкою Опольської Н. М. про те, що права дитини залежно від вікових особливостей можна поділити на права малолітніх дітей (до 14 років), права підлітків (від 14 до 16 років) та права осіб юнацького віку (від 16 до 18 років). Справді таке групування має важливе значення, адже реалізація прав дитиною залежить від вікових особливостей її особистості. Поділ дитинства на три групи враховує відмінності анатомо-фізіологічного та соціально-психічного розвитку дитини, що дає змогу визначити особливості структури та змісту її прав.

Комплексний підхід, поєднання загальних та спеціальних способів класифікацій дозволяє висвітлити суб'єктивні права особи та проаналізувати особливості, що притаманні виключно правам дитини.

Наступний розділ колективної монографії розкриває проблеми соціально-правової природи захисту дітей з особливими потребами. Автори значну увагу приділяють визначенню категорії дітей з особливими потребами та їх правам. Дослідження прав дітей з обмеженими можливостями є актуальним як у загальнотеоретичному, так і у прикладному плані. З одного боку, незважаючи на значні економічні труднощі, держава не перестає турбуватися про права інвалідів, законодавчо їх закріплюючи та визначаючи. Однак при здійсненні економічного та соціального планування враховуються переважно потреби дорослих інвалідів, а не дітей з обмеженими можливостями.

Синьов В. М. акцентує увагу на питаннях формування соціально нормативної поведінки у дітей з особливими потребами та встановлення психологічного контакту у вихованні неповнолітніх з девіантною поведінкою. Проблеми поширення різних форм девіантної поведінки, бездоглядності та злочинності неповнолітніх в Україні набувають особливої гостроти та актуальності. Згідно з даними Департаменту інформаційних технологій МВС України, кількість злочинів, учинених неповнолітніми та з їхньою участю, за останні роки склала близько 8% від загальної кількості зареєстрованих злочинів. Зростає кількість неповнолітніх, які скоюють корисливі та корисливо-насильницькі злочини (розбійницькі напади, грабежі, викрадання автотранспорту та ін.). Щорічно до органів внутрішніх справ потрапляють понад 25 тисяч дітей, які займаються бродяжництвом та жебрацтвом. Цілеспрямовано, системно, повно, об'єктивно, динамічно вивчити особистість неповнолітнього з девіантною поведінкою допоможе розуміння як загальних тенденцій розвитку особистості в підлітковому та юнацькому віці, так і певних особливостей соціально-

психологічної ситуації розвитку, характерних для неповнолітніх правопорушників.

Схід відмітити, що всі дослідження, представлені у монографії, ґрунтуються на об'ємній джерельній базі, нормативно-правових документах, використанні необхідної юридично-правової літератури. Отримані авторами висновки є достовірними, достатньо аргументованими. Структура роботи логічно побудована.

Результати цієї колективної праці стали суттєвим внеском у створення фундаменту для нового суспільства в Україні, основу якого складатимуть демократія і права людини та дитини.

Загалом зазначимо, що колективна монографія за загальною редакцією доктора історичних наук, професора Андрусишина Б. І. на тему «Соціально-правовий захист дітей в Україні» висвітлює важливі і актуальні питання у сфері забезпечення прав і свобод дитини і безперечно є гідним внеском потужного науково-педагогічного колективу факультету політології та права НПУ імені М. П. Драгоманова до скарбниці вітчизняної науки.



Геннадій Цірат,
доктор юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного
приватного права Інституту міжнародних
відносин Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

Рецензія на індивідуальну монографію Мушак Н. Б. «Правові засади функціонування Шенгенського простору»*

Підготовлена Мушак Н. Б. монографія «Правові засади функціонування Шенгенського простору» є науковим дослідженням, яке присвячене комплексному аналізу правових основ функціонування Шенгенського простору, що, в свою чергу, додатково актуалізує необхідність дослідження цієї проблематики.

У монографії зазначається, що незважаючи на численні труднощі політичного, економічного і технічного характеру, за порівняно короткий історичний період в Європі на практиці була реалізована ідея єдиного простору без внутрішнього прикордонного та імміграційного контролю, в межах якого забезпечується вільне пересування осіб. Таким простором є Шенгенський простір, який на сьогодні формують 26 європейських держав (з них 22 держави-члени ЄС) і 4 треті країни – Швейцарія, Ліхтенштейн, Норвегія та Ісландія.

У монографії переконливо показано, що Шенгенський простір є нао-

чним прикладом досягнення європейської інтеграційної політики Європейського Союзу. При цьому, автором відзначено, що в рамках даного простору реалізуються права не тільки громадян держав-членів Євросоюзу, але і громадян третіх країн, які, за умови законного в'їзду, отримали можливість вільно пересуватися територією будь-якої держави-учасниці Шенгенського простору.

Особливо вдалим, на наш погляд, вийшли розділи, присвячені правовим питанням співробітництва між державами-учасниками Шенгенського простору та Україною, де визначені перспективи подальшої співпраці сторін. Зокрема, лібералізація візового режиму становить невід'ємну частину партнерства між Україною та ЄС. Підписання Угоди про асоціацію та її одночасна ратифікація сторонами підтверджує їх спільне прагнення до подальшого зближення на основі політичної асоціації та економічної інтеграції.

* *Мушак Н. Б.* Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія / Мушак Наталя. Одеса: Фенікс, 2017. – 442 с.

Детально розглянуто інституційний механізм співробітництва України та Європейського Союзу в рамках Шенгенського аспис, що функціонує на основі договорів про співпрацю України з Європолем, Фронтексом та Євроюстом. До того ж, проаналізовано правові засади такої співпраці, їх основні напрями та визначено правові акти, що ухвалюються сторонами.

Монографія Мушак Н. Б. «Правові основи функціонування Шенгенського простору» написана грамотно, професійно, відповідає усім вимогам до такого роду видань. Монографічне дослідження може бути рекомендоване для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вузів і факультетів, усіх, хто цікавиться питаннями міжнародного та європейського права.

ВІТАЄМО!



Ювілей Віктора Івановича Олефіра!

24 лютого 2018 року святкує ювілей доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, член редакційної колегії журналу «Публічне право» Віктор Іванович Олефір. Ювілярові виповнюється 60 років.

Народився Віктор Іванович у м. Дніпропетровську. Після закінчення у 1983 р. провідного вітчизняного юридичного ВНЗ країни – Харківського юридичного інституту працював в органах внутрішніх справ. Протягом 1983–1986 рр. проходив службу у підрозділах карного розшуку УВС м. Києва.

З 1986 року почався науковий період життя ювіляра, який триває і донині. Протягом 1986 – 1989 рр. він навчався в ад'юнктурі Київської вищої школи МВС СРСР. Дисертація, успішно захищена молодим науковцем під керівництвом професора Є.В. Додіна, була присвячена важливій науковій та практичній темі – адміністративній відповідальності іноземних громадян в СРСР.

Майже чверть століття Віктор Іванович Олефір присвятив роботі у Національній академії внутрішніх справ (Київська вища школа МВС, Українська академія внутрішніх справ, Київський національний університет внутрішніх справ). Викладач, старший викладач кафедри адміністративного права, з 1995 року – заступник начальника слідчо-криміналістичного факультету з навчальної та наукової роботи, з 1998 року – начальник кафедри адміністративної діяльності, протягом 2005 – 2010 років – вчений секретар провідного відомчого міліцейського вишу країни. За цей період часу ювіляр отримав вчене звання доцента (1998 р.), захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (2005 р., тема дисертації – «Державна міграційна політика в Україні», науковий консультант – професор Ю. І. Римаренко), став професором (2006 р.). Важливим є внесок Віктора Івановича у становлення кафедри адміністративної діяльності Академії, першим очіль-

ником якої він був. Колеги пригадують його вимогливість та водночас чуйність підчас роботи вченим секретарем Академії.

З 2010 року, після звільнення з органів внутрішніх справ, доклав значних зусиль до питань наукового становлення Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» на посадах проректора з наукової роботи, завідувача кафедри цивільного, господарського та кримінального права. Завдяки його організаторським здібностям та вмінню спрямувати колектив до опанування нових завдань в Університеті було відкрито аспірантуру по декільком юридичним спеціальностям, плідний розвиток отримали юридичні наукові школи, почали діяти декілька докторських спеціалізованих вчених рад.

Лауреат Премії імені Ярослава Мудрого за значні досягнення у науково-дослідній діяльності з проблем правознавства (2008 р.). У 2010 році на виборах в Національну академію правових наук професор В. І. Олефір отримав підтримку провідних вчених – правознавців і був обраний член-кореспондентом Академії по відділенню державно-правових наук і міжнародного права.

Напрями наукової діяльності ювіляра – проблеми адміністративного права, адміністративної відповідальності, адміністративної діяльності ОВС та поліцейстика. Оpubлікував понад 200 наукових і навчально-методичних праць, серед яких: «Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми» (2004), «Адміністративне право України: навчальний посібник» (у співавт., 2011), «Коментар Закону України «Про дисциплінарний статут ОВС: навчальний посібник» (у співавт., 2011), «Адміністративні проступки, підвідомчі міліції: кваліфікація, доказування, особливості провадження: навчальний посібник» (у співавт., 2012, 2013), «Адміністративне право України: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальне адміністративне право» (у співавт., 2013), «Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції: Науково-практичний коментар» (у співавт., 2013), «Закон України «Про нотаріат: Науково-практичний коментар» (у співавт., 2016), «Закон України «Про національну поліцію: Науково-практичний коментар» (у співавт., 2016).

Валентина Стеценко,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри галузевих юридичних дисциплін
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова

Наукова рада та редакційна колегія журналу «Публічне право» щиро вітають шановного Віктора Івановича і бажають йому нових наукових досягнень, невичерпної енергії у справі розвитку вітчизняної юридичної науки.

Науково-практичний юридичний журнал

Публічне право

№ 1 (29) / 2018

Редактор *Петренко В. С.*

Комп'ютерна верстка
та художнє оформлення *Кандиба Т. П.*

Підписано до друку 20. III.2018 р. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Гарнітура Тип Петербург. Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 17,12.
Наклад 700 прим. Зам. № 000318.

Надруковано в друкарні ФОП Кандиба Т. П.
м. Бровари, бул. Незалежності, 16
тел.: 067 231-02-86
099 120-25-24
099 912-31-22
e-mail: diz18@ukr.net